

# การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย

อังศุมาลิน อังศุสิงห์

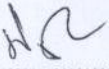
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร  
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม)

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

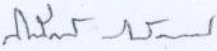
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

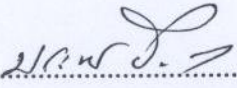
2558

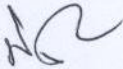
การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย  
นางสาวอังศุมาลิน อังศ์สิงห์  
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

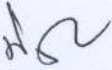
รองศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม)

รองศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ  
(ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี  
(ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

กันยายน 2558

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวอังศุมาลิน อังศุสิงห์
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การพัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม)
ปีการศึกษา	2558

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย 2) สภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น 3) การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมและควรจะเป็นในบริบทสังคมไทย และ 4) เงื่อนไขสนับสนุนและที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนเครือข่ายการทำงานตามตัวแบบที่เหมาะสม โดยศึกษาเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ การศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผลการศึกษาพบว่าการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดมีเครือข่ายที่เข้ามามีบทบาท ได้แก่เครือข่ายหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักที่เป็นทางการ เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่รัฐจัดตั้ง และเครือข่ายองค์กร ภาคประชาชน รวมทั้งภาคประชาสังคมอื่นๆ ทั้งภายใน และนอกจังหวัด ที่มีวัตถุประสงค์เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติการกิจเฉพาะด้าน สำหรับการขับเคลื่อนการทำงานหลักในการจัดการอุทกภัยพบว่าอยู่ในรูปขององค์กรปฏิบัติที่เรียกว่า “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย” และ “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า” โดยหน่วยงานที่เข้ามาทำงานภายใต้ศูนย์ฯ พบว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐภายในจังหวัดเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นการขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม รวมทั้งการจัดโครงสร้างองค์การของศูนย์ฯ เป็นแบบสายบังคับบัญชาตามหน้าที่ตามระบบราชการ ขณะที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนการทำงานของศูนย์ฯ เป็นไปตามวงจรการเกิดภัยพิบัติ หากแต่ยุทธวิธีสอดคล้องตามสถานการณ์ โดยกระบวนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์สะท้อนให้เห็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นเป็นผู้สั่งการเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติการที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมในจังหวัด การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จึงจำกัดอยู่แต่เพียงหน่วยงานภายใต้ศูนย์ฯ เป็นหลัก นอกจากยุทธศาสตร์ของศูนย์ฯ แล้ว จังหวัดยังได้มีกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานโดยใช้เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนในพื้นที่มาปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ 1:20” ด้วย

ประเด็นปัญหาอุปสรรคพบว่ามีปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ และใช้ประโยชน์ในการทำงานของหน่วยงานเป็นหลัก ซึ่งเป็นผลจากข้อจำกัดในระบบการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การจัดระบบการบริหารข้อมูลข่าวสารและการข่าว รวมทั้งยังพบปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นความขาดแคลน การจัดหา ตลอดจนการใช้ประโยชน์อย่างไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ ยังพบผู้มีส่วนได้เสียส่งผลกระทบต่อการทำงานของศูนย์ฯ ในแง่มุมต่างๆ ได้แก่ นโยบาย และแนวทางการทำงานจากหน่วยงานราชการ การเข้ามาปฏิบัติการสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยของหน่วยงาน องค์การ ฯลฯ โดยไม่มีการรายงานจังหวัดทราบ นโยบายและข้อสั่งการจากส่วนกลาง และฝ่ายการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของจังหวัด การนำเสนอข่าวสารโดยขาดจรรยาบรรณ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคสามารถดำเนินการไปได้พบว่าเกิดจากการประสานการทำงานร่วมกันของบุคลากรอย่างไม่เป็นทางการ และความสัมพันธ์ส่วนตัว คำนึงมเรื่องจิตอาสา รวมทั้งภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ

ข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมมี 5 ประการคือ 1) การปรับโครงสร้างองค์กรปฏิบัติให้มีลักษณะที่เป็น “ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน” ในทุกระดับโดยเรียกว่า “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์” 2) จัดระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ในระดับจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม รวมทั้งความยืดหยุ่นของโครงสร้างที่สอดคล้องตามแต่ละเหตุการณ์ 3) กำหนดยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนด้วยการร่วมคิด วางแผน จัดทำ และใช้แผน ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติการเพื่อชี้แนะและขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน และให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อม ขณะที่ระยะเกิดภัยให้กำหนดกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการตอบโต้กับเหตุการณ์ด้วยกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม 4) นำระบบข้อมูลข่าวสารร่วมมาใช้ รวมทั้งส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน นอกจากนี้ ยังให้จัดการสำรองทรัพยากรที่จำเป็น และให้มีการจัดการประเมินความเสียหายและวิเคราะห์ความต้องการ รวมทั้งจัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติงานเพื่อเป็นกรอบแนวทางการทำงานร่วมกัน และกำหนดยุทธศาสตร์ 1:20 เป็นตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่เพื่อเป็นตัวชี้วัดการบูรณาการผลการดำเนินการ 5) พัฒนาผู้บริหารเครือข่าย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการร่วมโดยจัดทำและฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และแผนบริหารความต่อเนื่องของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรการบริหารภาวะฉุกเฉินร่วมระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด

ทั้งนี้ ตัวแบบดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ด้วยเงื่อนไขสำคัญได้แก่ กลไกการขับเคลื่อน พัฒนาและส่งต่อความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่มีความต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดต้องมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายและเข้าร่วมการปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอและจริงจัง นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยการยอมรับในภาวะผู้นำของผู้บัญชาการเหตุการณ์ การบริหารทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานที่เพียงพอ ตลอดจนกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นอีกด้วย

## ABSTRACT

<b>Title of Dissertation</b>	Governing by Emergency Management Network for Catastrophic Floods
<b>Author</b>	Ms. Angsumalin Angsusingha
<b>Degree</b>	Doctor of Philosophy (Social Development and Environmental Management)
<b>Year</b>	2015

---

The purpose of this research was to study 1) the status of the Emergency Network and the governing by Emergency Management Network for Catastrophic Floods ; 2) Problems and obstacles of network driven management; 3) development of a suitable model of Governing by Emergency Management Network for Catastrophic Floods in a Thai context; and 4) Support and barrier conditions when using the model. The research used the Great Flood of 2011 as the extreme event of study and Ayutthaya Province as the case study. The research methodology was a qualitative study and data were collected by gathering related documents, in-depth interviews with key informants and together in a focus group meeting.

The results of the study showed that the networks involved in flood management in Ayutthaya Province consisted of the 1) formal Flood Management Network “key network partners”, 2) “secondary network partners” of the key network, 3) civil volunteer network established by key network partners, and 4) any other network organizations, including civil society within the province and outside the province that have specific intentions to support flood management operations. Flood management is driven by formal mechanisms called “Provincial Flood and Storm Prevention and Mitigation Task Force Operation Center and Forward Area Incident Command Center”. The Command Centers are mainly composed of public organizations and agencies within the province, which reflect lack of involvement and participation from other parts of civil society. In addition, organizational structure of these centers is based on a bureaucratic system. In terms of strategy formulation, the centers are driven by the disaster life cycle while tactics are set up and performed for each situation depending upon the severity of the situation. However, such strategies and tactics are mainly decided by a centralized decision making process of the provincial governor serving during that time. Therefore, the decision making process and operations lack participation from various sectors and civil society in the province. Hence, the strategy driven activities are only limited to the organizations and agencies under the centers. In addition, the province has its own area strategy which includes a civil volunteer network to support flood operations, called “1:20 Strategy”

(6)

The research found that the main problem of the formal network was information for decision making and operations, which was caused by limitations in communications, coordination, information and intelligence management. In addition, the research found inefficient operational resource management, resulted in resources scarcity, inadequate supply and procurement, and poor utilization. It also found that stakeholders affect the work of the centers such as policy and working guidelines from the government agencies, stakeholders supported victims without informing the province, the conflicts of policies and orders from central government, political parties and province, and unethical behavior in providing information. However, to drive the work of the organizations and agencies under the centers and to solve such problems, the research found that these problems were solved by the informal collaboration among the staffs, personal relationships, and their values of public consciousness and the strong leadership of the governor.

For the appropriate model of Governing by Emergency Network for Catastrophic Floods, the following adjustments are recommended: 1) Adjust the structure of flood management mechanism to be an Emergency Operation Center at all levels, called the Incident Command Center; 2) Set up an Emergency Support Function Systems (ESFs) at the provincial level. The structure of both Incident Command Center and ESFs need involvement and participation from various parts of society as well as civil society. In addition, the flexibility of the structure responding to each event needs to be recognized. 3) Set up strategies with decision making processes that involve participation from all sectors with collaborated thinking, planning, and standard operating procedures (SOPs) in order to guide and drive interoperability among agencies and giving priority to the exercises. Strategies and tactics should be formulated to respond to the situation with participatory decision making process during disaster impact phase. 4) Apply the Joint Information System (JIS) and information technologies to increase emergency network working performance, provide a stockpile of necessary operational resources, and implement Damage Assessment and Need Analysis (DANA) during the incident, develop SOPs to be a framework for working collaboration among organizations and set up the 1:20 Strategy to be the strategic indicator to measure working performance integration. 5) Develop capacity building of network integrator and related organizations to improve interoperability among agencies by developing and exercising the flood prevention and mitigation plans and business continuity plans of each organization and develop an emergency management joint program for public and various sectors within the province.

The recommended model can be implemented based on the crucial conditions of the continuing driven mechanism of informal relationships and the DDPM provincial office as the network integrator must understand and recognize the importance of network development and work in the incident site along with others. Exercises and drills must be held regularly and seriously. Furthermore, the acceptance of the leadership of the incident commander, sufficient resource management to support the operation, and the flexibility of law and regulations on the budget are also important conditions to drive this model.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย สำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากผู้เขียนได้รับการสนับสนุน และความช่วยเหลือด้านข้อมูล คำแนะนำ และกำลังใจที่มีคุณค่ายิ่งจากบุคคลหลายท่าน

ขอขอบพระคุณสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ให้ความอนุเคราะห์เงินทุน สนับสนุนส่วนหนึ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พิชาย รัตนดิถ ฅ ฎุเกศ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้ความเมตตาในการแนะนำ สั่งสอน รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง รวมทั้งคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ที่กรุณาตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ เพื่อปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้อง และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอโน้มรำลึกถึงคำสอน และการประสิทธิ์ประสาทความรู้จากคณาจารย์ทุกท่านที่ผ่านมา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะพัฒนาสังคม และสิ่งแวดล้อมทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำ ตลอดเวลาที่ข้าพเจ้าศึกษา ณ สถาบันนี้แห่งนี้

ขอขอบคุณ ผศ.ดร.ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพชร เพื่อนรักร่วมสถาบัน ตลอดจนเพื่อนพี่น้อง พี่กรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และญาติๆ ทุกคน ที่ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือ รวมทั้งเป็นกำลังใจตลอดเวลาที่ทำวิทยานิพนธ์

สุดท้าย ผู้เขียนขอขอบพระคุณ และขอมอบความสำเร็จทั้งหมดทั้งมวลจากการทำ วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้แด่คุณพ่อวิวัฒน์ อังศุสิงห์ ด.ญ.ปุณยวีร์ โพธิ์งาม ลูกสาว และสามี น.อ.สุรกิจ โพธิ์งาม ซึ่งเป็นผู้ที่ช่วยส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจที่สำคัญอันเป็นพลังผลักดันให้การทำ วิทยานิพนธ์ครั้งนี้ของผู้เขียนประสบความสำเร็จไปด้วยดีได้ตามความตั้งใจ

อังศุมาลิน อังศุสิงห์

สิงหาคม 2558

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
สัญลักษณ์และคำย่อ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 ขอบเขตการศึกษา	9
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	11
บทที่ 2 การทบทวน และประมวลแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12
2.1 แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)/ การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)	12
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)	48
2.3 แนวคิด ทฤษฎีองค์การ และการจัดการ	72
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	82
2.5 แนวคิดนำการศึกษา (Core Concept)	90
บทที่ 3 ระเบียบวิธีในการศึกษา	97
3.1 การออกแบบการวิจัย	97
3.2 กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ)	98
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	101



3.4	การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ	103
3.5	การเก็บรวบรวมข้อมูล	103
3.6	การวิเคราะห์ข้อมูล	107
3.7	จริยธรรมในการวิจัย	110
<b>บทที่ 4</b>	<b>ผลการศึกษา</b>	<b>112</b>
4.1	ข้อมูลพื้นฐานและสถานการณ์อุทกพิบัติภัย ปี พ.ศ. 2554 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	112
4.2	ข้อค้นพบในการศึกษา	124
<b>บทที่ 5</b>	<b>สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>249</b>
5.1	บทสรุปผลการศึกษา	250
5.2	อภิปรายผล	265
5.3	ข้อเสนอแนะ	301
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>303</b>
	<b>ภาคผนวก</b>	<b>315</b>
	ภาคผนวก ก สถิติสถานการณ์ภัยประจำถิ่น 5 ภัย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532-2555	316
	ภาคผนวก ข สถิติสถานการณ์อุทกภัยประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532-2554 (รอบ 23 ปี)	318
	ภาคผนวก ค แนวประเด็นสัมภาษณ์ (สำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับนโยบาย และสำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับปฏิบัติ)	320
	ภาคผนวก ง ประเด็นการสนทนากลุ่มย่อย	331
	<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>333</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	77
เปรียบเทียบคุณลักษณะขององค์การแบบจักรกลกับองค์การแบบ สิ่งมีชีวิต	
2.2	78
เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างองค์การ ICS ตามมิติความซับซ้อน ขององค์การ ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ	
2.3	94
ที่มาของปัจจัยซึ่งเป็นองค์ประกอบภายใต้แนวคิดนำในการศึกษา 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven	
3.1	99
สรุปกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา	
3.2	104
เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย	
3.3	109
ตารางบันทึกย่อข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การศึกษาจำแนกตามกลุ่มตัวอย่างและเทคนิคการรวบรวมข้อมูล	
4.1	157
สรุปยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554	
4.2	202
สรุปผู้มีส่วนได้เสียในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย	
4.3	232
หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนภายใต้ระบบการสนับสนุน การปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
5.1	284
สรุปผลการอภิปรายข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่าย ในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมของจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	

## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 สถิติการเกิดภัยพิบัติในภาพรวมของโลกย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ.2553-2554	2
2.1 วงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle)	19
2.2 โครงสร้างองค์การมาตรฐานตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Standard ICS Organization Structure)	32
2.3 ลักษณะการขยายขนาดของโครงสร้างองค์การของส่วนปฏิบัติการ	34
2.4 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามสภาพภูมิศาสตร์	35
2.5 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามกลุ่มภารกิจ	35
2.6 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามพื้นที่และกลุ่มภารกิจ	36
2.7 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามสาขา	37
2.8 รูปแบบหน่วยปฏิบัติการ (Unit)	38
2.9 รูปแบบโครงสร้างองค์การหน่วยปฏิบัติการภายใต้ส่วนแผนงาน	39
2.10 รูปแบบโครงสร้างองค์การส่วนสนับสนุน	41
2.11 รูปแบบโครงสร้างองค์การภายใต้ส่วนบริหาร/การเงิน	42
2.12 ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลของเครือข่ายในแต่ละระดับและอิทธิพล ที่มีต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	56
2.13 ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐ	58
2.14 รูปแบบของความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐและเอกชน	59
2.15 แนวทางพื้นฐานอันจะนำไปสู่การบริหารแบบเครือข่าย	61
2.16 ตัวแบบภาครัฐในฐานะผู้บูรณาการเครือข่าย (Government as Integrator)	64
2.17 ตัวแบบผู้รับช่วงหลักเป็นผู้บูรณาการเครือข่าย (Prime Contractor as Integrator)	64
2.18 ตัวแบบผู้ให้บริการบุคคลที่สามเป็นผู้บูรณาการ (Third Party Integrator)	65
2.19 แบบจำลองของ McKinsey 7-S Framework	82
2.20 แนวคิดนำในการศึกษาวิจัย 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven	93
4.1 แผนที่ลุ่มน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	117

4.2	เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกัก การแพทย์ สาธารณสุข และอนามัย	128
4.3	เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามระดับ ความรุนแรงของอุทกพิบัติภัยระดับ 1 และ 2	131
4.4	ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยในแต่ละระดับ	133
4.5	โครงสร้างหน้าที่ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย และวาตภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	137
4.6	โครงสร้างองค์กรปฏิบัติภาพรวมในการบริหารจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	140
4.7	โครงสร้างองค์กรปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการ อุทกพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	145
4.8	กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูล การใช้ประโยชน์และการส่งผ่านข้อมูลข่าวสาร ไปยังประชาชน	164
4.9	โครงสร้างการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยโดยการจัดตั้ง ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์	229
4.10	การจัดระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) เพื่อสนับสนุน การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	236
5.1	เงื่อนไขวิวัฒนาการวงจรชีวิตเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	299
5.2	ตัวแบบการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	300

## สัญลักษณ์และคำย่อ

คำย่อ	ความหมาย
CCP	จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ (Casualty Collection Points)
CKNs	เครือข่ายความรู้ร่วมกัน (Collaborative Knowledge Networks)
DHS	กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิสหรัฐอเมริกา (Department of Homeland Security)
EOC	ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center)
FBOs	Faith-Based Organizations
FEMA	องค์กรเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง ประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Emergency Management Agency)
IAP	แผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan)
IC	ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander)
ICS	ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System)
LO	เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer)
NAO	หน่วยงานบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization)
NFPA	สมาคมป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (National Fire Protection Association)
OSC	หัวหน้าส่วนปฏิบัติการ (Operation Section Chief)
OTOS	ทีมหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย (One Tambon One Search and Rescue Team)
PIO	เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Officer)
SO	เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย (Safety Officer)
TDRM	การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติอย่างครบวงจร (Total Disaster Risk Management)
UNDHA	สำนักงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Department of Humanitarian Affairs)

UNISDR	สำนักงานว่าด้วยภัยพิบัติระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติ แห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
VBAF	Victorian Bushfire Appeal Fund
VBRRA	Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority

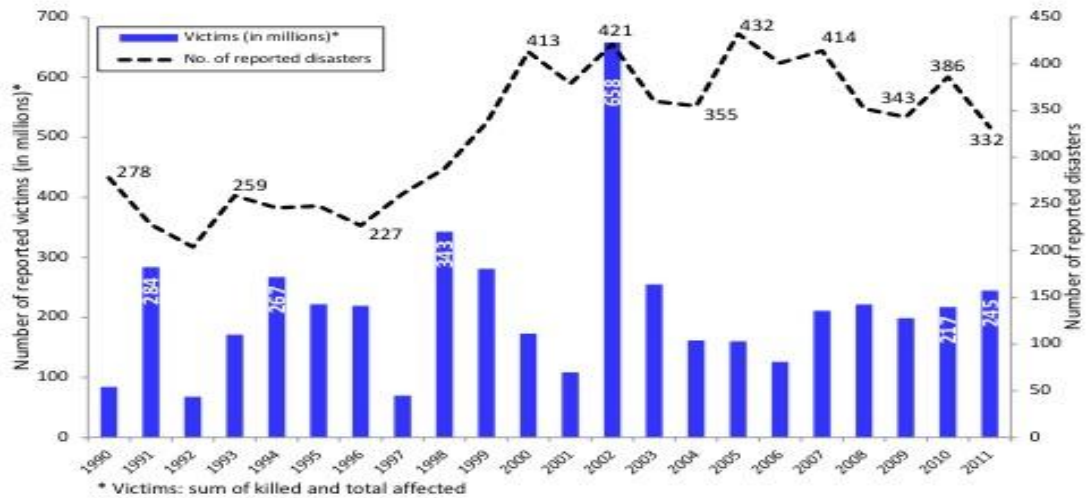
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการอย่างไร้ขีดจำกัดของมวลมนุษยชาติ ด้วยการพัฒนาที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตโดยไม่คำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติและนิเวศวิทยา ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศโลก นำไปสู่การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้ง และที่ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับทั่วโลก อาทิ แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อปีพ.ศ. 2547 พายุเฮอริเคนแคทรีนา เมืองนิวออลีนส์ ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปีพ.ศ. 2548 พายุไซโคลนนาร์กีส ประเทศพม่า ในปีพ.ศ. 2551 แผ่นดินไหวที่ประเทศเฮติในปีพ.ศ. 2553 อุทกภัยในประเทศปากีสถานในปีพ.ศ. 2553 อุทกภัยรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ในปีพ.ศ. 2553 และพ.ศ. 2554 แผ่นดินไหวในเขตแคนเทอเบอร์ทางเกาะใต้ของประเทศนิวซีแลนด์ในปีพ.ศ. 2554 อุทกภัย ในประเทศจีนเมื่อปีพ.ศ. 2554 แผ่นดินไหวรุนแรงขนาด 8.9 ริกเตอร์และคลื่นยักษ์สึนามิ ประเทศญี่ปุ่นเมื่อปีพ.ศ. 2554 และพายุเฮอริเคนแซนดี้ ถล่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศสหรัฐอเมริกาในปีพ.ศ. 2555

ภัยพิบัติร้ายแรงดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นทั้งหมดในรอบ 10 ปีซึ่งสร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินให้แก่มวลมนุษยชาติอย่างมหาศาลเท่านั้น ทั้งนี้ หากจะพิจารณารายงานสถิติจำนวนการเกิดภัยพิบัติในภาพรวมย้อนหลังไปตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533-2554 ของ UNISDR ซึ่งแสดงในภาพที่ 1.1 จะเห็นว่าภัยพิบัติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากในแต่ละปี



ภาพที่ 1.1 สถิติการเกิดภัยพิบัติในภาพรวมของโลกย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ.2553-2554  
แหล่งที่มา: Debby, Vos, Regina and Sylvain, 2011: 3.

ขณะที่จากตัวเลขการศึกษาของ World Economic Forum 2011 ระบุว่า การเกิดขึ้นของสาธารณภัยในแต่ละครั้งล้วนก่อให้เกิดความสูญเสียเสียหายโดยคิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยต่อปีที่ 30-120 ล้านดอลลาร์ต่อสหรัฐอเมริกา โดยพบว่ามีมูลค่าความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 4) โดยภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเผชิญภัยพิบัติมากที่สุดในโลก โดยภัยพิบัติกว่าร้อยละ 45 เกิดในภูมิภาคนี้ (มนตรี บุญพาณิชย์, 2555: 7) ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลต่อความถดถอยทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเนื่องจากประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากไปเพื่อบรรเทาและฟื้นฟูสภาพความเสียหายเพื่อให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

เมื่อพิจารณาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากสภาวะอากาศภาพรวมของโลกที่มีความแปรปรวนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม โดยไม่คำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อม และขาดการวางแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของความเสียหายการเกิดภัย ไม่ต่างกับนานาชาติเช่นกันไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม ไฟป่า แผ่นดินไหวและสึนามิ อัคคีภัย สารเคมีและวัตถุอันตรายอันเป็นผลสืบเนื่องจากภัยธรรมชาติ ฯลฯ โดยเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติร้ายแรงของประเทศไทยที่ผ่านมาซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทางราชการอย่างมหาศาล อาทิ เหตุการณ์อุทกภัยและโคลนถล่ม อ.วังซัน จ.แพร่ เมื่อ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 เหตุการณ์น้ำป่าไหลหลากนำพาซากไม้ที่เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าไหลเข้าทำลายบ้านเรือน ต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก



จ.เพชรบูรณ์ เมื่อ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เหตุอุทกภัยและดินถล่ม อ.แม่ระมาด จ. ตาก และ อ. อมก๋อย จ.เชียงใหม่ เมื่อ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิ ถล่ม 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน เมื่อ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เหตุการณ์พายุดีเปรสชัน ส่งผลให้น้ำป่าไหลหลากฉับพลันพัดพาเศษหิน ดินทรายเข้าสู่หมู่บ้านในพื้นที่ อ.ปาย จ.แม่ฮ่องสอน เมื่อ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ดินโคลนถล่ม อ.สิชล และอ.นบพิตำ จ. นครศรีธรรมราช และมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ครอบคลุมพื้นที่ 65 จังหวัด ซึ่งถือเป็นความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติที่มากที่สุดเท่าที่มีการบันทึกในประวัติศาสตร์ร่วมสมัย (Debbby, Vos, Regina and Sylvain, 2011: 14) และอีกหลายเหตุการณ์ที่มีได้นำมากล่าวไว้ในที่นี้ ดอกย้ำให้เห็นว่าเหตุภัยพิบัติในวันจะยิ่งทวีความซับซ้อน และรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

จากเหตุการณ์ภัยที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าภัยพิบัติได้รับการตระหนักและกลายเป็นวาระสำคัญของโลก (World Agenda) ว่าสามารถส่งผลกระทบต่อทุกคน อย่างไรก็ตาม ความเสียหายและสูญเสียที่จะเกิดขึ้น หรือเป็นผลมาจากภัยนั้นๆ สามารถที่จะป้องกัน ลดความเสี่ยงและบรรเทาความสูญเสียให้น้อยที่สุดได้ โดยการเตรียมความพร้อมเผชิญและรับมือกับภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ที่ดี และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญของภาครัฐที่จะนำพา ความปลอดภัยในฐานะบริการสาธารณะ (Public Service) มาสู่ประชาชน ทั้งนี้ ในอดีตนั้นภัยต่างๆ ไม่ซับซ้อน และรุนแรง แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management Approach) จึงเน้นเพียงการดำเนินกิจกรรมตอบโต้เหตุฉุกเฉินเฉพาะหน้าด้วยการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ (Relief and Rehabilitation) ของภาครัฐ ตามสถานการณ์ ประเภท และความร้ายแรงของภัยนั้นๆ ซึ่งหน่วยงานรับผิดชอบภาครัฐหลักหน่วยงานเดียวสามารถที่จะรับมือกับสถานการณ์ภัยได้ แต่จะเห็นว่าจากสถานการณ์ภัยในสองทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงความถี่ (Frequency) ความซับซ้อน (Complexity) และความรุนแรง (Severity) ที่เกิดขึ้นจากภัยต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน จึงพัฒนามาสู่วิธีคิดที่เน้นการบูรณาการเชิงรุก (Pro-active Integration) (Jesse, Supaporn, Darika and Louis, 2006: 11) คือให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมและบรรเทาผลกระทบ (Preparedness and Mitigation) ในภาพรวมทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยเน้นการป้องกันและลดผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยง ส่งผลให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการจัดการภาวะฉุกเฉินเพียงหน่วยเดียวเช่นในอดีตจึงมีขีดความสามารถอยู่ในวงจำกัดไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากร ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังต่อประชาชนผู้ประสบภัยได้เท่าที่ควร การประยุกต์และบูรณาการองค์ความรู้ศาสตร์ในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) อาทิ ภูมิศาสตร์ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วิศวกรรม แพทยศาสตร์ ฯลฯ และการดึงทรัพยากรมาใช้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินจึงมีความสำคัญยิ่ง ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องอาศัยความร่วมมือ

และการประสานงาน (Collaboration and Coordination) ร่วมกันทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร (Non Profit Organizations) อาสาสมัคร และภาคประชาชน รวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศในกรณีเหตุการณ์ขนาดใหญ่ที่เกินขีดความสามารถของประเทศที่จะรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐ มีบทบาทเป็นแกนกลางสำคัญในการเชื่อมประสานความร่วมมือเพื่อที่จะดึงศักยภาพและความเชี่ยวชาญของทั้งหน่วยงานต่าง ๆ และภาคประชาชนดังกล่าวมาเพิ่มพูนขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านทรัพยากร องค์ความรู้ ในการรับมือกับภัยพิบัติให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทว่าถึง มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงมีความสำคัญยิ่ง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยทางวิชาการพบว่าการประสานความร่วมมือโดยการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ผ่านกลไกระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มุ่งการทำงานแบบควบคุมและสั่งการตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ตามแนวตั้ง (Vertical Process) และเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นไม่สามารถจัดการภาวะฉุกเฉินให้ประสบความสำเร็จหรืออาจมีข้อจำกัด ในการตอบสนองต่อบริบทสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนได้ แต่การจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือในแนวราบ (Horizontal Process) ด้วย (Darbek, 1990 อ้างถึงใน Kapucu, Augustin and Garayev, 2009: 1) ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจเพื่อส่งเสริมการทำงานบนพื้นฐานของความร่วมมือ และลดจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของการบริหารงานตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของภาครัฐคือแนวคิดเรื่อง "เครือข่าย" โดยในการบริหารงานภาคเอกชนนั้นแนวคิด "การจัดการเครือข่าย" (Network Management) ถือเป็นเทคโนโลยีทางการจัดการ องค์กร (สุรศักดิ์ นานานุกูล, 2554: 1) ที่สร้างคุณประโยชน์และถูกนำมาใช้เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่มีประสิทธิภาพมากมาย เช่น ลดต้นทุน (Cost Reduction) และแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย (Cost Sharing) สร้างนวัตกรรม (Innovation) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Learning) การเข้าถึงเทคโนโลยี (Technology Access) การแบ่งงานหรือหน้าที่ตามขีดความสามารถและความเชี่ยวชาญ (Division of Competency and Specialization) การสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรอง (Power of Bargaining and Negotiation) เป็นต้น สำหรับการบริหารภาครัฐนั้นแนวคิดเรื่องเครือข่ายซึ่งภาครัฐเรียก "การบริหารแบบเครือข่าย" (Governing by Network) ถูกนำมาปรับใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Service) ของภาครัฐอยู่ไม่น้อย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐด้วยกัน องค์กรภาคเอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางสาธารณะร่วมกัน ดังนั้น จากหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารแบบเครือข่ายจึงน่าที่จะเป็นเครื่องมือทางการบริหารหนึ่งที่ส่งเสริมขีดความสามารถในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติในฐานะที่เป็นปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ให้มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ภัยและการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ ตลอดจนสภาพปัญหาในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติของประเทศไทย จะพบว่ามีพัฒนาการการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งในแง่โครงสร้างองค์การแนวคิดในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินจากภัยพิบัติในแต่ละยุค ตลอดจนการเรียนรู้ผ่านบทเรียนและประสบการณ์จากการรับมือกับภัยพิบัติมาเป็นลำดับ โดยในส่วนของโครงสร้างองค์การนั้นในอดีตภารกิจจัดการภัยพิบัติแรกเริ่มมี “กรมป้องกันและต่อสู้อากาศยาน” สังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 ต่อมา พ.ศ. 2487 ได้โอนกิจการป้องกันภัยทางอากาศมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและให้ชื่อใหม่ว่า “กรมป้องกันภัยทางอากาศ” หลังจากนั้น ได้ยุบกรมป้องกันภัยทางอากาศและตั้ง “กองป้องกันและบรรเทาภัย” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2494 ต่อมาได้ยกฐานะขึ้นเป็นกรมชื่อ “กรมป้องกันสาธารณภัย” เมื่อ พ.ศ. 2495 และได้ยุบกรมและตั้งเป็นกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจนกระทั่งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ โดยได้ตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งหน่วยงาน มีผลบังคับใช้ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยได้นำงานหรือกระทรวง กรมที่เหมือนกันคล้ายกันมารวมไว้ด้วยกัน รวมตลอดถึงการปรับเปลี่ยนกฎหมายด้วย ทั้งนี้ สำหรับการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินนั้น ได้รวมภารกิจหน้าที่และทรัพยากรของ 5 หน่วยงานเดิมเข้าไว้ด้วยกัน ประกอบด้วย กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท และศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 1-9 กรมพัฒนาชุมชน เป็นผลให้มีการจัดตั้ง “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ขึ้น (ภาณุ แยมศรี, 2550: 3-4) โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายแม่บท และมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้มีความพยายามปรับปรุงและพัฒนากลไกในการจัดการภาวะฉุกเฉินมาโดยตลอด ทั้งโครงสร้างองค์การที่รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินด้วยจากในอดีตที่มุ่งเน้นการตอบโต้กับสถานการณ์ภัยเฉพาะหน้า มาเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Risk Reduction)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการหน่วยงานรับผิดชอบในด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติมายาวนานนับถึงปัจจุบันเกือบกว่า 80 ปี และมีพัฒนาการในแง่แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติมาอย่างต่อเนื่องดังกล่าว แต่จากข้อมูลสถิติสถานการณ์ภัยที่ประเทศไทยเริ่มมีการจัดเก็บข้อมูลจำนวนเหตุการณ์ และความสูญเสียย้อนหลังมาตั้งแต่ปี พ.ศ.

2532 จนถึงปัจจุบันเฉพาะภัยประจำถิ่น 5 ภัยประกอบด้วยอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ภัยหนาว และภัยแล้ง พบว่าจำนวนครั้งของภัย ภาพรวมความสูญเสียและเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติมีได้ลดลง (ภาคผนวก ก: 316) ตามความพยายามในการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างกลไกการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติของภาครัฐ และความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนวิทยาการในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ ทั้งนี้ จากสถิติดังกล่าวจะพบว่าอุทกภัยเป็นภัยที่ก่อให้เกิดความสูญเสียและเสียหายแก่ประเทศไทยมากที่สุด โดยจากปี พ.ศ. 2532-2555 เกิดอุทกภัยทั้งสิ้น 230 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 4,242 ราย มูลค่าความเสียหาย 156,595.87 ล้านบาท (ภาคผนวก ข: 319) โดยเฉลี่ยมูลค่าความเสียหายปีละ 6,808.52 ล้านบาท ขณะเดียวกันเมื่อศึกษาบททวนรายงาน ประสบการณ์ บทเรียน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดภัยพิบัติในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติของภาคส่วนที่รับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีความซับซ้อน ขาดความสมบูรณ์ เชื่อมโยงและเป็นเอกภาพเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ รวมทั้งขาดการประสานงานและเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ประกอบกับงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่สมบูรณ์และเพียงพอ กฎหมายและระเบียบในการบริหารราชการที่ล้าสมัย ความล่าช้าในการช่วยเหลือ การแทรกแซงทางการเมือง การบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550: 2-5, 2555: 17-18) ซึ่งปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติของภาครัฐด้วยการบริหารงานผ่านกลไกระบอบราชการโดยขาดการบูรณาการ ประสานความร่วมมือ ในการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวมเช่นปัจจุบันนั้น เป็นผลให้การบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การบริหารแบบเครือข่าย ในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ (Governing by Emergency Management Network) จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและรูปแบบการพัฒนาการบริหารของภาครัฐเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับในประเทศไทยแนวคิดเครือข่ายเริ่มถูกเล็งเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ภายหลังจากทิศทางการบริหารรัฐกิจมุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยแนวคิดเครือข่ายเข้ามามีบทบาท ในทิศการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างชัดเจนมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่กำหนดแนวทาง การพัฒนาที่มุ่งเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ด้วยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและเครือข่ายการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันได้ต่อยอด แนวคิดเครือข่าย ในฐานะเครื่องมือทางการบริหารจัดการอย่างเด่นชัดว่าในการบริหารแผนไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องใช้กระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เป็นกลไกและเครื่องมือการขับเคลื่อนและ

พัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการ (อาคม เติมพิทยาไพสิฐ และธานินทร์ ณะเอม, 2552: 10-33) ทั้งนี้ เครือข่ายที่มีอยู่ในสังคมไทยมีหลายรูปแบบพิจารณาได้ตามเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนก โดยนฤมล นิราทร (2543: 18-21) ได้จำแนกรูปแบบเครือข่ายในมิติต่างๆ 4 มิติ กล่าวคือ มิติพื้นที่ดำเนินการ เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ มิติกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม มิติอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม เช่น เครือข่ายด้านแรงงาน เครือข่ายกลุ่มพระสงฆ์ธรรม เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก เครือข่ายสารวัตรนักเรียน เครือข่ายอาสาสมัคร มิติรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ ทำให้เกิดเครือข่ายใน 2 ลักษณะกล่าวคือเครือข่ายตามแนวตั้งคือเครือข่ายที่มีโครงสร้างเป็นช่วงชั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน และเครือข่ายตามแนวนอนซึ่งเป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภายในเครือข่ายเท่าเทียมกัน ขณะที่ Kilduff and Tsai (2003: 4-8) ได้แบ่งประเภทของเครือข่ายตามระดับของการศึกษาวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) เป็น 4 ประเภทได้แก่ เครือข่ายระดับปัจเจกบุคคล (Individual Level Network) เครือข่ายระดับหน่วยธุรกิจ (Business Unit Level Network) เครือข่ายระดับองค์การ (Organization Level Network) และเครือข่ายระดับอื่นๆ (Other Level Network) หรือระดับระหว่างองค์การ นอกจากนี้ ประเภทของเครือข่ายยังอาจจำแนกตามโครงสร้างหน้าที่ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท กล่าวคือ เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายภาคธุรกิจ เครือข่ายภาคประชาชนและเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชน (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (อบอุ่น), 2548: 2) อย่างไรก็ตาม จะพบว่าเครือข่ายที่เกิดขึ้นดังกล่าวแท้จริงแล้วไม่สามารถแยกประเภทเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งได้อย่างชัดเจนเนื่องจากเครือข่ายนั้นมีการซ้อนทับอยู่หลายเกณฑ์การแบ่ง

ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงของสถานการณ์ภัยพิบัติจะพบข้อสังเกตที่ชัดเจนเกี่ยวกับเครือข่ายว่ามีเครือข่ายต่างๆ ที่เข้ามาขับเคลื่อนกิจกรรม และมีส่วนเกี่ยวข้องมิใช่แต่เฉพาะเครือข่ายที่มีภารกิจหรือวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติโดยตรงเท่านั้น หากแต่มีเครือข่ายประเภทอื่นๆ ในทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากปัญหาสาธารณะอื่นๆ ที่มีเครือข่ายขับเคลื่อนกิจกรรมสนับสนุนการแก้ไขปัญหา ร่วมกับ หรือคู่ขนานกับภาครัฐ ภาคเอกชนหรือเครือข่ายอื่นๆ เฉพาะด้าน เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนนกรณีมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 มีองค์การเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนจำนวนมากเข้ามาร่วมผนึกกำลัง (Synergy) ปฏิบัติงานฝ่าวิกฤตอุทกภัยพิบัติภัยทั้งในระดับพื้นที่และระดับบัญชาการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นคือ การขาดการบูรณาการ เชื่อมโยงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของภารกิจร่วมกันระหว่างภาครัฐ และเครือข่าย ที่เข้ามามีส่วนร่วม ประกอบกับการขาดการสื่อสาร แลกเปลี่ยนและการประสานงานข้อมูลที่ต้องการ ครบถ้วน และเป็นเอกภาพในการตัดสินใจ รวมถึงองค์ความรู้ที่เป็นระบบส่งผลให้องค์การในเครือข่าย หรือระหว่างเครือข่ายด้วยกันทั้งภาครัฐ

เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร ตลอดจนภาคประชาชน เกิดการทำงานแบบแยกส่วน ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายบางส่วนมีลักษณะแข่งขัน (Competitive) ภาครัฐในฐานะแกนกลางจึงไม่สามารถบริหารจัดการหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามลำดับความสำคัญในการบริหารภาวะฉุกเฉิน<sup>1</sup> อย่างมีอาชีพได้เท่าที่ควรจะเป็นทั้งในแง่ของความเร็ว มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง เป็นธรรมและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

นอกจากนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัตินั้นพบว่ามีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับสาขาสังคมศาสตร์อื่น โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาบทเรียน ประสบการณ์จากการเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่เป็นสำคัญ โดยพื้นที่ศึกษาวิจัยการจัดการภาวะฉุกเฉินของนักวิจัยสาขาการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่งมุ่งไปที่ปัญหาเชิงนโยบายเป็นหลัก อาทิ การกำหนดนโยบาย (Policy Design) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินนโยบายและโครงการ (Policy and Program Evaluation) ขณะที่ส่วนหนึ่งสนใจศึกษาในมิติขององค์กรและการบริหาร อาทิ ความสัมพันธ์ของภาครัฐ (Intergovernmental Relations) ความสัมพันธ์ด้านการเงินระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น (Federal-State-Local Fiscal Relations) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) ภาวะผู้นำของผู้บริหารในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Executive Leadership in Emergencies) การประสานงานขององค์กร (Organizational Coordination) เป็นต้น ในปัจจุบันนี้นักวิชาการเริ่มมาให้ความสนใจศึกษาเครือข่ายองค์กร และบทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไรในการส่งมอบบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น โดยมองว่าเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศนั้นเป็นเครือข่ายโยงใยที่ซับซ้อน (Complex Web) ของภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร อาสาสมัคร คณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Group) ภาคีเครือข่ายการทำงานของภาครัฐ (Partnership) รวมถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบสัญญาอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น และหากขนาดความรุนแรงสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินมากเท่าไรก็ยิ่งต้องการประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เพิ่มขึ้นเท่านั้น (Waugh, 2013a: 1-11) อย่างไรก็ตาม การศึกษาเครือข่ายยังขาดการศึกษาแนวทางการบริหารเครือข่ายของภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติในเชิงการปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม และมีหลักวิชาการรองรับ

กล่าวโดยสรุปจากข้อมูลความสูญเสียที่สะท้อนความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยภัยอันเป็นปัญหาสาธารณะของประเทศไทย แนวทางการจัดการภัยพิบัติ ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ความสำคัญของบทบาทเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ ประกอบกับช่องว่างทางวิชาการด้านบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวกับการ

<sup>1</sup> Federal Emergency of Management Agency (FEMA) ได้กำหนดแนวทางการจัดลำดับความสำคัญในการบริหารภาวะฉุกเฉินภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ว่าประกอบด้วย 1) รักษาชีวิตและทรัพย์สิน 2) ใช้ทรัพยากรคุ้มค่า 3) รักษาสิ่งแวดล้อม

จัดการภาวะฉุกเฉิน ภัยพิบัติ รวมทั้งจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้จัดประกายความคิดให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่ายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารงานภาครัฐแบบหนึ่ง (Method of Public Management) เพื่อตอบปัญหาวิจัยว่าในปัจจุบันประเทศไทย มีเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยใดบ้าง และเครือข่ายเหล่านั้นมีรูปแบบ โครงสร้าง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร ภาครัฐมีการบริหารจัดการเครือข่ายหรือไม่อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการเครือข่ายใดบ้าง นอกจากนี้ ในบริบทสังคมไทยควรมีการบริหารงานแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยอย่างไร รูปแบบเครือข่ายแบบใด และความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายอย่างไรที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดพลังทวี (Synergy) และเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยดังกล่าวบ้าง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยนี้ จึงเป็นความพยายามในการสะท้อนข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมไปพร้อม ๆ กับการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการ กับการปฏิบัติ ตลอดจนเพิ่มพูนองค์ความรู้ในด้านการบริหารงานภาครัฐให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลักสำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554 ทั้งรูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่าย

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554

1.2.3 เพื่อศึกษาตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมและควรจะเป็นในบริบทสังคมไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในบริบทสังคมไทย

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยภายใต้กรอบสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ โดยมีขอบเขตการศึกษาคครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาสถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายทั้งองค์ประกอบ รูปแบบ โครงสร้าง และความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่าย รวมทั้งสภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด ในการบริหารแบบเครือข่ายของภาครัฐในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554 ตลอดจนแสวงหาตัวแบบซึ่งเป็นแนวทางการบริหารแบบเครือข่ายที่เหมาะสมและ ควรจะเป็น รวมถึงเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนตัวแบบ การบริหารแบบเครือข่าย ด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยดังกล่าว

### 1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการจัดการแบบเครือข่ายในการในการจัดการภาวะฉุกเฉิน เฉพาะ อุทกภัยพิบัติภัย หรือภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัยในเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 โดยใช้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์การระดับนโยบาย และผู้ปฏิบัติในองค์การภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหา กำไรหรือองค์การสาธารณกุศล ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการ จัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัด

### 1.3.3 ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการบริหารเครือข่ายในห้วงเวลาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาประสบอุทก ภัยพิบัติภัยครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ในระหว่างช่วงระยะเวลาเตรียมความพร้อมรับมือกับ สถานการณ์อุทกภัยของจังหวัดจนกระทั่งการตอบโต้ และบรรเทาทุกข์ในระยะวิกฤติซึ่งเกินกว่า ขีดความสามารถของในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัด โดยผู้วิจัยจะใช้เวลาในการ ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556-พฤษภาคม พ.ศ. 2558

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้

1.4.1 ทำให้ได้ทราบถึงสถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายในการ จัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยทั้งรูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยงของ เครือข่าย รวมทั้งสภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการ ภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554

1.4.2 ทำให้ได้ทราบถึงการบริหารแบบเครือข่ายเพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย ที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในบริบทสังคมไทย ซึ่งหน่วยงาน/องค์การที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติสามารถนำผลจากการศึกษาวิจัยนี้ ไปกำหนด



นโยบาย และแนวปฏิบัติในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยในปัจจุบัน รวมทั้งรองรับสถานการณ์ภัยในอนาคตต่อไป

1.4.3 ทำให้ได้ทราบถึงเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารแบบเครือข่ายเพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยซึ่งจะทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปกำหนดแนวทางการพัฒนาและสนับสนุน ตลอดจนป้องกันและลดปัจจัยอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบเครือข่าย

1.4.4 ทำให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มพูนเติมเต็มองค์ความรู้ทางวิชาการด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติในสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านองค์การและบริหาร

## 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.5.1 การจัดการภาวะฉุกเฉินการจัดการภัยพิบัติ (Emergency or Disaster Management) หมายถึงกรอบความคิดในการดำเนินการ รวมถึงกระบวนการกิจกรรมหรือหน้าที่ในการสร้างความปลอดภัยซึ่งเป็นกระบวนการอย่างมีระบบในทุกๆระยะของการเกิดภัยทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิด ด้วยการใช้มาตรการการป้องกัน การเตรียมความพร้อม บรรเทา อดทน อดภัย และฟื้นฟู โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะรักษาชีวิต และทรัพย์สิน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านนิเวศวิทยา และสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยให้น้อยที่สุดไม่ว่าภัยนั้นจะเกิดขึ้นจากสาเหตุใดก็ตาม

1.5.2 อุทกภัยระดับ 1 หมายถึงสถานการณ์อุทกภัยที่มีขนาดเล็ก นายอำเภอ/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี สามารถบริหารและควบคุมสถานการณ์อุทกภัยได้โดยลำพัง

1.5.3 อุทกภัยระดับ 2 หมายถึงสถานการณ์อุทกภัยที่มีขนาดกลาง ผู้บริหารสถานการณ์อุทกภัยระดับ 1 ไม่สามารถบริหารและควบคุมสถานการณ์อุทกภัยได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้าควบคุมสถานการณ์

1.5.4 อุทกพิบัติภัย (Catastrophic Flood) หมายถึง ภัยพิบัติอันมีสาเหตุมาจากอุทกภัยขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง ซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถที่จังหวัดจะควบคุมสถานการณ์ได้โดยลำพัง

1.5.5 เครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย (Emergency Management Network for Catastrophic Flood) หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของกลุ่มบุคคล หรือองค์กรหลายองค์กร ที่มีเป้าหมายที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในการดำเนินการเพื่อจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีสาเหตุมาจากอุทกพิบัติภัย

## บทที่ 2

### การทบทวน และประมวลแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดนำในการศึกษา (Core Concept) ประกอบด้วย

2.1 แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)/การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่าย หรือการบริหารภาครัฐ ในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การและการจัดการ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุปสาระสำคัญเป็นลำดับ ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)/การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

##### 2.1.1 นิยาม

ในการให้คำจำกัดความของการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) /ภัยพิบัติ (Disaster Management) นั้นพบว่ามีการใช้แทนกัน อย่างไรก็ตาม คำว่า “ภัยพิบัติ” ถูกพิจารณาว่ามีความหมายแตกต่างจาก “ภาวะฉุกเฉิน” โดยสำนักงานว่าด้วยภัยพิบัติระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR, 2004: 9) ให้ความหมายของ Disaster ว่าเป็นการขัดขวางการดำเนินการของชุมชนและสังคมอันเป็นสาเหตุให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถที่ชุมชนและสังคมจะรับมือโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้ หรือเหตุการณ์ใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้น และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ขณะที่ Emergency หมายถึง เหตุการณ์ใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดซึ่งส่งผลให้ชีวิตและทรัพย์สินตกอยู่ในภยันตรายและต้องอาศัยการตอบโต้ในทันทีของชุมชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (Drabek, 1996: 3) ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของกระทรวงความมั่นคงแห่ง

มาตุภูมิสหรัฐอเมริกา (Department of Homeland Security: DHS) ที่ว่าเป็นเหตุการณ์ซึ่งคุกคามสุขภาพ และความปลอดภัยต่อสาธารณะ หรือเหตุการณ์อื่นใดที่ต้องการการปฏิบัติการอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า “ภัยพิบัติ” มีความหมายถึงเหตุการณ์ที่ต่างจาก “ภาวะฉุกเฉิน” ในแง่ของความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งชีวิต ความปลอดภัย และความเสียหายต่อทรัพย์สิน ขณะที่ภาวะฉุกเฉินนั้นเป็นเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยการประสานการปฏิบัติการเพื่อปกป้องชีวิต และทรัพย์สินโดยเร่งด่วน (Porfiriev, 1995: 291)

เมื่อนำคำ “ภาวะฉุกเฉิน” และ “ภัยพิบัติ” ดังกล่าวมาประกอบกับ “การจัดการ” จะพบว่ามีนักวิชาการ หน่วยงาน รวมถึงระเบียบกฎหมายต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความของทั้งการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการจัดการภัยพิบัติไว้อย่างน่าสนใจมากมาย สำหรับนักวิชาการซึ่งได้ให้ความหมายของการจัดการภาวะฉุกเฉินไว้ อาทิ Drabek and Hoetmer (1994) และ Haddow and Bullock (2003) ได้นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าเป็นกรอบการปฏิบัติ (Discipline) โดย Drabek and Hoetmer (1991: 17) เห็นว่าการจัดการภาวะฉุกเฉินคือกรอบการปฏิบัติในการประยุกต์ใช้ศาสตร์ เทคโนโลยี การวางแผน และการบริหารเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ร้ายแรงที่ทำให้เกิดความสูญเสียและเสียหาย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเหตุการณ์ซึ่งก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อชุมชนส่วน Haddow and Bullock (2003: 1) ให้คำจำกัดความการจัดการภาวะฉุกเฉินว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง นอกจากนี้ มีนักวิชาการที่นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับความเสี่ยงเช่นเดียวกันกับ Haddow and Bullock (2003) อาทิ Waugh (2000: 3) เห็นว่าการจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นการจัดการความเสี่ยงเพื่อว่าสังคมจะได้อยู่ร่วมกับภัยสิ่งแวดล้อมและภัยทางเทคโนโลยี รวมทั้งสามารถจัดการกับภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากภัยนั้นๆ ได้ และ Salter (1998: 28) ว่าการจัดการภาวะฉุกเฉินหมายถึง มาตรการในการจัดการความเสี่ยงของชุมชนและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งการป้องกันผลกระทบ การเตรียมการ การตอบโต้ หรือฟื้นฟูจากเหตุการณ์ที่มีสาเหตุมาจากความเสียหายของชุมชนและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการนิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินในมุมมองของกระบวนการหรือกิจกรรมเช่นกัน เช่น Drabek (1997) ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการในการลดสถานการณ์ภัยให้น้อยลงที่สุด และสร้างความปลอดภัยให้มากที่สุดโดยมีเป้าหมายเพื่อจำกัดความเสียหายจากภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นโดยนากลยุทธ์ และยุทธวิธีต่างๆ ซึ่งครอบคลุมวงจรมองภัยพิบัติมาใช้ ส่วน Dykstra (2003: 3) นิยามว่าหมายถึงกิจกรรมต่างๆ ในการป้องกัน เตรียมความพร้อม ตอบโต้ ฟื้นฟู สนับสนุนและการออกกฎหมายเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินโดยไม่คำนึงถึงประเภท ขนาด หรือสถานที่เกิดเหตุฉุกเฉิน ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิต พิการ และความเสียหายที่จะเกิดจากเหตุฉุกเฉินนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินของนักวิชาการพิจารณาได้ในสองมุมมองคือกรอบการปฏิบัติ และกระบวนการหรือกิจกรรม

สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ให้คำจำกัดความการจัดการภาวะฉุกเฉิน อาทิ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิสหรัฐอเมริกา (Department of Homeland Security: DHS ม 2007: 9) ได้ให้นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินว่าเป็นการประสานและบูรณาการกิจกรรมที่จำเป็นในการสร้างรักษา และปรับปรุงขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การฟื้นฟู หรือการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน ไม่ว่าเหตุหนึ่งจะเกิดมาจากสาเหตุใด ๆ ก็ตาม ขณะที่องค์การเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Emergency Management Agency: FEMA) (FEMA, 1995: 1-6) ได้ให้นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินไว้เช่นกันว่า การจัดการภาวะฉุกเฉิน คือ การวางแผน วิเคราะห์ และการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเข้าบรรเทาทุกข์ ป้องกัน ตอบโต้ และฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาชีวิต และทรัพย์สินรวมทั้งสิ่งแวดล้อม และในปี ค.ศ. 2002 FEMA ยังได้ให้ความหมายการจัดการภาวะฉุกเฉินอย่างกว้างๆ ไว้ว่าเป็นกระบวนการของประเทศในการเตรียมการเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ บรรเทาผลกระทบ ตอบโต้ ตลอดจนฟื้นฟู (FEMA, 2002: 1-6) ส่วน กองจัดการเหตุฉุกเฉินมลรัฐมิชิแกน กรมตำรวจ (Michigan Emergency Management Division, Department of State Police, 1998: 6) นิยามว่าการจัดการภาวะฉุกเฉิน หมายถึงระบบที่ครอบคลุมนโยบาย การปฏิบัติ และกระบวนการที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินจากผลกระทบที่เกิดจากเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงโครงการ ทรัพยากร และขีดความสามารถในการบรรเทาเตรียมความพร้อม ตอบโต้ และฟื้นฟูผลกระทบ อันเกิดจากภัย จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า นิยามของหน่วยงานสอดคล้องกับนิยามของนักวิชาการในฐานะที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรม หากแต่ระบุรายละเอียดซึ่งเป็นสาระสำคัญของวงจรการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อม การรับมือ การบรรเทา และการฟื้นฟู

นอกจากนิยามตามนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว การจัดการภาวะฉุกเฉินยังได้ถูกให้คำจำกัดความไว้ในระเบียบกฎหมายเช่นกัน อาทิ พระราชบัญญัติปฏิรูปการจัดการภาวะฉุกเฉินภายหลังเหตุการณ์พายุแคทลีน่า พ.ศ. 2549 ได้ให้นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินว่า หมายถึง ภาระหน้าที่ของภาครัฐในการประสานและบูรณาการกิจกรรมทั้งหมด เพื่อสร้าง รักษา ปรับปรุงศักยภาพในการเตรียมความพร้อม ปกป้อง ตอบโต้ ฟื้นฟู และบรรเทาทุกข์ ที่เกิดจากการคุกคามของภัยพิบัติทางธรรมชาติ การก่อการร้าย หรือภัยอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์อื่น ๆ ขณะที่ประมวลกฎหมายมลรัฐอินเดียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา (2005) ได้ให้นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินไว้โดยละเอียดว่าเป็นการเตรียมการและประสานการปฏิบัติหน้าที่ฉุกเฉินทั้งหมดนอกเหนือจากหน้าที่เบื้องต้นของฝ่ายทหารหรือรัฐบาลกลางในการป้องกัน ช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และลดความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติให้น้อยลงที่สุด ทั้งนี้ หน้าที่ (Functions) ดังกล่าวประกอบด้วย 1) การดับเพลิง 2) ภารกิจของตำรวจ 3) การแพทย์และสุขอนามัย 4) การกู้ภัย 5) งานวิศวกรและโยธา 6) การแจ้งเตือนภัย 7) การสื่อสาร 8) งานเกี่ยวกับรังสี และ

เคมี รวมทั้งการต่อสู้ด้วยอาวุธชนิดพิเศษ 9) การอพยพผู้ได้รับความเดือดร้อน 10) สวัสดิการด้านเหตุฉุกเฉิน 11) การขนส่งหรือเคลื่อนย้ายฉุกเฉิน 12) การปกป้องโรงงานอุตสาหกรรม 13) การฟื้นฟูสิ่งสาธารณะประโยชน์เป็นการชั่วคราว 14) หน้าที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และ 15) กิจกรรมอื่นที่จำเป็นในการเตรียมการ หรือประสานงานในกิจกรรมตามข้อ 1-14)

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตสำคัญในการนิยามการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ของประเทศไทยซึ่งระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 นั้นมีความหมายแคบกว่าความหมายของสากลที่ครอบคลุมทุกระยะของการเกิดภัย โดยนิยามของประเทศไทยให้ความหมายการจัดการภาวะฉุกเฉินว่าหมายถึง การจัดตั้งองค์การและการบริหารจัดการด้านต่างๆ เพื่อรับมือขอรับในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูบูรณะ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2552: 26, 34 และ 62) ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งในการจัดการสาธารณภัยขณะเกิดภัยเท่านั้น โดยใช้คำว่า “การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน” คือเป็นการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยเพื่อขจัดหรือลดความรุนแรงของภัย รวมทั้งการรักษาขวัญกำลังใจ และความเป็นระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ของทุกฝ่ายที่ต้องดำเนินการเป็นการเร่งด่วน เพื่อให้ภาวะภัยบรรเทาลง หรือหมดสิ้นโดยเร็ว โดยลำดับความสำคัญในการรักษาชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนเป็นความเร่งด่วนลำดับแรก นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรการการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน ไว้ 6 มาตรการ กล่าวคือ 1) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ทุกระดับ 2) การเชื่อมโยงระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน 3) การสนธิกำลังเข้าช่วยเหลือและควบคุมสถานการณ์ และการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลผู้ประสบภัย 4) การรักษาพยาบาลโดยการจัดระบบการแพทย์และสาธารณสุข 5) การจัดการศพ และ 6) การประชาสัมพันธ์ กล่าวโดยสรุปนิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินตามความหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่นิยามไว้ถูกให้คำจำกัดความในแง่มุมมองกระบวนการหรือกิจกรรมที่ครอบคลุมทุกระยะของการเกิดภัย ยกเว้นนิยามของประเทศไทยที่มุ่งเน้นเฉพาะกิจกรรมหรือกระบวนการที่ดำเนินการในขณะเกิดภัยเท่านั้น

สำหรับคำว่า “การจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Management) มีนักวิชาการและหน่วยงานได้ให้คำจำกัดความไว้เช่นเดียวกัน และมีสาระสำคัญสอดคล้องกับนิยามของการจัดการภาวะฉุกเฉินในมุมมองที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรม อาทิ Pearce (2000: 11) นิยามการจัดการภัยพิบัติ หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์และค่านิยมร่วมกันในการส่งเสริมผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดหรือมีแนวโน้มจะเกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการนั้นจะช่วยชุมชนในการตอบโต้กับภัยพิบัติทั้งก่อนเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุ ในอันที่จะรักษาชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงรักษานิเวศวิทยา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการเมืองของพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ ขณะที่ Light (2008: 20) มีความเห็นว่าการจัดการภัยพิบัติหมายถึง 1) การวางแผนเตรียมความพร้อมให้เข้าถึงความเปราะบางของภัย 2) กิจกรรมลดผลกระทบจากภัยในโครงสร้างของ

สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ การปฏิบัติการ และบุคลากร 3) การวางแผนตอบโต้เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการ อาทิ การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การค้นหาและกู้ภัย การอพยพ การติดต่อสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน และการฝึกอบรมบุคลากร 4) การฟื้นฟู นอกจากนี้ The United Nations Department of Humanitarian Affairs: UNDHA, 2007: 28) ได้ให้ความหมายว่าเป็นนโยบาย การตัดสินใจเชิงบริหาร และกิจกรรมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับในแต่ละระยะของการเกิดสาธารณภัยในทุกๆระดับ ส่วน Disaster and Emergency Reference Center (1998) นิยามว่าเป็นกระบวนการวางแผน และมาตรการเพื่อการลดภัยพิบัติ รวมถึงมาตรการในการตอบโต้ และฟื้นฟู สำหรับประเทศไทยได้มีการนิยามการจัดการภัยพิบัติสอดคล้องกับความหมายของนักวิชาการและหน่วยงานต่างประเทศดังกล่าวว่าเป็นกระบวนการที่ต้องเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ ครอบคลุมการดำเนินการทุกขั้นตอน ทั้งการวางแผน การจัดวางบุคลากร การปฏิบัติและการควบคุมดูแลรวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มีการจัดการที่ดีในทุกๆระยะของวงจรการจัดการสาธารณภัย โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความเสี่ยงต่างๆ ควรมีหลักประกันความปลอดภัย 2) เพื่อปกป้องทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด รวมทั้งลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และ 3) เพื่อรักษาภาวะแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความอยู่ดีกินดีของสังคม (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549: 5)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คำ “ภาวะฉุกเฉิน” และ “ภัยพิบัติ” จะมีการให้ความหมายแตกต่างกัน และมีการนิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติในมุมมองของกรอบการปฏิบัติและกระบวนการหรือกิจกรรมดังกล่าว แต่จะพบว่ามียุทธศาสตร์หลายหน่วยงานที่ให้คำจำกัดความการจัดการภาวะฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติเหมือนกัน อาทิ UNISDR (2004) ได้ให้ความหมายของการจัดการภาวะฉุกเฉินว่าหมายถึง องค์กรและการจัดการทรัพยากรและหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการกับเหตุฉุกเฉินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อม การตอบโต้ และการฟื้นฟู ซึ่งเกี่ยวข้องกับแผน โครงสร้าง และการจัดการความพยายามในการร่วมมือของภาครัฐ เอกชน อาสาสมัครในการประสานงานเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉิน โดยเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “การจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Management) ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของสมาคมป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (National Fire Protection Association: NFPA) ที่นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินกับการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน โดยนิยามว่าการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)/การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) ว่าหมายถึงกระบวนการต่อเนื่องในการป้องกัน บรรเทา การเตรียมความพร้อมในการตอบโต้ การฟื้นฟูจากเหตุการณ์ซึ่งคุกคามต่อชีวิต ทรัพย์สิน การปฏิบัติงาน หรือแม้แต่สภาพแวดล้อม (NFPA, 2007: 7)

จากนิยามของการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการจัดการภัยพิบัติของนักวิชาการและหน่วยงานต่างประเทศข้างต้นสะท้อนให้เห็นความหมายใน 2 มุมมอง ด้วยกัน กล่าวคือมุมมองที่เป็นกรอบความคิดในการดำเนินการ/การปฏิบัติ (Discipline) และมุมมองของกิจกรรมหรือวิธีปฏิบัติ (Activities and Practices) โดยการจัดการภาวะฉุกเฉินมีการกำหนดนิยามกว้างขวางครอบคลุมในทั้งสองมุมมอง ขณะที่การจัดการภัยพิบัติมีความหมายมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมหรือวิธีการปฏิบัติเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม จะพบว่า นิยามของคำทั้งสองมีสาระที่เป็นจุดร่วมที่สำคัญประกอบด้วย

1) ประเภทภัย กล่าวคือครอบคลุมทุกประเภทภัย (All Hazards) รวมถึงภัยพิบัติ (Disasters) หรือภัยพิบัติร้ายแรง (Catastrophe)

2) กิจกรรมหรือการปฏิบัติในห้วงเวลาการเกิดภัย คือมุ่งเน้นระบบ กระบวนการ กิจกรรมทั้งก่อนเกิด (ป้องกัน การเตรียมความพร้อม และลดผลกระทบ) ขณะเกิดเหตุ (ตอบโต้) และหลังเกิดเหตุ (การฟื้นฟู)

3) วัตถุประสงค์ คือมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดการที่ชัดเจน คือรักษาชีวิต และทรัพย์สิน รวมถึงลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสภาพแวดล้อมให้น้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม จากข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้คำนิยามของการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นเฉพาะกิจกรรมที่จะดำเนินการในขณะที่เกิดภัยซึ่งเป็นสาระสำคัญเพียงส่วนหนึ่งของการจัดการภาวะฉุกเฉินในความหมายของสากลข้างต้นนั้น จึงเห็นว่าควรใช้คำว่า “การจัดการในภาวะวิกฤติ” (Crisis Management) แทนเพื่อบ่งชี้ว่าเป็นกิจกรรม หรือกระบวนการหนึ่งของการจัดการสาธารณภัยขณะเกิดภัยเพื่อลดความสับสนในความหมายน่าจะเป็นการเหมาะสมกว่า

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการภัยพิบัติและการจัดการภาวะฉุกเฉินนั้นมีความหมายที่มีสาระสำคัญหลักเช่นเดียวกันเพียงแต่การจัดการภาวะฉุกเฉินมีการให้นิยามกว้างขวางครอบคลุมในแง่มุมของกรอบความคิดในการดำเนินการ/การปฏิบัติ (Discipline) และห้วงเวลาการตอบสนองต่อเหตุการณ์ด้วย กล่าวโดยสรุป การจัดการภาวะฉุกเฉินหรือการจัดการภัยพิบัติ (Emergency/Disaster Management) จึงหมายถึง กรอบความคิดในการดำเนินการ รวมถึงกระบวนการกิจกรรมหรือหน้าที่ในการสร้างความปลอดภัยซึ่งเป็นกระบวนการอย่างมีระบบในทุกระยะของการเกิดภัยทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิด ด้วยการใช้มาตรการการป้องกัน การเตรียมความพร้อม บรรเทา ตอบโต้ และฟื้นฟู โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะรักษาชีวิต และทรัพย์สิน ตลอดจนคน สิ่งแวดล้อม ทั้งทางด้านนิเวศวิทยา และสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยให้น้อยที่สุดไม่ว่าภัยนั้นจะเกิดขึ้นจากสาเหตุใดก็ตาม

## 2.1.2 กรอบแนวทางการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management Approach)

จากการศึกษารวบรวมกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินพบว่าได้มีการนำเสนอแนวทางการจัดการภาวะฉุกเฉินในแง่มุมต่างๆ ไว้มากมายซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพรวมของกิจกรรมในการดำเนินการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงวิธีคิดในการจัดการภาวะฉุกเฉิน/ภัยพิบัติ ที่น่าสนใจโดยสรุป ดังนี้ (Khan, Vasilescu and Khan, 2008: 43-50; Guzman, 2002: 3-16)

### 2.1.2.1 วงจรการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency/Disaster Management Cycle)

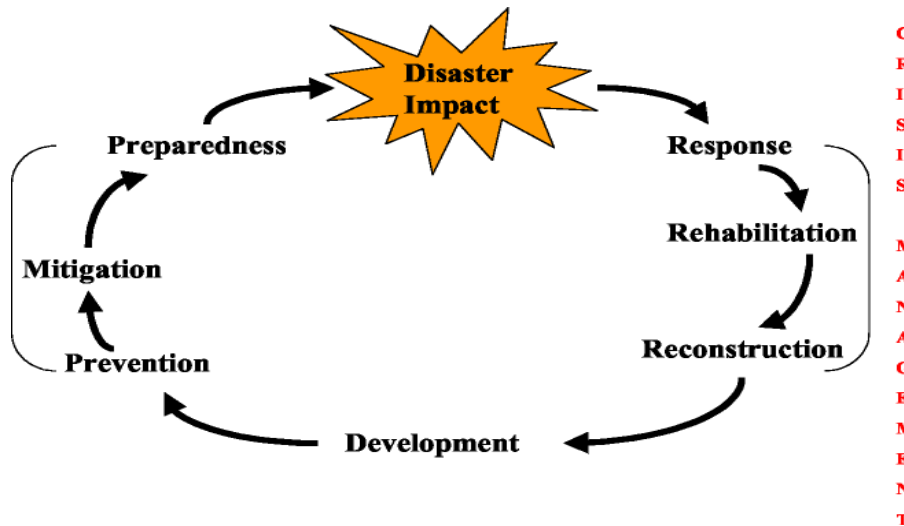
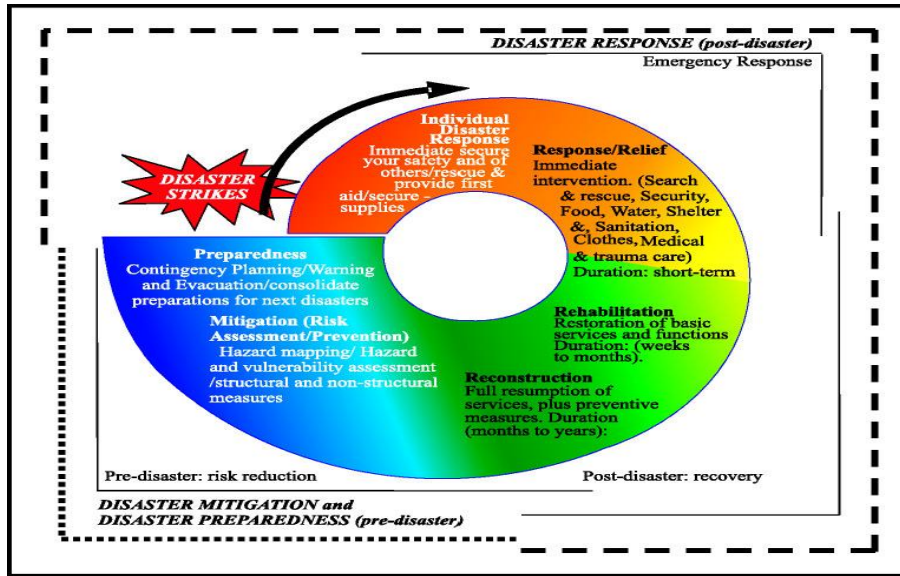
เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่นำเสนอในมุมมองของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม มาตรการทางสังคมเพื่อรับมือภัยพิบัติในแต่ละระยะของการเกิดภัย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อหลีกเลี่ยง ลดผลกระทบ ตลอดจนฟื้นฟูความสูญเสียและเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ แนวคิดนี้แสดงให้เห็นการจัดการภัยพิบัติในลักษณะวงจรของกิจกรรมในแต่ละระยะของการเกิดภัย ได้แก่

1) ระยะเวลาก่อนเกิดภัย (Before a Disaster or Pre-Disaster) ประกอบด้วย การลดผลกระทบและเตรียมความพร้อม (Mitigation and Preparedness) ซึ่งเป็นกิจกรรมหรือ มาตรการที่มีเป้าหมายเพื่อลดความสูญเสียหรือเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินจากภัยที่อาจเกิดขึ้น อาทิ การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนัก การจัดทำแผน และการป้องกัน (Prevention)

2) ขณะเกิดภัย (During a Disaster or Disaster Occurrence) ประกอบด้วย การดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยให้เหลือน้อยลง และตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัยที่สุด ซึ่งเรียกกิจกรรมในขั้นตอนนี้ว่าการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response)

3) ภายหลังเกิดภัย (After a Disaster or Post-Disaster) ประกอบด้วย การดำเนินการตอบโต้และฟื้นฟู (Response and Recovery) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อที่จะฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบทันทีที่เกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ ได้นำเสนอตามภาพที่ 2.1 ดังนี้





ภาพที่ 2.1 วงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle)

แหล่งที่มา: Khan, Vasilescu and Khan, 2008: 43, 49.

จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวทางนี้สามารถชี้ให้เห็นภาพรวมของการจัดการภัยพิบัติ (Holistic Approach) อย่างไรก็ดีตาม ในบางกิจกรรมที่ดำเนินการนั้นอาจมีการคาบเกี่ยวกัน (Overlap) ในแต่ละระยะของการเกิดภัย ขณะที่บางกิจกรรมนั้นเป็นการดำเนินการเฉพาะระยะของการเกิดภัยนั้นๆ สำหรับช่วงเวลาการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละระยะของการเกิดภัยจะใช้เวลานานหรือน้อยขึ้นอยู่กับความรุนแรงของภัยพิบัตินั้นๆ เป็นสำคัญ

2.1.2.2 The Sustainable Development Approach การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่สามารถสะท้อนมุมมองเพื่อช่วยในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ ห้วงเวลา

การเกิดภัยพิบัติ โดยแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการแผนงานกิจกรรมในการจัดการภัยพิบัติในแต่ละระยะ การเกิดภัยเข้าร่วมไว้กับแผนการพัฒนา อาทิ มาตรการในการลดผลกระทบ ทั้งเชิงโครงสร้าง (Structural Measures) และไม่ใช่โครงสร้าง (Non-Structural Measures) เพื่อป้องกันประชาชนจากภัยพิบัติ แนวทางนี้สะท้อนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืนด้วยการส่งเสริมวัฒนธรรมในการป้องกัน (Culture of Prevention) ทั้งนี้ สารสำคัญของจัดการภัยพิบัติบนพื้นฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่สำคัญประการหนึ่งคือ กรอบแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ (The Disaster Management Framework) ซึ่งมีวิธีการคิดอันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1) Comprehensive Approach วิธีการคิดที่สะท้อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการปฏิบัติครอบคลุมมุมมองการจัดการภัยพิบัติที่สมบูรณ์ในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม รวมถึงการตอบโต้และฟื้นฟู

2) All-Hazard Approach มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาและการปฏิบัติครอบคลุมในทุกประเภทภัย วิธีการนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาระบบหรือระเบียบวิธีปฏิบัติสำหรับภัยของชุมชนที่คล้ายคลึงกัน

3) Integrated Approach มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐเอกชน และชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะส่งเสริมประสิทธิภาพในการประสานงานของภาคส่วนต่างๆ (Multi-Sectoral and Intersectoral Coordination) และลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานร่วมกัน

2.1.2.3 The Developmental Relief Approach ซึ่งให้เห็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการบรรเทาทุกข์จากเดิมที่มองผู้ประสบภัยว่าเป็นผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองและเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกมาสู่การบรรเทาทุกข์บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ประสบภัยเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถและศักยภาพถึงแม้จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติก็ตาม ซึ่งภายใต้กรอบความคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ ประชากร รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน เพื่อนำมากำหนดความต้องการความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.1.2.4 The Vulnerability Reduction Approach แนวคิดการลดความล่อแหลมของชุมชน ในการวิเคราะห์ความล่อแหลมของชุมชนพิจารณาจากระดับความอ่อนไหวต่อความเสี่ยงที่เกิดจากภัย และขีดความสามารถในการรับมือกับภัยของชุมชน ทั้งนี้ การประเมินความล่อแหลม การวิเคราะห์ภัย (Hazard Analysis) และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ก็เพื่อให้ชุมชนทราบว่าชุมชนมีความล่อแหลมอย่างไร และมีภัยใดบ้างที่อาจเกิดกับชุมชน แนวคิดนี้นำมาประยุกต์ใช้ในการประสานความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ และชุมชนในการป้องกัน ด้วยการสร้าง ความตระหนัก และการเตรียมความพร้อมทั้งในการวางแผน รวมถึงการฝึกอบรม

2.1.2.5 Total Disaster Risk Management Approach (TDRM) เป็นแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉิน ที่มีมุมมองครอบคลุมอย่างเป็นองค์รวมโดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับประเด็นและช่องว่าง ที่มีในวงจรการจัดการภัยพิบัติทั้งสาเหตุการเกิดภัยพิบัติ เงื่อนไขที่เป็นความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ความอ่อนแอของชุมชน การประสานและความร่วมมือในระดับ และมิติต่างๆ ในลักษณะสหวิทยาการ (Multilevel, Multidimensional and Multidisciplinary Cooperation and Collaboration) เพื่อให้สามารถลดและตอบโต้กับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดนี้ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการการประสานความร่วมมือในการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ ซึ่งก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในนโยบายการพัฒนาเพื่อลดและตอบโต้ภัยพิบัติ ไปพร้อมๆ กับการพัฒนาที่เกี่ยวข้องด้านอื่นๆ อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดิน การป้องกันทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่ความมั่นคงด้านอาหาร (Guzman, 2002: 10-11) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิด TDRM ตั้งอยู่บนหลักการการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การทำแผนที่ภัย (Hazard Mapping) และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) จึงถือเป็นเครื่องมือพื้นฐานสำคัญเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการลดความอ่อนแอ (Vulnerability Reduction) และการสร้างขีดความสามารถ (Capacity Enhancement) ให้กับชุมชน

ทั้งนี้ Guzman (2002: 11-14) ได้เสนอยุทธศาสตร์ 5 ประการสำหรับ TDRM กล่าวคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ดำเนินการลดและรับมือกับภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการประสานความร่วมมือในทุกๆระดับ และทุกมิติในลักษณะสหวิทยาการ โดยให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมทั้งชุมชน นอกจากนี้ การลดภัยพิบัติ เป็นองค์ประกอบสำคัญของความร่วมมือในระดับประเทศ ดังนั้น การรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความร่วมมือในภูมิภาค และต่างภูมิภาค รวมถึงการสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและองค์กรต่างๆ ในการรับมือกับภัยพิบัติในภาพรวมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในส่วนนี้จึงกล่าวได้ว่าการสร้างเครือข่าย (Networking) จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะเชื่อมโยงส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมกันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ขีดความสามารถ ทรัพยากร รวมถึงความเชี่ยวชาญในการดำเนินการลดภัยพิบัติ ด้วยการสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญ ทรัพยากร ซึ่งในส่วนนี้ Guzman (2002) ได้ยกตัวอย่างวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศในการลดภัยพิบัติ อาทิ Asian Disaster Reduction and Response Network หรือการประสานความร่วมมือของท้องถิ่นในการสร้างขีดความสามารถในการประเมินความเสี่ยงและความอ่อนแอ การจัดการข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติ การสื่อสารมวลชน เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การตัดสินใจกำหนดมาตรการลดและตอบโต้ภัยพิบัติบนพื้นฐานข้อมูลความเสี่ยงที่เชื่อถือได้จากแผนที่ภัย (Hazard Mapping) การประเมินความอ่อนแอ (Vulnerability) จากหลากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทรัพยากรที่มีอยู่ โดยในส่วนของ

ประเมินความล่าช้าเหลื่อมมุ่งให้ความสำคัญกับการประเมินและทำความเข้าใจบริบทในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง กิจกรรมหรือแผนงานในยุทธศาสตร์นี้อาทิ การส่งเสริมการจัดทำแผนที่ภัย และการประเมินความล่าช้าและความเสี่ยงในระดับชุมชน และท้องถิ่น การประสานความร่วมมือในการประเมินความเสี่ยงร่วมกับองค์กรสำคัญๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล รวมทั้งการสนับสนุนระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการประสานบูรณาการการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านการสื่อสารที่ดี และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เชื่อถือได้ ข้อมูลมีบทบาทสำคัญยิ่งในการตอบโต้และลดภัยพิบัติ ข้อมูลที่ถูกต้องและได้รับในเวลาที่เหมาะสมสามารถที่จะบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติหากไม่สามารถป้องกันภัยนั้นได้ นอกจากนี้ การสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลจะช่วยส่งเสริมการประสานการปฏิบัติระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management Information System) จึงมีความสำคัญสามารถเชื่อมโยงกับระบบเตือนภัยล่วงหน้า และหน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมถึงสื่อต่างๆ เพื่อสร้างความตระหนัก (Public Awareness) และเรียนรู้ ตัวอย่างกิจกรรมสำคัญในยุทธศาสตร์นี้อาทิ การส่งเสริมให้มีระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ในหลายระดับ พัฒนาขีดความสามารถและทักษะของบุคลากรด้านสื่อและครูในโรงเรียน บูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศและองค์ความรู้ของท้องถิ่น เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างความพร้อมให้แก่กลไกในการลดและตอบโต้ภัยพิบัติทั้งนโยบาย โครงสร้างการบริหารจัดการ การพัฒนาขีดความสามารถ และทรัพยากร กล่าวคือ มีการกำหนดนโยบายที่มีวัตถุประสงค์และข้อผูกพันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนที่ชัดเจน ทั้งนี้ นโยบายหมายความรวมถึงกฎหมาย ระเบียบ แนวทางการปฏิบัติ และแผนต่างๆ ด้วย ขณะที่ในส่วนของการสร้างองค์การและระบบการบริหารจัดการควรส่งเสริมให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนด และพัฒนาขีดความสามารถของ Focal Point ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นในกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ จะต้องส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศและท้องถิ่นในการนำมาตรการลดและตอบโต้ภัยพิบัติไปปฏิบัติ ซึ่งหมายความรวมถึงการให้ความรู้และการฝึกอบรมในด้านการลดภัยพิบัติและสาขาอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับในด้านทรัพยากรหมายความถึงการบริหารงบประมาณและจัดสรรงบประมาณเพื่อการลดและตอบโต้ภัยพิบัติอย่างเหมาะสม รวมถึงการจัดหาบุคลากรที่จำเป็นและผ่านการฝึกอบรมด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 นำกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับชาติ ไปจนถึงระดับชุมชน โดยยุทธศาสตร์นี้มีกิจกรรมที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ การส่งเสริมความร่วมมือ

ในการประเมินความเสี่ยงร่วมกับชุมชนที่มีความอ่อนแอ และการประเมินความสามารถในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนำ TDRM มาปรับใช้นั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสำคัญยิ่งมาตรการในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากชุมชน และประชาชนผู้ตกอยู่ในความเสี่ยงได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยตรง

### 2.1.3 หลักการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Principles of Emergency Management)

FEMA (2007: 1-9) ได้รวบรวมและกำหนดหลักสำคัญที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาทฤษฎี หรือหลักการในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Doctrine of Emergency Management) ประกอบด้วย 8 ประการซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

2.1.3.1 ความครอบคลุม (Comprehensive) หมายถึงการจัดการภาวะฉุกเฉินแบบองค์รวม (Comprehensive Emergency Management) จะต้องพิจารณาครอบคลุมสาระสำคัญได้แก่

- 1) ให้ความสำคัญกับทุกประเภทภัย (All Hazards) ไม่ว่าจะภัยนั้นจะเป็นภัยธรรมชาติ ภัยทางเทคโนโลยี หรือแม้แต่ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์
- 2) ครอบคลุมทุกระยะของการจัดการภาวะฉุกเฉิน (All Phases) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินสมัยใหม่ 4 ระยะ ได้แก่ ลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การตอบโต้ (Response) และการฟื้นฟู (Recovery)
- 3) ผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นจากภัยทุก ๆ ด้านต้องถูกนำมาวิเคราะห์และพิจารณา (All Impacts) ในการจัดการภาวะฉุกเฉิน
- 4) เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนทุกระดับ (All Stakeholders)

2.1.3.2 การจัดการเชิงรุก (Progressive) การจัดการภาวะฉุกเฉินจะต้องมีมาตรการป้องกัน และการเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยจะต้องให้ความสำคัญกับกิจกรรมในการป้องกันและลดผลกระทบเป็นสำคัญ

2.1.3.3 ความเสี่ยงเป็นตัวขับเคลื่อนการจัดการ (Risk-Driven) คือการใช้หลักการจัดการความเสี่ยงเป็นพื้นฐานในการกำหนดลำดับความสำคัญของภัย การวางแผนตลอดจนการใช้และจัดสรรทรัพยากรในทุกระยะของการจัดการภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหลักการจัดการความเสี่ยงประกอบด้วย การบ่งชี้ภัย (Hazard Identification) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) และการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis)

2.1.3.4 การบูรณาการ (Integrated) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินต้องอาศัยความพยายามร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนทุกระดับ การจัดการภาวะ

ฉุกเฉินต้องถูกบูรณาการในการตัดสินใจในการกิจประจำวันของหน่วยงานมิใช่แต่เพียงเฉพาะใน  
 ช่วงเวลาที่เกิดภัยเท่านั้น รวมทั้งในการบูรณาการจะต้องเป็นไปทั้งในแนวดิ่ง และแนวราบ

2.1.3.5 ความร่วมมือ (Collaborative) การจัดการภาวะฉุกเฉินต้องอาศัยการ  
 สร้างความสัมพันธ์อย่างจริงจังระหว่างบุคคล และหน่วยงานต่างๆ ในการทำงานร่วมกันซึ่งจะ  
 ส่งเสริมให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) บรรยากาศการทำงานเป็นทีม และการสื่อสารที่ราบรื่น

2.1.3.6 การประสานงาน (Coordinated) การจัดการภาวะฉุกเฉินต้องใช้การ  
 ประสานกิจกรรมต่างๆ ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งในการ  
 ประสานงานนั้นจะต้องแสวงหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขณะเดียวกันก็ต้อง  
 สร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมที่ดำเนินการนั้นช่วยให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล หลักการนี้  
 สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในกิจกรรมทุกๆ ระยะของการจัดการสาธารณภัย

2.1.3.7 ความยืดหยุ่น (Flexible) การจัดการภาวะฉุกเฉินต้องมีความยืดหยุ่น  
 คือมีความสร้างสรรค์ในการคิดกลยุทธ์ วิธีการ แก้ไขปัญหาในทุกๆ ระยะของการจัดการภาวะ  
 ฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นระยะของการลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ หรือแม้แต่  
 การฟื้นฟู ความยืดหยุ่นเป็นคุณลักษณะหลักของการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ประสบผลสำเร็จ

2.1.3.8 มีความเป็นมืออาชีพ (Professional) การจัดการภาวะฉุกเฉินต้องตั้งอยู่  
 บนพื้นฐานของศาสตร์ องค์ความรู้ ประสบการณ์ และจรรยาบรรณ

อย่างไรก็ตาม จากรายงานการทบทวนกฎหมายและนโยบายการจัดการภัยพิบัติ  
 ของมลรัฐควีนสแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย พบว่าได้กำหนดหลักการในการจัดการภาวะฉุกเฉิน  
 ไว้เพียง 5 ประการโดยมีส่วนที่คล้ายคลึงกับ FEMA 3 ประการคือ ความครอบคลุม (Comprehensive  
 Approach) การให้ความสำคัญกับทุกประเภทภัย (All hazard Approach) และมุ่งเน้นการบูรณา  
 การทุกภาคส่วน สำหรับหลักการที่แตกต่างจาก FEMA (2011) คือขีดความสามารถในการ  
 จัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น (Local Disaster Management Capability) ในฐานะที่เป็นพื้นฐาน  
 ของระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของชุมชน (A  
 Prepared Resilient Community)

## 2.1.4 แนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (Incident Command System: ICS)

การเกิดขึ้นของสาธารณภัย แต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์  
 ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยระบบคิดในการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างมี  
 ประสิทธิภาพ เพื่อลดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนรวมทั้งส่วนรวม แนวคิด  
 หนึ่งซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่เชื่อว่าน่าจะเหมาะสมต่อการจัดการในภาวะวิกฤต หรือภาวะ  
 ฉุกเฉิน คือ “ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)” (Federal Emergency  
 Management Agency, 2011 อ้างถึงใน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554: 1) ซึ่งเป็น

ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสาน ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหาร สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะภัย และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่างบรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แนวคิด ICS ได้ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมาจากผลพวงที่ ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากไฟป่าทางตอนใต้ ของรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ. 2513 (ค.ศ.1970) เหตุการณ์ครั้งนั้นสะท้อนบทเรียน และปัญหา ในการประสานการปฏิบัติที่ขาดประสิทธิภาพอันเนื่องจากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานมา ปฏิบัติงานร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการสื่อสารและการประสานงาน จึงเป็นที่มาของการ พัฒนารูปแบบของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุประบบบัญชาการเหตุการณ์ หมายถึงเครื่องมือในการบริหารที่เป็นมาตรฐาน หนึ่งเดียวที่สามารถใช้รับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินในที่เกิดเหตุได้ทุกชนิด และยังสามรถ บูรณาการโครงสร้างองค์การในการจัดการกับเหตุการณ์ทั้งที่มีความซับซ้อน โดยมองข้ามเส้น แบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน (FEMA, 2011) ทั้งนี้ ICS มีจุดเด่นสำคัญกล่าวคือ เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อบริหารจัดการเหตุการณ์ได้ทุกประเภท ทั้งที่เป็น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหัน ฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ รวมทั้งเป็นระบบที่สนับสนุน การให้และใช้ข้อมูลที่แม่นยำ มีการวางแผน และคำนวณค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันโครงสร้างการจัดองค์การภายใต้ ICS ยังมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ตายตัวสามารถ ปรับเปลี่ยนบูรณาการได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะและความซับซ้อนในแต่ละเหตุการณ์ นอกจากนี้ โครงสร้างองค์การยังสนับสนุนการนำเอาทักษะ ความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทาง ทรัพยากรทั้งกำลังคน เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์จากหน่วยงานต่างๆ มาผสมผสานอยู่ภายใต้ องค์การ ICS ได้อย่างลงตัว ดังนั้น ICS จึงถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยซึ่งเป็นการกิจประจำ รวมทั้งสามารถใช้กับเหตุการณ์ภาวะฉุกเฉินอื่นๆเช่น ภัยพิบัติ ไปด้วย (FEMA, 2011 อ้างถึงใน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554: 2)

#### 2.1.4.1 คุณลักษณะพื้นฐานของแนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Basic Features of ICS)

Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2011) ได้อธิบายแนวคิด ICS ว่าประกอบด้วยคุณลักษณะพื้นฐาน 14 ประการ กล่าวคือ

- 1) การวางมาตรฐาน (Standardization) หมายถึง การกำหนดมาตรฐาน การใช้คำศัพท์หรือภาษาทั่วไปเพื่อใช้ในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสากล เข้าใจง่าย และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน (Common Terminology) ในระหว่างการทำงาน อาทิ ชื่อตำแหน่ง ชื่อ วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือการใช้ภาษาทั่วไปแทนภาษาเฉพาะวงการ/อาชีพ/หน่วยงาน เช่น ภาษาวิทยุ คำย่อต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ การวางมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถ สื่อสารและเข้าใจตรงกันลดความผิดพลาด ตลอดจนประหยัดเวลาในการทำงานอีกด้วย

2) การบัญชาการ/การควบคุมสั่งการ (Command) หมายถึงการ  
 อำนวยการสั่งการตลอดจนควบคุมภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามระเบียบกฎหมาย หรือที่  
 ได้รับมอบหมายซึ่งในพื้นที่เกิดเหตุผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander) จะเป็นผู้ที่มี  
 อำนาจในการควบคุมสั่งการภาพรวมของเหตุการณ์ทั้งหมด ทั้งนี้ ในการบัญชาการเหตุการณ์  
 ภายใต้ระบบ ICS ยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) สายบังคับบัญชา (Chain of Command) และเอกภาพในการ  
 บังคับบัญชา (Unity of Command) สายบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น  
 ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ลดหลั่นกันลงมาเรื่อยๆ ขณะที่เอกภาพในการบังคับ  
 บัญชา หมายถึงการควบคุมบังคับบัญชาโดยอำนาจสิทธิ์มาอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ การมี  
 ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรับมอบหมายงาน/ภารกิจ และ  
 รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวตามสายการบังคับบัญชาของตน ทั้งนี้ ภายใต้ระบบ ICS  
 การยึดหลักสายบังคับบัญชา และเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความ  
 สับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละ  
 ระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของ  
 ตนเอง

(2) การแต่งตั้งและการถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ/ควบคุมสั่ง  
 การ (Establishment and Transfer of Command) การถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ เป็นการ  
 โอนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมสั่งการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ผู้หนึ่งไปสู่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งจะ  
 เกิดขึ้นในกรณีที่มีบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาปฏิบัติงาน  
 โดยไม่จำเป็นว่าผู้ที่จะรับโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์ผู้นั้นจะต้องมีเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง  
 สูงกว่าเสมอไป นอกจากนี้ ลักษณะ ของสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อาจส่งผล  
 ให้ต้องปรับเปลี่ยนการควบคุมสั่งการไปยังบุคคลที่เหมาะสมสอดคล้องตามกฎหมาย รวมทั้งใน  
 กรณีที่สถานการณ์ยืดเยื้ออาจมีความจำเป็นต้องมีการผลัดเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้  
 เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และกรณีสุดท้ายคือ เมื่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์บรรเทา  
 เบาบางก็มีการส่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบคืนกลับไปให้เจ้าของพื้นที่

(3) การบัญชาการร่วม (Unified of Command) หมายถึงการ  
 บริหารจัดการเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน มา  
 ประสานแผน การทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การทำงานเดียวกัน  
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถ  
 ตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่า  
 ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ดังนั้น การบัญชาการร่วมจึงเป็นการ  
 ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นทีม ซึ่งจะสามารถช่วยลดความซ้ำซ้อน และ ขาดประสิทธิภาพอันเกิด  
 จากการทำงานแบบต่างคนต่างทำของหน่วยงานหลากหลายหน่วย หลากหลายบทบาทหน้าที่



รวมถึงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งในเชิงพื้นที่ และอำนาจการบริหารการปกครอง จึงกล่าวได้ว่า ข้อดีของการบัญชาการร่วมที่สำคัญคือ การบัญชาการร่วมจะส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนการบูรณาการทรัพยากรการปฏิบัติงานผ่านกระบวนการวางแผนเชิงยุทธวิธี และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ในภาพรวมของการบริหารจัดการกับเหตุการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การวางแผน/โครงสร้างการจัดองค์การ (Planning/Organizational Structure) การวางแผนและโครงสร้างการจัดองค์การภายใต้ระบบ ICS ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการกล่าวคือ

(1) การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives: MBO) ระบบ ICS เป็นระบบในการบริหารควบคุม สั่งการการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับเหตุการณ์บนพื้นฐานของการกำหนดวัตถุประสงค์การทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน โดยการสื่อสารเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ให้ทราบอย่างชัดเจนทั่วถึงทั้งองค์การ และผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการเหตุการณ์นั้นได้ผ่านกระบวนการในการวางแผนร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องบนหลักการสำคัญที่คำนึงถึงตามลำดับคือ ความปลอดภัยของชีวิต (Life Safety) การควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลาม/ขยายตัว (Incident Stabilization) และรักษาทรัพย์สินและสิ่งแวดลอม (Property Preservation) ทั้งนี้ ขั้นตอนสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหลัก กล่าวคือ ขั้นตอนที่ 1 ทำความเข้าใจนโยบายและแนวทางของหน่วยงาน (Understand Agency Policy and Direction) ขั้นตอนที่ 2 ประเมินสถานการณ์ (Assess Incident Situation) ขั้นตอนที่ 3 กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการกับเหตุการณ์ (Establish Incident Objectives) ขั้นตอนที่ 4: เลือกยุทธวิธีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนด (Select Appropriate Strategy or Strategies to Achieve Objectives) ขั้นตอนที่ 5 ดำเนินการตามยุทธวิธี (Perform Tactical Direction) และขั้นตอนที่ 6 กำกับ ติดตามการดำเนินการตามยุทธวิธี

(2) การจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกๆ เหตุการณ์ภายใต้ระบบ ICS จะต้องมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุเพื่อใช้ เป็นกรอบแนวทางในตอบโต้และรับมือกับสถานการณ์ทุกครั้ง ซึ่ง IAP มีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของเหตุการณ์ (Incident Objectives) ที่ได้กำหนดไว้ ภารกิจหน้าที่ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ รวมถึงผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ และห้วงระยะเวลาในการปฏิบัติงาน (Operational Period) ทั้งนี้ ในระบบ ICS จะต้องมีการสื่อสาร IAP ให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้รับทราบ และเข้าใจตรงกัน

(3) โครงสร้างองค์การแบบ Modular Organization ลักษณะสำคัญ พื้นฐานของระบบ ICS โครงสร้างองค์การแบบ Modular เป็นโครงสร้างองค์การในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่มีขยายตัวจากบน-ล่าง (Top-Down) และสามารถปรับเปลี่ยนขยายเพิ่มเติม

หรือลดขนาดตามความเหมาะสมของประเภท ขนาด ตลอดจนความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์ภัยที่เกิดขึ้น กล่าวคือหากเหตุการณ์ภัยมีความรุนแรงขยายตัว โครงสร้างหน่วยงานในการบริหารจัดการเหตุการณ์นั้นๆ จะมีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น โครงสร้างองค์การ ICS จึงมีจุดเด่นที่ความยืดหยุ่น (Flexible) และความคล่องตัว ทั้งนี้ ในการจัดโครงสร้างองค์การตามระบบ ICS มีหลักการสำคัญ กล่าวคือ ประการแรก การกำหนดขนาดของโครงสร้าง หน้าที่ตามตำแหน่งที่รับผิดชอบตามโครงสร้างขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ เหตุผล ความจำเป็นของแต่ละเหตุการณ์ที่กำหนดไว้ ประการที่สอง โครงสร้างองค์การที่กำหนดขึ้นต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ประการที่สาม ภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่ซึ่งเข้ามาปฏิบัติงานจะไม่มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการบริหารงาน/ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตึงเครียด แต่จะต้องปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบประจำของตนสังกัดเป็นการชั่วคราว และมาขึ้นตรงการบังคับบัญชา ควบคุมสั่งการ ภายใต้ระบบ ICS และภายหลังจากเสร็จสิ้นภารกิจจึงจะกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนสังกัดเดิม

(4) ขอบเขตการควบคุมที่เหมาะสม (Manageable Span of Control) คุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ ICS คือขอบเขตการควบคุม ซึ่งหมายถึง จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้าคนหนึ่งจะสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ช่วงของการควบคุมจึงเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขอบเขตการควบคุมที่เหมาะสมในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินควรอยู่ระหว่าง 3-7 ถึงแม้ว่าจะมีการขยายขนาดของโครงสร้างองค์การในการบริหารเหตุการณ์ ที่ใหญ่ขึ้นหรือลดขนาดองค์การให้มีขนาดเล็กลงก็ตาม ก็ควรรักษาจำนวนของขอบเขตการควบคุมให้เหมาะสมด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตการควบคุมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 4 ประการได้แก่ ประการแรก ประเภทและชนิดของเหตุการณ์ ประการที่สอง ธรรมชาติของงาน/ภารกิจ ประการที่สาม ปัจจัยความเสี่ยงอันตรายและความปลอดภัย และประการสุดท้าย ระยะในการบริหารจัดการทรัพยากรและผู้ปฏิบัติงาน

4) การจัดพื้นที่ปฏิบัติการและการบริหารทรัพยากร (Facilities and Resources)

(1) การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างครบวงจร (Comprehensive Resource Management) ทรัพยากรในนิยามของระบบ ICS แบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน ได้แก่ ทรัพยากรปฏิบัติการ (Tactical Resource) หมายถึงบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์หลักที่ใช้ในการปฏิบัติการ และทรัพยากรสนับสนุน (Support Resource) หมายถึงทรัพยากรอื่นใดที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติการ อาทิ อาหาร อุปกรณ์สื่อสาร ฯลฯ โดยทรัพยากรที่ใช้ในการรับมือและตอบโต้สถานการณ์/เหตุการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจะต้องมีการบริหารจัดการอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความถูกต้องของข้อมูลสถานะปัจจุบันของการใช้ทรัพยากรทั้งทรัพยากรกำลังคน และวัสดุ อุปกรณ์ในการปฏิบัติการ และสนับสนุนที่มีอยู่

จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนจัดการเหตุการณ์ ทั้งนี้ ในระบบ ICS สามารถจัดกลุ่มตามสถานะของทรัพยากรการปฏิบัติงานเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มปฏิบัติงานอยู่ (Assigned) หมายถึงทรัพยากรนั้นอยู่ระหว่างปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กลุ่มพร้อมปฏิบัติงาน (Available) หมายถึงทรัพยากรที่มีสภาพพร้อมปฏิบัติการได้ทันทีที่ได้รับมอบหมาย และ กลุ่มสุดท้ายไม่พร้อมปฏิบัติงาน (Out of Service) หมายถึงทรัพยากรที่ไม่อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติการ อาทิ ชำรุด, อยู่ระหว่างการซ่อมบำรุง, หยุดพักการปฏิบัติงานชั่วคราว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีความชัดเจนในการแบ่งกลุ่มของทรัพยากรปฏิบัติการ ณ บริเวณพื้นที่เกิดเหตุ ในระบบ ICS จึงมักใช้สัญลักษณ์เป็นป้ายแสดงข้อมูลสถานการณ์ใช้งานของทรัพยากรตามสีที่เป็นมาตรฐาน เข้าใจร่วมกัน เช่น สีเขียว (ปฏิบัติงานอยู่) สีเหลือง (พร้อมปฏิบัติงาน) และสีแดง (ไม่พร้อมปฏิบัติงาน) เป็นต้น

สำหรับกระบวนการบริหารทรัพยากรอย่างครบวงจรประกอบด้วย ขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก การจัดแบ่งประเภท/ชนิดของทรัพยากร (Categorizing Resources) ขั้นตอนที่สอง การสั่งซื้อหรือการร้องขอทรัพยากร (Ordering Resources) ขั้นตอนที่สาม การส่งใช้ และส่งทรัพยากรออกปฏิบัติงาน (Dispatching Resources) ขั้นตอนที่ 4 การติดตามการนำทรัพยากรไปใช้ (Tracking Resources) และขั้นตอนสุดท้าย การนำทรัพยากรกลับมาใช้ การฟื้นฟู บำรุงรักษาและการชดเชยทรัพยากร (Recovering Resources)

(2) การจัดพื้นที่ปฏิบัติการในที่เกิดเหตุ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการ (Incident Locations and Facilities) ผู้บัญชาการเหตุการณ์มีหน้าที่กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ และสถานที่อำนวยความสะดวกสนับสนุนการปฏิบัติการในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุตามความจำเป็น และเหมาะสมขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์เท่านั้น ได้แก่

ก) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post: ICP) เป็นสถานที่ที่ใช้ในการบัญชาการ ควบคุมสั่งการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยในแต่ละเหตุการณ์จะมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพียงจุดเดียวเท่านั้น ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยรวมกันหรือที่เรียกว่า “การบัญชาการร่วม” ก็ตาม

ข) จุดระดมทรัพยากร (Staging Area) เป็นสถานที่ที่ตั้งขึ้นชั่วคราวในบริเวณ หรือใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการระดมทรัพยากรทั้งกำลังคนหรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการ ซึ่งอาจกำหนดจุดระดมทรัพยากรได้มากกว่าหนึ่งแห่งตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ขยายตัว/ลุกลาม จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้นด้วยโดยอาจมีการกำหนดจุดพื้นที่ระดมพลหลายแห่งเพื่อให้สะดวกแก่การเข้าปฏิบัติการ และหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมทรัพยากรหลายชนิดเข้าด้วยกันมากเกินไป

ค) ฐานที่ตั้ง (Base) หมายถึงสถานที่ตั้งของส่วนซึ่งทำหน้าที่ประสานงานและบริหารงานส่วนต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งเป็นสถานที่ปฏิบัติงานของส่วนสนับสนุน (Logistics) ด้วย ผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจจะจัดตั้งฐานขึ้นเพื่อให้บริการพื้นฐานและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ สำหรับสถานการณ์นั้นๆ ในกรณีที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง หรือคาดการณ์ว่าเหตุการณ์จะดำเนินต่อเนื่องจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากหมุนเวียนสับเปลี่ยนการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ก็สามารถกำหนดให้มีฐานสนับสนุนการปฏิบัติการได้เช่นกัน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์การตั้งฐานที่สำคัญอีกประการคือใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดวางทรัพยากรที่หยุดบริการชั่วคราว (Out of Service)

ง) แคมป์ (Camps) คือ พื้นที่ภายในพื้นที่เกิดเหตุซึ่งแยกต่างหากจากฐาน เป็นสถานที่สำหรับเก็บทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนการปฏิบัติการที่ไม่สามารถใช้งานได้ และยังเป็นสถานที่ตั้งชั่วคราวภายในพื้นที่เหตุการณ์ที่ใช้ในการเตรียมเสบียงอาหาร น้ำ เป็นที่ใช้นอนพักผ่อน และที่สุขอนามัยของผู้ปฏิบัติงาน

จ) ลานจอด (Helibase) และจุดขึ้น-ลงเฮลิคอปเตอร์ (Helispot) ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ ใช้ในกรณีเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยการปฏิบัติการทางอากาศสนับสนุนการปฏิบัติงาน ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ (Helibase) โดยทั่วไปมักจะใช้ในสถานการณ์ที่ต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ใช้สำหรับเป็นที่จอดเฮลิคอปเตอร์เพื่อหยุดพักชั่วคราว เต็มเชื้อเพลิง หรือซ่อมบำรุง ส่วนจุดขึ้น-ลงเฮลิคอปเตอร์ (Helispots) เป็นพื้นที่สำหรับจอดขึ้น-ลงชั่วคราวเพื่อรับส่งเจ้าหน้าที่/อุปกรณ์ ซึ่งอาจกำหนดให้มีมากกว่าหนึ่งจุดได้

ฉ) จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ (Casualty Collection Points: CCP) จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจะไม่ใช้การจัดสถานที่ที่เป็นพื้นที่ปฏิบัติการในที่เกิดเหตุอย่างเป็นทางการ แต่ก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นในกรณีที่มีผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก CCP จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาพยาบาลในเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้รับบาดเจ็บ และเป็นจุดที่จะนำผู้บาดเจ็บส่งต่อไปยังโรงพยาบาล

5) การจัดการข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Communications/ Information Management) ประกอบด้วย 2 ส่วน

(1) การบูรณาการด้านการสื่อสาร (Integrated Communications) ในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินการสถาปนาระบบการสื่อสารและใช้แผนการสื่อสารเดียวกันมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากระบบการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการส่งผ่านข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการเหตุการณ์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ในการปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ (Interoperability) ซึ่งการพัฒนาการสื่อสารต้องมีการวางแผนและกำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญในการบูรณาการการสื่อสารแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย วิธีการ (Modes) หมายถึงวิธีการ/รูปแบบที่เป็นระบบฮาร์ดแวร์ ซึ่งใช้ในการถ่ายทอด/เผยแพร่ข้อมูล

แผนการสื่อสาร (Communication Plan) หมายถึงแบบแผนการใช้ทรัพยากรสื่อสารในภาพรวม และเครือข่าย (Network) หมายถึงขั้นตอนกระบวนการในการถ่ายทอดข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้ ในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งผ่านข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการบริหารเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน อาทิ ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ระบบดาวเทียม เป็นต้น

(2) การจัดการข้อมูลและการข่าว (Information and Intelligence Management) ในระบบ ICS จัดให้มีกระบวนการรวบรวม แลกเปลี่ยนข้อมูล และจัดการข้อมูล รวมถึงการข่าวที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ

6) การดำเนินงานอย่างมืออาชีพ (Professionalism) ประกอบด้วย

(1) ความรับผิดชอบ (Accountability) ถือเป็นหลักการสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ที่บุคลากรจะต้องปฏิบัติภายใต้ ICS ดังนี้

ก) การรายงานตัว (Check In) เจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมในการปฏิบัติงานทุกคน ไม่ว่าจะมาจากหน่วยงานใดก็ตามจะต้องเข้ารายงานตัวเพื่อรับมอบภารกิจตามขั้นตอนกระบวนการ ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์กำหนด ข้อมูลการรายงานตัวจะทำให้ทราบสถานะของทรัพยากรที่เข้ามาปฏิบัติงานในภาพรวม ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวางแผนการบริหารการใช้ทรัพยากรในการจัดการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ

ข) แผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องใช้แผนเผชิญเหตุเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ค) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะขึ้นตรงการบังคับบัญชา/ควบคุมสั่งการ และรับมอบภารกิจจากหัวหน้าเพียงคนเดียวเท่านั้น

ง) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control) หัวหน้าจะต้องสามารถควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนสื่อสาร และบริหารจัดการทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

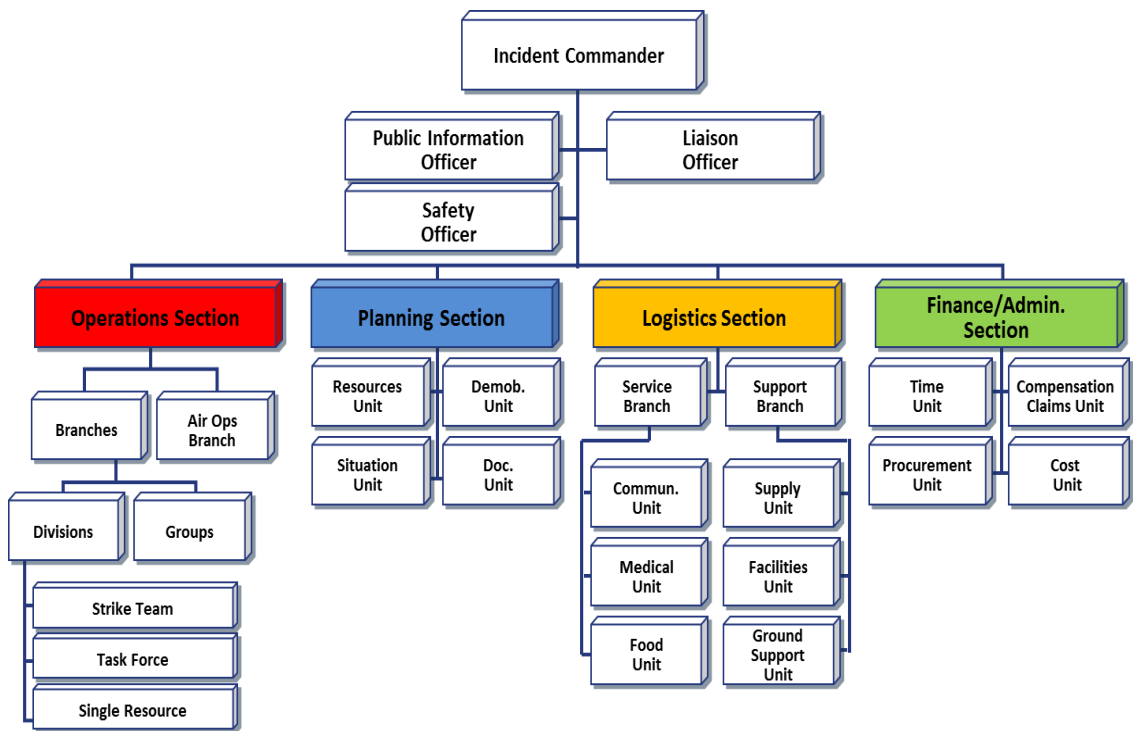
จ) การติดตามการใช้ทรัพยากร (Tracking Resource) ให้มีความสำคัญกับการบันทึกและรายงานสถานการณ์การใช้ทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เป็นปัจจุบันเสมอ

(2) การส่งใช้ และส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน (Dispatch/Deployment) ในทุก ๆ สถานการณ์ภาวะฉุกเฉินจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ (Situation Assessment) เพื่อวางแผนในการกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทาง กลยุทธ์ ยุทธวิธีในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรทั้งกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ในการ

ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ดังนั้น การจัดส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานในแต่ละครั้งจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการส่งทรัพยากรตามแผนที่กำหนดไว้ หรือได้รับการร้องขอรับการสนับสนุน หรือได้รับมอบหมายภารกิจจากผู้มีอำนาจโดยชอบเท่านั้น ทั้งนี้ การที่ทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานโดยไม่ได้รับการอนุญาตนอกจากจะไม่ปลอดภัยแล้ว ยังอาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานในภาพรวมอีกด้วย

2.1.4.2 โครงสร้างการจัดองค์การในการจัดการภาวะฉุกเฉิน

ภายใต้ระบบ ICS ได้มีการกำหนดโครงสร้างองค์การที่เป็นมาตรฐาน (Standard ICS Structure) ในการจัดการกับภาวะฉุกเฉินตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) ประกอบด้วย 2 ระดับคือ ระดับบัญชาการ/ควบคุม สั่งการ (Command Staff) และระดับอำนาจการ (General Staff) โดยแต่ละส่วนแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้ (FEMA, 2011); กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554: 13-21)



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างองค์การมาตรฐานตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Standard ICS Organization Structure)

แหล่งที่มา: FEMA, 2011.

1) ระดับบัญชาการควบคุมสั่งการ (Command Staff) มีหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญ ในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยรวม (Overall Responsibility) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

(1) ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) เป็น ผู้รับผิดชอบในการจัดการกับเหตุการณ์/สถานการณ์ฉุกเฉินในภาพรวม โดยมีบทบาทสำคัญทั้งใน เรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ ให้แนวทางการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ประเมินความต้องการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งสร้าง ความมั่นใจในความปลอดภัยของเหตุการณ์ และให้ข้อมูลผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของเหตุการณ์ในภาพรวม แต่ทั้งนี้ ความ รับผิดชอบในหน้าที่ของผู้บัญชาการเหตุการณ์จะดำเนินไปจนกว่าจะมีการมอบหมาย หรือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่มารับผิดชอบแทนต่อไป

(2) เจ้าหน้าที่ควบคุมสั่งการ (Command Staff) เป็นผู้สนับสนุน การควบคุม/สั่งการให้แก่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยผู้ บัญชาการเหตุการณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นตามความเหมาะสม และจำเป็นในแต่ละเหตุการณ์ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ควบคุมสั่งการ ประกอบด้วย

ก) เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Officer: PIO) มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชน หน่วยงาน อื่นๆ และประชาชนโดยจะรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทุกๆ ด้าน เพื่อ รายงานผู้บัญชาการเหตุการณ์ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สู่ประชาชนได้รับทราบสถานการณ์ที่ มีความเป็นปัจจุบัน

ข) เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer: LO) มีหน้าที่ความ รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางการประสานงานติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานสนับสนุนและช่วยเหลือใน การปฏิบัติงาน รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทั้งหมด

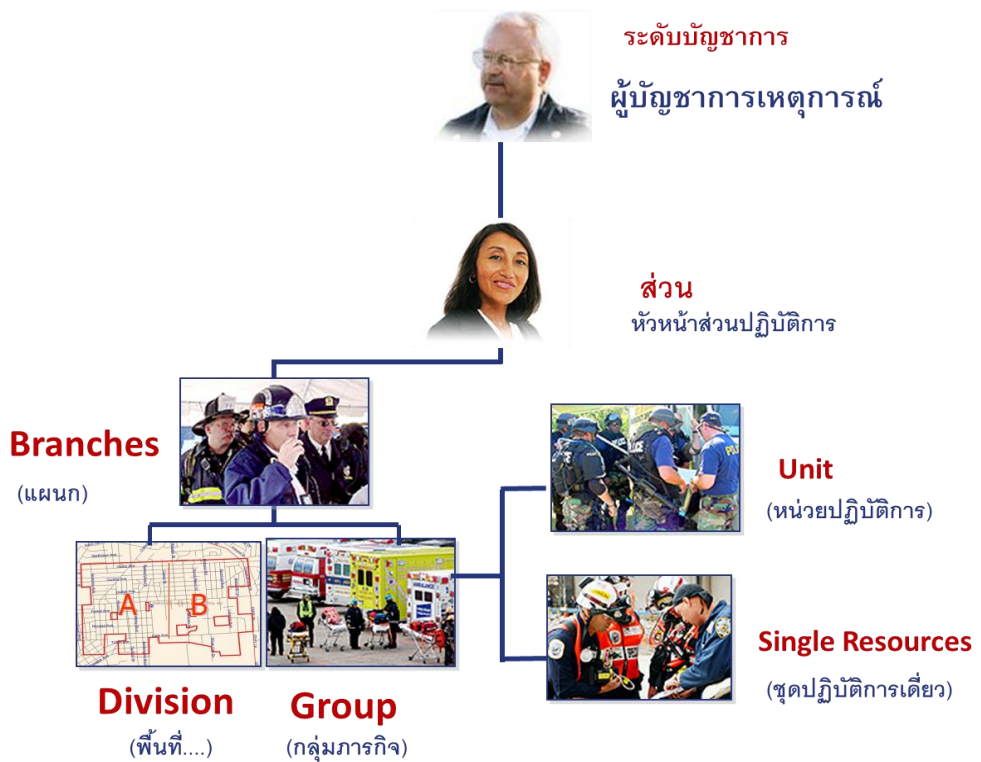
ค) เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย (Safety Officer: SO) มี หน้าที่รับผิดชอบติดตาม ดูแล ประเมินความเสี่ยงและดำเนินมาตรการด้านความปลอดภัยแก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ตลอดจนให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยแก่ผู้บัญชาการเหตุการณ์

2) เจ้าหน้าที่อำนวยการ (General Staff) ประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 4 ส่วนสำคัญ ดังนี้

(1) ส่วนปฏิบัติการ (Operations Section) มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการอำนวยการและประสานการปฏิบัติการทางยุทธวิธี (Direct Tactical Actions) จัดสรรและ กำกับดูแลทรัพยากรที่ใช้ ในการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน ให้เป็นไปตามแผนเผชิญเหตุที่กำหนด ทั้งนี้ ส่วนปฏิบัติการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหัวหน้าส่วนปฏิบัติการ (Operation Section Chief: OSC) สำหรับโครงสร้างองค์การของส่วนปฏิบัติการจะพัฒนาโดยขยายขนาดของโครงสร้างจะ

มาจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-Up) จากระดับพื้นที่ (Division)/กลุ่มภารกิจ (Group) จนถึงระดับสาขา (Branch) ทั้งนี้การขยายขนาดโครงสร้างของส่วนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละเหตุการณ์ โดยปกติ ส่วนปฏิบัติการมักเป็นหน่วยแรกที่ไปถึงที่เกิดเหตุ

นอกจากนี้ ส่วนปฏิบัติการยังมีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่จุดระดมทรัพยากร (Staging Area) ซึ่งเป็นสถานที่ในการจัดวางและเตรียมทรัพยากรที่กำลังคน เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ที่อยู่ในสถานะที่มีความพร้อมปฏิบัติงานเพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการทางยุทธวิธี สำหรับในบางเหตุการณ์ที่มีความจำเป็นต้องใช้อากาศยานในการปฏิบัติงาน ส่วนปฏิบัติการอาจมีโครงสร้างองค์การที่รับผิดชอบการปฏิบัติการทางอากาศ (Air Operation Branch) สนับสนุนการปฏิบัติงานด้วย

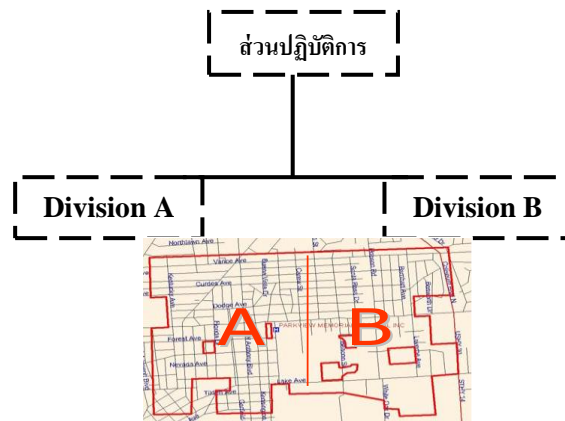


ภาพที่ 2.3 ลักษณะการขยายขนาดของโครงสร้างองค์การของส่วนปฏิบัติการ  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.



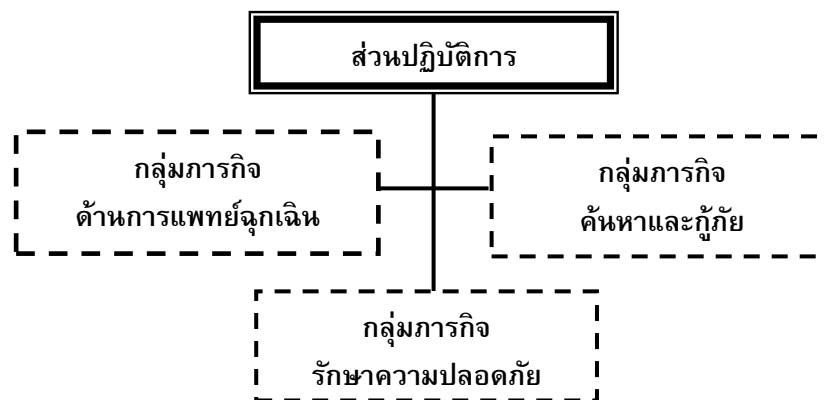
สำหรับการจัดโครงสร้างองค์การการปฏิบัติของส่วนปฏิบัติการสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังนี้

ก) พื้นที่ (Division) เป็นการจัดโครงสร้างองค์การโดยแบ่งตามพื้นที่/สภาพทางภูมิศาสตร์ (Geographical or Area Structure) ทั้งนี้ การแบ่งตามสภาพภูมิศาสตร์ในการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจำกัดขอบเขตของเหตุการณ์ให้อยู่ภายใต้ศักยภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ



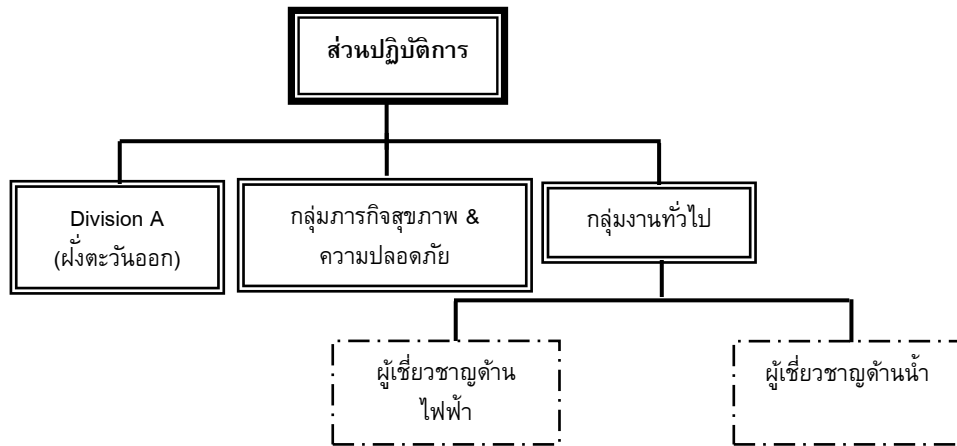
ภาพที่ 2.4 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามสภาพภูมิศาสตร์  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

ข) กลุ่มภารกิจ (Group) เป็นการจัดโครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือได้รับมอบหมาย (Functional Structure) ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างองค์การตามลักษณะงานที่คล้ายคลึงเหมือนกันไว้ด้วยกัน โดยไม่จำกัดพื้นที่



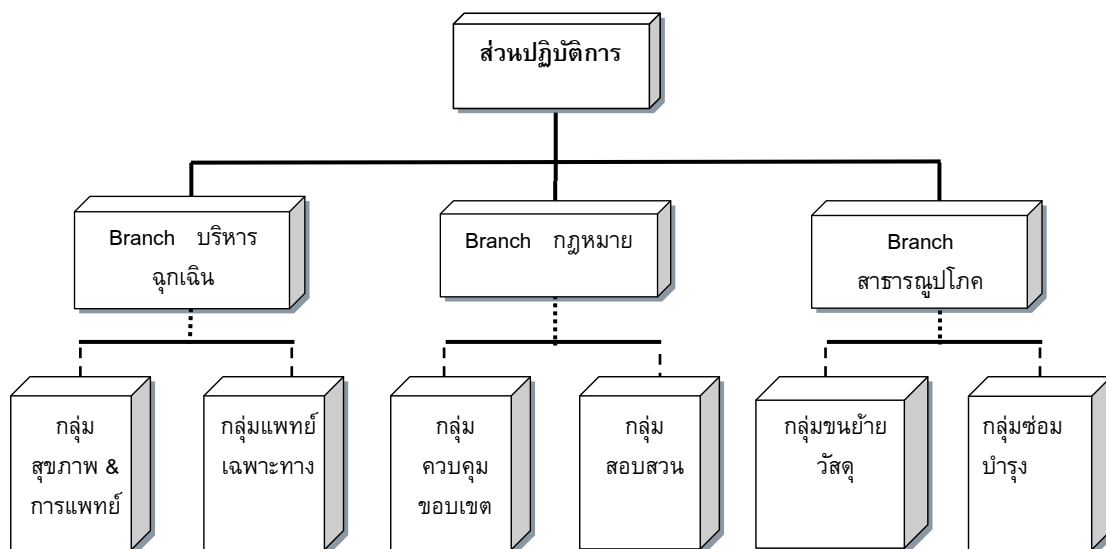
ภาพที่ 2.5 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามกลุ่มภารกิจ  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

ค) พื้นที่และกลุ่มภารกิจ (Division and Group) เป็นโครงสร้างการจํอองการสํวนปฏิบัติการที่บูรณาการทั้งการแบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และกลุ่มภารกิจเข้าด้วยกัน การจัดโครงสร้างวิธีนี้มักใช้ในกรณีที่เกิดการณ้มีความซับซ้อนและต้องการสํวนปฏิบัติการที่สามารถสนองตอบต่อภารกิจความรับผิดชอบเฉพาะด้าน ขณะเดียวกันพื้นที่เกิดเหตุยังครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง



ภาพที่ 2.6 โครงสร้างองค์การสํวนปฏิบัติการโดยแบ่งตามพื้นที่และกลุ่มภารกิจ  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

ง) สาขา (Branch) เป็นโครงสร้างองค์การสํวนปฏิบัติการที่อาจจัดตั้งขึ้นโดยแบ่งตามพื้นที่หรือภารกิจ สาขาอาจมีการจัดโครงสร้างองค์การโดยแบ่งตามพื้นที่ซึ่งอาจเกิดจากการขยายขอบเขตการควบคุมที่เพิ่มมากขึ้น แต่หากเป็นกรณีสาขาที่มีการจัดโครงสร้างองค์การตามภารกิจหน้าที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีภารกิจหลากหลายที่ต้องดำเนินการ



ภาพที่ 2.7 โครงสร้างองค์การส่วนปฏิบัติการโดยแบ่งตามสาขา  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

จ) หน่วยปฏิบัติการ (Unit) ในการปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติการอาจจัดโครงสร้างในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์ในการเข้าปฏิบัติการในพื้นที่เกิดเหตุ ดังนี้

(ก) ชุดปฏิบัติการผสม (Task Force) เป็นหน่วยปฏิบัติการที่บุคลากรผู้ปฏิบัติมาจากหน่วยงานหลายสังกัดแต่มาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขึ้นตรงต่อหัวหน้าหน่วยปฏิบัติการ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานได้หลากหลายภารกิจ อาทิ ดับเพลิง กู้ภัย ค้นหาและช่วยชีวิต

(ข) ชุดปฏิบัติการทีม (Strike Force) เป็นหน่วยปฏิบัติที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มาจากหลายหน่วยงานแต่มาปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือภารกิจเดียวกัน ภายใต้ระบบการสื่อสารประเภทเดียวกัน อาทิ หน่วยดับเพลิงที่มาจากหลายสถานีดับเพลิง

(ค) ชุดปฏิบัติการเดี่ยว (Single Resource) หมายถึงหน่วยปฏิบัติการที่ประกอบด้วยกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากหน่วยงานในสังกัดเดียวกัน และมีภารกิจหน้าที่ในการปฏิบัติเพียงภารกิจเดียว อาทิ การค้นหาผู้ประสบภัยของหน่วยสุนัขตำรวจ (K-9) การช่วยเหลือตัวประกันของหน่วยอรินทราช การเก็บกู้ระเบิดของหน่วย EOD เป็นต้น



ภาพที่ 2.8 รูปแบบหน่วยปฏิบัติการ (Unit)

แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

(2) ส่วนแผนงาน (Planning Section) มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาวิธีการในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนรวบรวม ประเมินผลข้อมูลสถานการณ์ และรักษาสถานะของทรัพยากรในการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Prepare Action Plan-Maintain Recourse and Situation Status) ทั้งนี้ ในเหตุการณ์ ที่มีขนาด และระดับของความรุนแรงน้อย ผู้บัญชาการเหตุการณ์มักจะเป็นผู้รับผิดชอบวางแผนด้วยตนเอง แต่เมื่อเหตุการณ์ขยายความรุนแรง หรือลุกลามมากขึ้น ผู้บัญชาการเหตุการณ์ อาจจำเป็นต้องจัดตั้งส่วนแผนงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อจัดทำแผนเผชิญเหตุ ซึ่งแผนเผชิญเหตุ สามารถทำได้ในรูปแบบของวาจา และแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับโครงสร้างองค์การภายใต้ส่วนแผนงานสามารถแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย 4 หน่วย ประกอบด้วย

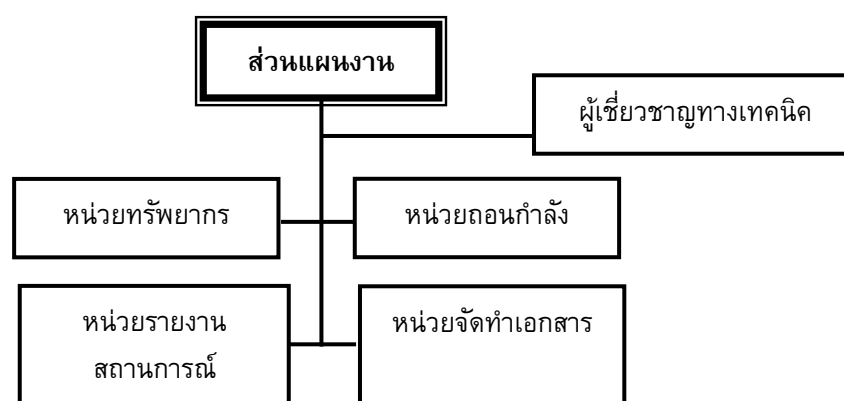
ก) หน่วยทรัพยากร (Resource Unit) มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบสำคัญในการรายงานตัว (Check-In) และรักษาสถานะของทรัพยากรทั้งกำลังคน และเครื่องมืออุปกรณ์ วัสดุครุภัณฑ์ที่ได้รับมอบหมายภารกิจให้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ข) หน่วยสถานการณ์ (Situation Unit) มีหน้าที่รวบรวม ตลอดจนประเมินผลข้อมูลสถานการณ์ พร้อมทั้งจัดเตรียมรายงานสรุปสถานการณ์

ค) หน่วยเอกสาร (Documentation Unit) รับผิดชอบรวบรวมแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ตลอดจนเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทั้งหมด

ง) หน่วยถอนกำลัง (Demobilization Unit) ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขนาดใหญ่ และซับซ้อน หน่วยนี้มีหน้าที่รับผิดชอบวางแผนถอนกำลังเคลื่อนย้ายทรัพยากรกลับคืนต้นสังกัดให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และมีความปลอดภัย เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ

นอกจาก โครงสร้างองค์การภายใต้ส่วนแผนงานดังกล่าวแล้ว ส่วนแผนงานยังอาจประกอบด้วยส่วนผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical Specialist) ซึ่งมีหน้าที่วางแผนเตรียมการและประสานงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการและการรับมือกับเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาทิ เหตุการณ์ระเบิดเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์



ภาพที่ 2.9 รูปแบบโครงสร้างองค์การหน่วยปฏิบัติการภายใต้ส่วนแผนงาน  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

(3) ส่วนสนับสนุน (Logistics Section) มีหน้าที่จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก การบริการ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ รวมถึงบุคลากรรับผิดชอบใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และยานพาหนะที่จำเป็น ในการสนับสนุนการตอบโต้เหตุการณ์ (Provide Support) เมื่อได้รับการร้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนปฏิบัติการ หรือตามที่แผนเผชิญเหตุได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ร่วมพัฒนาแผนเผชิญเหตุในส่วนของ การสนับสนุนให้ส่วนปฏิบัติการ ดังนั้น หน้าที่หลักของส่วนสนับสนุนจึงได้แก่ การสนับสนุนในด้านการสื่อสาร การบริการทางการแพทย์ให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การจัดหาอาหาร น้ำดื่ม และสุขอนามัยสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ วัสดุ/อุปกรณ์ การจัดเตรียมสถานที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน รวมถึงการสนับสนุนภาคพื้นดิน ทั้งนี้ สำหรับกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน ขนาดใหญ่ และร้ายแรง อาจจำเป็นต้องแบ่งโครงสร้างองค์การภายใต้ส่วนสนับสนุนออกเป็น 2 สาขาหลัก กล่าวคือ

ก) สาขาบริการ (Service Branch) ประกอบด้วย

(ก) หน่วยสื่อสาร (Communication Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำแผนการสื่อสาร วิธีการสื่อสาร แจกจ่ายอุปกรณ์ที่ใช้สนับสนุนระบบสื่อสาร รวมทั้งสถาปนาและกำกับดูแลศูนย์การสื่อสาร (Incident Communication Center)

(ข) หน่วยบริการทางการแพทย์ (Medical Unit) มีหน้าที่จัดทำแผนการบริการทางการแพทย์ และให้บริการทางการแพทย์เบื้องต้น (First Aid and Light Medical Treatment) แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฉุกเฉินที่ปฏิบัติงานใน ณ พื้นที่เกิดเหตุ

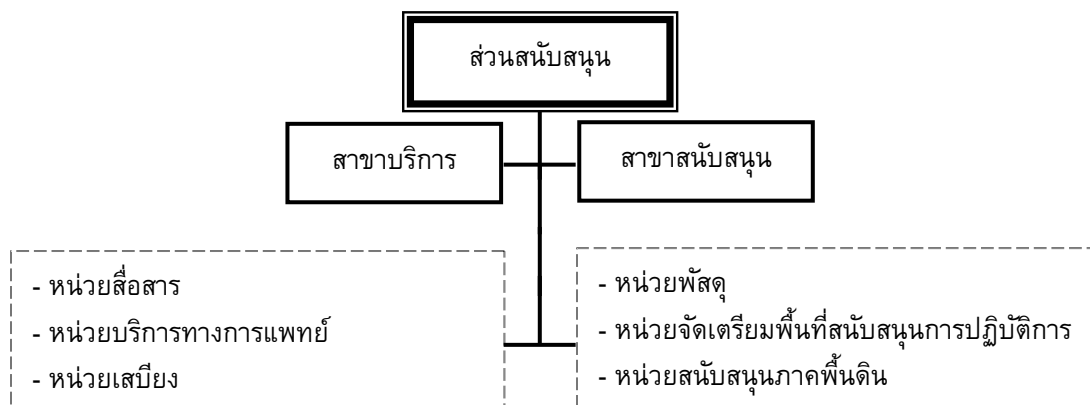
(ค) หน่วยเสบียง (Food Unit) รับผิดชอบการจัดการจัดหาอาหารและน้ำดื่มสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดเหตุ

ข) สาขาสันับสนุน (Support Branch) ประกอบด้วย

(ก) หน่วยพัสดุ (Supply Unit) มีหน้าที่กำหนดประเภท/ชนิด และจำนวนของวัสดุ/อุปกรณ์ ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงาน รวมถึงรับผิดชอบจัดซื้อ จัดหา จัดเก็บ และแจกจ่ายวัสดุ/อุปกรณ์ รวมถึงการจัดระบบคลัง (Inventory System)

(ข) หน่วยจัดเตรียมพื้นที่สนับสนุนการปฏิบัติการ (Facilities Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบจัดตั้งและเตรียมสถานที่ที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน รวมทั้งแต่งตั้งผู้จัดการเพื่อดูแลฐาน (Incident Base) และแคมป์ (Camps) ตลอดจนรักษาความปลอดภัยในสถานที่ และบริเวณที่เกิดเหตุโดยรวม รวมทั้งให้บริการด้านอื่นๆ อาทิ สุขอนามัย ระบบไฟฟ้า และการรักษาความสะอาดของพื้นที่ดังกล่าวอีกด้วย

(ค) หน่วยสนับสนุนภาคพื้นดิน (Ground Support Unit) มีหน้าที่จัดทำแผนการขนส่ง (Transportation Plan) อำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง การจัดหาเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดระบบขนส่งเคลื่อนย้ายบุคลากร เเสบียง รวมทั้งวัสดุ/อุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติการ



ภาพที่ 2.10 รูปแบบโครงสร้างองค์การส่วนสนับสนุน  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

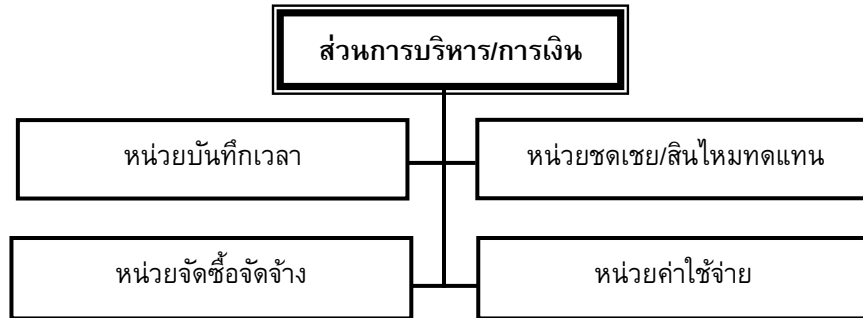
(4) ส่วนการบริหาร/การเงิน (Finance/Administration Section) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบ วิเคราะห์และประเมินค่าใช้จ่าย ต่อรองเรื่องสัญญาต่างๆ จัดทำบัญชี จัดซื้อจัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ คิดคำนวณหาต้นทุนในการจัดการเหตุการณ์ทั้งหมด บันทึกเวลาการปฏิบัติงาน รวมทั้งคำนวณมูลค่าความเสียหาย ค่าชดเชย การชดใช้ความเสียหายตามระเบียบ ทั้งนี้ ส่วนการบริหารจะปฏิบัติงานใกล้ชิดกับส่วนสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติการ สำหรับในกรณีเหตุการณ์ขนาดใหญ่ โครงสร้างองค์การของส่วนบริหารอาจมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยย่อยรับผิดชอบเฉพาะด้าน ดังนี้

ก) หน่วยบันทึกเวลา (Time Unit) มีหน้าที่บันทึกเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานเพื่อไว้คำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น อาทิ ค่าเบี้ยเลี้ยง

ข) หน่วยจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Unit) มีหน้าที่จัดซื้อ/จัดหา/ดำเนินการเช่าเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ยาพาหนะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดทำข้อตกลงทางการเงิน

ค) หน่วยชดเชย/เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Compensation/Claims Unit) รับผิดชอบคำนวณค่าชดเชย และเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ง) หน่วยค่าใช้จ่าย (Cost Unit) รับผิดชอบในการประมาณการค่าใช้จ่าย รวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางลดหรือประหยัดค่าใช้จ่าย



ภาพที่ 2.11 รูปแบบโครงสร้างองค์การภายใต้ส่วนบริหาร/การเงิน  
แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554.

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจัดองค์การกล่าวเป็นเพียงโครงสร้างมาตรฐานภายใต้ ICS แต่เนื่องจากคุณลักษณะพื้นฐานสำคัญของ ICS ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น โครงสร้างองค์การ ICS ดังกล่าวจึงสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องกับขนาด ความซับซ้อน และลักษณะพิเศษของภัยที่เป็นเหตุของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้ตามหลักการ Modular ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์การในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีขึ้นอย่างเต็มรูปแบบมาตรฐานหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และจำเป็นในแต่ละเหตุการณ์เป็นสำคัญ กล่าวคือมีปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบ ขนาดและโครงสร้างขององค์การในการเข้าตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินด้วยกัน 6 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก ความซับซ้อนของการบริหารและเขตอำนาจหน้าที่ ประการที่สอง พื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ ประการที่ 3 ขอบเขตการควบคุม ประการที่ 4 ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จำเป็น ประการที่ 5 ความต้องการด้านการสนับสนุนและสงกำลังบำรุง และประการสุดท้าย แนวโน้มการขยายตัวของเหตุการณ์ (FEMA, 2011: 3.7)

#### 2.1.4.3 ภารกิจในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Functions of Emergency Management)

ในการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน/ภัยพิบัติจะมีการกำหนดภารกิจหลักสำคัญ ที่ต้องดำเนินการโดยแบ่งตามหน้าที่ (Functions) พบว่า Federal Emergency Management Agency (FEMA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดแบ่งกลุ่มภารกิจมาตรฐานเพื่อรับผิดชอบสนับสนุนการจัดการภาวะฉุกเฉิน เรียกว่า “Emergency Support Functions (ESFs)” โดยแบ่งออกเป็น 15 กลุ่มภารกิจ รวมทั้งได้มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละกลุ่มภารกิจดังกล่าวให้หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐ (Non Government) ซึ่งมีทรัพยากร และขีดความสามารถสอดคล้องกับหน้าที่ตามกลุ่มภารกิจเพื่อเป็นกรอบแนวทางการจัดการภาวะฉุกเฉินให้แก่หน่วยงานต่างๆ ภายใต้กลุ่มภารกิจนั้นๆ ประกอบด้วย 1) การขนส่ง (Transportation) 2) การสื่อสาร (Communications)



3) งานวิศวกรและโยธา (Public Works and Engineering) 4) การดับเพลิง (Firefighting) 5) การจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) 6) การดูแลผู้ป่วย/บาดเจ็บจำนวนมาก การช่วยเหลือฉุกเฉิน และการบริการด้านที่อยู่อาศัย (Mass Care, Emergency Assistance, Housing and Human Service) 7) การสนับสนุนทรัพยากร (Resource Support) 8) สาธารณสุข และการบริการทางแพทย์ (Public Health and Medical Service) 9) การค้นหาและกู้ภัย (Search and Rescue) 10) การตอบโต้ภัยเกี่ยวกับน้ำมันและวัตถุอันตราย (Oil and Hazardous Materials Response) 11) ทรัพยากรธรรมชาติและเกษตร (Agriculture and Natural Resources) 12) พลังงาน (Energy) 13) การรักษาความสงบเรียบร้อย (Public Safety and Security) 14) การฟื้นฟูชุมชนระยะยาว (Long Term Community Recovery) และ 15) การประชาสัมพันธ์ (External Affairs) (Department of Homeland Security, 2007a: 28)

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในการจัดการภาวะฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจหน้าที่สนับสนุนการจัดการภาวะฉุกเฉิน หรือ ESFs มาปรับใช้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับภูมิสังคมของพื้นที่ อาทิ Leon County มลรัฐ Florida กำหนด ESFs ไว้ 15 กลุ่มเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง แต่ได้เพิ่มเติมกลุ่มภารกิจ การสนับสนุนทางทหาร (Military Support) และการพิทักษ์สัตว์ (Animal Protection) ขณะที่ Boulder County มลรัฐ Colorado กำหนด ESFs ให้มี 26 ESFs โดย ESFs ที่กำหนดขึ้นเพิ่มเติม อาทิ ภูมิสารสนเทศและการจัดทำแผนที่ (GIS-mapping) การบริหารสิ่งของและเงินบริจาค (Donation Management) การจัดการอาสาสมัคร (Volunteer Management) อุตุนิยมวิทยา (Metrology) เป็นต้น ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยพบว่ามีการระบุถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินภัยพิบัติไว้ในแผนปฏิบัติการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวงซึ่งออกตามความในนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติเช่นกัน (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2550) โดยในแผนดังกล่าวได้กำหนดภารกิจและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบไว้ 17 ด้านประกอบด้วย ด้านการแจ้งเตือนภัย ด้านน้ำ ด้านต่างประเทศ ด้านการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล ด้านคมนาคม ด้านฐานข้อมูลและสนเทศ ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านการศึกษา ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการสื่อสาร ด้านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร ด้านการบริจาค ด้านการเกษตร ด้านการฟื้นฟู ด้านนิวเคลียร์และรังสี ด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการกำหนดภารกิจในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยพบว่า เป็นการมอบภารกิจโดยเอาโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเป็นตัวตั้ง หากได้พิจารณาเริ่มต้นจากภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินดังเช่น ESFs ที่กำหนดไว้

### 2.1.5 สมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Core Competencies in Emergency Management)

สมรรถนะหลักเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นขีดความสามารถเฉพาะด้าน (Specific Capability) เพื่อให้เกิดการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Barbera et al., 2005 อ้างถึงใน Kapucu, 2006a: 505) ซึ่งหมายถึงความรู้ ทักษะ และความสามารถพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (Kapucu, 2006a: 505; Etkin, David, 2006: 3) สำหรับการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินก็เช่นกันจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรในการผลักดันการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีนักวิชาการได้นำเสนอสมรรถนะหลักของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ

#### 2.1.5.1 สมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉินของ Kapucu

Kapucu (2006a: 506-509) ได้นำเสนอสมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉินไว้ 11 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Clarify Role) ประการที่สอง การบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ (Effective Organizational Management) ไม่ว่าจะเป็นการบริหารทรัพยากร และบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการวางแผน ประการที่สาม ความสามารถในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และการบูรณาการงานศึกษาวิจัยในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (Blanchard, 2001; Hite, 2003 อ้างถึงใน Kapucu, 2006a: 507) ในทุกระยะของการจัดการภัยพิบัติ ประการที่สี่ ใช้แนวทางการบูรณาการสหวิทยาการในการแก้ไขปัญหา (Interdisciplinary Approach to Problem Solving) ในการจัดการภัยพิบัติมิใช่แต่เฉพาะความรู้ความสามารถในการปฏิบัติการเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านสังคม การเมือง กฎหมาย นโยบาย หรือประเด็นในด้านจริยธรรมในการบรรเทาทุกข์ เตรียมความพร้อม หรือแม้กระทั่งการฟื้นฟูด้วย ประการที่ห้า มีภาวะผู้นำและทักษะในการสื่อสารและการวิเคราะห์ (Effective Leadership Through Communication and Analytical Skills) ซึ่งจะสามารถตัดสินใจภายใต้เวลา และสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน รวมถึงข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่หก ความสามารถในการสร้างเครือข่าย การประสานงาน ภาควีความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Networking, Coordination, Partnerships, and Collaboration) ประการที่เจ็ด ความสามารถในการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจเพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของเหตุการณ์ที่เผชิญอยู่ (Environment and Community-Sensitive Practices) ประการที่ 8 มีมุมมองสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉินในเชิงรุก และเป็นภาพรวมโดยให้ความสำคัญกับทุกประเภทภัยที่อาจเกิดขึ้น (All-Hazards, Holistic, and Proactive Approach to Emergency Situations) ประการที่ 9 ใช้ความรู้ ประสบการณ์ และการฝึกอบรมเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ (Knowledge, Training, and Experience-Based Critical Decision Making) ประการที่ 10 สร้างความสัมพันธ์แนวราบอย่างเสมอภาคด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Horizontal,

Egalitarian, and Trustful Relationships) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือ ทั้งภายในองค์กรเดียวกันและระหว่างองค์กรซึ่งมาทำงานร่วมกัน ประการที่ 11 ดำเนินการตามกฎระเบียบข้อบังคับภายใต้โครงสร้าง การปฏิบัติการ และการคิดที่มีความยืดหยุ่น (Rule-Oriented Though Flexible Structures, Operations, and Thinking) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินการปฏิบัติการต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาภายใต้กฎ ระเบียบ กติกาซึ่งเป็นวัฒนธรรมและบรรทัดฐานของหน่วยงาน นอกจากนี้ ความคิดสร้างสรรค์และการจัดโครงสร้างองค์การบริหารจัดการเหตุการณ์ที่มีความยืดหยุ่นนั้นถูกนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการคิดแก้ไขปัญหา

#### 2.1.5.2 สมรรถนะหลักและทักษะในการจัดการภาวะฉุกเฉินของ Blanchard.

Blanchard (2003: 8; 2005: 1-5) ได้เสนอสมรรถนะหลักที่เป็นทักษะสำคัญของผู้บริหารจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินในศตวรรษที่ 21 รวมทั้งสมรรถนะหลัก 10 อันดับของผู้บริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งได้จากการอภิปราย และการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยทักษะสำคัญของผู้บริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน สรุปได้ดังนี้ (Blanchard, 2003: 8-19)

##### 1) ทักษะและคุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วย

(1) อุทิศกายใจในการทำงาน กระตือรือร้น สามารถเชื่อถือได้ มีจินตนาการ และความคิดสร้างสรรค์

(2) ทักษะการแก้ไขปัญหา การคิดวิเคราะห์ และการตัดสินใจ

(3) มีความคิดก้าวหน้า เชิงรุก และเปิดใจยอมรับการ

เปลี่ยนแปลงตลอดจนแนวคิดใหม่ๆ

(4) สนใจเรียนรู้อยู่เสมอ

(5) มีคุณธรรมจริยธรรม ความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ อดทนอดกลั้น

เห็นอกเห็นใจ รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และยอมรับความแตกต่าง

(6) สามารถเรียนรู้จากบทเรียนที่ได้รับ

(7) ตอบโต้การวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความเหมาะสม

(8) สามารถทำงานได้ภายใต้สภาวะที่กดดัน

(9) มีความรอบรู้

(10) การตัดสินใจอย่างรอบคอบและสมเหตุสมผล

(11) ให้ความสำคัญกับการได้มาซึ่งการประเมินผล วิเคราะห์ และ

สังเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ

(12) มีจิตใจรักบริการ

- 2) ทักษะและคุณลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ประกอบด้วย
  - (1) ทักษะการฟัง การสื่อสารและการนำเสนอ
  - (2) การสร้างเครือข่ายภาคี การประสานความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนความคิดร่วมกับชุมชน
  - (3) ทักษะการเจรจาต่อรอง การเป็นตัวกลางประสาน การแก้ไขความขัดแย้ง
  - (4) ให้ความสำคัญกับความต้องการทางสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนความต้องการเฉพาะ
  - (5) มีปฏิภาณไหวพริบ
- 3) ทักษะและคุณลักษณะทางด้านการเมือง ประกอบด้วย
  - (1) ทักษะเกี่ยวกับระบบราชการ องค์กรการ นโยบายสาธารณะ และการเมือง
  - (2) ทักษะทางการตลาดและส่งเสริมการขาย ตลอดจนการเป็นตัวแทน
- 4) ทักษะความเป็นผู้นำและการจูงใจ
  - (1) ทักษะในการคิดและวางแผนเชิงยุทธศาสตร์อย่างมีวิสัยทัศน์
  - (2) ทักษะในการสร้างค่านิยมสาธารณะ
- 5) ความรู้ ทักษะ และหลักการในการบริหารจัดการ รวมถึงนโยบายสาธารณะประกอบด้วย
  - (1) ทักษะในการบริหารจัดการ 1) การบริหารทรัพยากรบุคคล อาทิ การคัดเลือก การบริหาร ทีมงาน 2) การบริหารโครงการ 3) การบริหารการเงินการคลัง 4) การบริหารทรัพยากร 5) การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ 6) การบริหารจัดการองค์กรการ และ 7) การบริหารเวลา
  - (2) สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ และกระบวนการนโยบาย
- 6) ทักษะ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับทฤษฎี หลักการ พื้นฐานเกี่ยวกับภัย ความเสี่ยง รวมถึงการจัดการภัยพิบัติ
- 7) ทักษะเกี่ยวกับเทคโนโลยี และมาตรฐานการปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 1) เครื่องมือเครื่องใช้ทางเทคโนโลยี 2) วิธีการทางวิทยาศาสตร์ และการวิจัย 3) ประสบการณ์ 4) ระเบียบวิธี ขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือมาตรฐานอาชีพ 5) ระบบการจัดการภาวะฉุกเฉิน อาทิ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) การปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center)

นอกจากนี้ Blanchard (2005: 1-5) ยังได้รวบรวมสมรรถนะหลัก 10 อันดับของผู้บริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งได้จากผลการอภิปราย และการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย ประการแรก ให้ความสำคัญกับปรัชญาการจัดการภัยพิบัติ/ภาวะฉุกเฉินที่ครอบคลุม (Comprehensive Emergency Management Framework or Philosophy) ทุกประเภทภัย ทุกระยะของการเกิดภัย รวมถึงทุกองค์การที่เกี่ยวข้อง ประการที่สอง ภาวะผู้นำและสร้างทีมงาน (Leadership and Team-Building) ประการที่สาม ความสามารถในการบริหารจัดการ (Management) ประการที่สี่ การสร้างเครือข่ายและการประสานงาน (Networking and Coordination) ระหว่างหน่วยงานในทุกระดับของทั้งหน่วยงานราชการ เอกชน สมาคมอาสาสมัครหรือแม่แต่องค์กร/หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการปฏิบัติการตอบโต้ภัยพิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการกล่าวคือการประสานงานติดต่อสื่อสารระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ และความถี่ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ประการที่ห้า ความสามารถในการจัดการภัยพิบัติโดยการบูรณาการการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Integrated Emergency Management) อย่างมีส่วนร่วมทั้งในการวางแผน การฝึกอบรม รวมถึงการฝึกซ้อมร่วมกัน ประการที่หก ให้ความสำคัญกับภารกิจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Key Emergency Management Functions) อาทิ การประเมินความเสี่ยง การวางแผนที่ครอบคลุมทุกระยะการเกิดภัย การฝึกอบรม การฝึกซ้อม การปฏิบัติการของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน การสถาปนาการสื่อสารภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน และการประยุกต์บทเรียนและข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยในการทำงาน ประการที่เจ็ด เข้าใจในบริบทของการเมือง ระบบราชการ และสังคม (Political, Bureaucratic, and Social Contexts) ประการที่แปด มีความรู้ความเข้าใจในระบบและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง (Technical Systems and Standards) อาทิ แผนการจัดการภัยพิบัติของประเทศ ระบบการเตือนภัยและการสื่อสาร ระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) เป็นต้น ประการที่เก้า มุ่งให้ความสำคัญกับแนวทางการลดความล่อแหลมของสังคม (Social Vulnerability Reduction Approach) และประการสุดท้าย ประสบการณ์การทำงานในภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ (Experience) ทั้งนี้ Blanchard ได้ยกตัวอย่างแนวทางการสร้างประสบการณ์การปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉินนอกเหนือจากการเรียนรู้ที่เป็นทางการในห้องเรียนหรือในหลักสูตรปกติ อาทิ การฝึกงาน (Internship) การมีส่วนร่วมในการฝึกซ้อม การลงทะเบียนปฏิบัติงาน หรือเป็นบุคลากรสนับสนุนในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการภาวะฉุกเฉิน เช่น กาชาด เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)

### 2.2.1 เครือข่าย (Network)

2.2.1.1 ความหมายของเครือข่าย มีผู้ให้นิยามความหมายของเครือข่ายไว้มากมายซึ่งขอนำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 16) ได้ให้คำจำกัดความเครือข่ายว่าเป็นรูปแบบของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การหลายๆ องค์การที่ต่างมีทรัพยากรของตัวเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตนเอง บุคคลเหล่านี้ได้ประสานงานกันอย่างมีเวลายาวนานพอสมควร แม้อาจจะไม่ได้มีกิจกรรมที่จะต้องการขอความช่วยเหลือ หรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาก็สามารถติดต่อไปได้

เสรีย์ พงศ์พิศ (2546 อ้างถึงใน เกษม นครเขตต์, 2548: 3) ให้ความหมายเครือข่ายว่าหมายถึงกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มองค์การที่สมัครใจสื่อสารสัมพันธ์กัน หรือดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยไม่ทำให้แต่ละคนหรือแต่ละองค์การสูญเสียความเป็นอิสระ

ขณะที่ Alter and Hage (1993 อ้างถึงใน นฤมล นิราทร, 2543: 6) กล่าวถึงเครือข่าย คือ รูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การเพื่อแลกเปลี่ยนการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์การจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตหรือไม่ก็ได้ และองค์การเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งนิยามความสัมพันธ์ระดับองค์การนี้สอดคล้องกับนิยามเครือข่ายของ Kemm and Close (1995 อ้างถึงใน ประยูร อัครบวร, และคณะ, 2553) ที่ว่าเครือข่ายหมายถึงการที่องค์การมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันตามวัตถุประสงค์ มีการติดต่อสื่อสารกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการปฏิบัติงานร่วมกัน และให้ความช่วยเหลือกัน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2549) นิยามความหมายเบื้องต้นของ “เครือข่ายการทำงาน” ในบริบทของประเทศไทยว่าหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป โดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือเพื่อต้องการการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การใดองค์การหนึ่งอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จโดยลำพัง

ขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความหมายเครือข่ายการทำงานในมุมมองของความร่วมมือระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่ง หรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถ

ดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ ก็ต้องจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมาก

จากนิยามเครือข่ายดังกล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปความหมายของเครือข่ายว่า เครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency/Disaster Management Network) หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของกลุ่มบุคคล หรือองค์การหลายองค์การที่มีเป้าหมายที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในการดำเนินการเพื่อจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดขึ้น

#### 2.2.1.2 การก่อเกิดการพัฒนาของเครือข่ายและรูปแบบของเครือข่าย

สัมพันธ์ เตชะอริก และคณะ (2537: 78) ได้กล่าวถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายว่า สามารถเกิดขึ้นได้ 2 แบบคือ แบบแรกเครือข่ายเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยเหตุปัจจัยทางเครือญาติ ปัจจัยทางความเชื่อ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยมักเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มที่มีความคิด หรือปัญหาคล้ายคลึงกันในชุมชนที่มีวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์พัฒนาร่วมกัน (ประยูร อัครบวร, และคณะ, 2553: 1) และแบบที่สองเครือข่ายเกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง อันเป็นผลมาจากความพร้อมและความต้องการของผู้นำซึ่งสอดคล้องกับ Goldsmith and Eggers (2004: 11) ที่ว่าเครือข่ายมิได้เกิดขึ้นเอง แต่ต้องมีผู้คิดที่จะรวบรวมองค์การต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน ซึ่งเครือข่ายลักษณะนี้มักมีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมทั้งอาศัยอิทธิพลในการเกิดขึ้นของเครือข่ายจากภายนอก นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของเครือข่ายนอกจากเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และจากการจัดตั้งแล้ว ยังสามารถก่อเกิดขึ้นได้ในแบบเครือข่ายวิวัฒนาการ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากเครือข่ายจัดตั้ง แต่มีการพัฒนาและเสริมแรงจากภายในและได้รับการกระตุ้นจนสมาชิกในเครือข่ายได้สร้างพันธสัญญาร่วมกัน จนในที่สุดจะมีลักษณะเช่นเดียวกับเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (ประยูร อัครบวร, ม.ป.ป.: 1)

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเครือข่ายจะเกิดขึ้นเอง เกิดจากการจัดตั้ง หรือจะเป็นเครือข่ายวิวัฒนาการนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยมีนักวิชาการได้จำแนกรูปแบบเครือข่ายไว้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาจัดแบ่งประเภทที่สำคัญ อาทิ Richardson (1994: 13-6 อ้างถึงใน ประยูร อัครบวร, และคณะ, 2553: 1) แบ่งเครือข่ายออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ เครือข่ายบุคคล (Personal Network) และเครือข่ายวิชาชีพ (Professional Network) ประหยัด จตุพรพิทักษ์กุล (2536 อ้างถึงใน พิมณรัตน์ ธรรมมาธิปดี, 2549: 25) ได้จำแนกเครือข่ายเรียนรู้ของชุมชนตามพื้นที่ดำเนินการไว้ 5 ระดับ คือระดับครอบครัว ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับภาค ซึ่งแตกต่างจาก นฤมล นิราทร (2543: 18-218) ที่จำแนกเครือข่ายตามพื้นที่ดำเนินการเช่นกันแต่แบ่งเป็นระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ ขณะที่ สัมพันธ์ เตชะอริก และคณะ (2537: 89-91) ได้จำแนกเครือข่ายไว้ 3 ลักษณะ ประกอบด้วย เครือข่ายด้านความคิด เครือข่ายกิจกรรม และเครือข่ายสนับสนุน โดยเครือข่ายความคิดเป็นเครือข่ายที่เน้นการทำงานด้านความคิด ความรู้หรือเทคนิคต่างๆ ขณะที่เครือข่ายกิจกรรมเป็น

เครือข่ายที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือร่วมมือกันในการทำกิจกรรม ส่วนเครือข่ายสนับสนุนทุน เป็นเครือข่ายที่ผู้นำชุมชนสามารถติดต่อเครือข่ายอื่น หรือองค์กรอื่นภายนอกชุมชน หรือภายในชุมชนเองที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาชุมชนได้ นอกจากนี้ กาญจนา แก้วเทพ (2538: 60-61 อ้างถึงใน พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 23) ได้แบ่งรูปแบบของเครือข่ายตามรูปแบบโครงสร้าง หรือความสัมพันธ์เป็น 2 รูปแบบคือเครือข่ายแนวตั้ง และเครือข่ายแนวนอน โดยเครือข่ายแนวตั้งเป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ของสถานภาพและสถานะของสมาชิกในเครือข่ายแตกต่างกัน จะเรียงจากสูงมาหาล่าง ขณะที่เครือข่ายแนวนอน เป็นเครือข่ายที่มีฐานะและสถานภาพของสมาชิกในกลุ่มที่เข้าเป็นเครือข่ายกันนั้นมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรสินหรือบริการต่างๆ มีลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ส่วนวิเชียร แสงโชติ (2540: 113 อ้างถึงใน พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 25) ได้จำแนกรูปแบบของเครือข่ายองค์กรชาวบ้านตามลักษณะของการก่อเกิดเป็น 2 รูปแบบได้แก่เครือข่ายการเรียนรู้ และเครือข่ายอำนาจต่อรอง ซึ่งเครือข่ายการเรียนรู้เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการเรียนรู้กิจกรรมการพัฒนาที่อาจเกิดจากธรรมชาติ หรือเครือข่ายการจัดตั้งซึ่งเครือข่ายการจัดตั้งนี้ก็คือเครือข่ายอำนาจต่อรอง นอกจากนี้ Kilduff, and Tsai (2003: 4-8) ยังได้แบ่งเครือข่ายตามระดับของการศึกษาวิเคราะห์เครือข่ายเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ เครือข่ายระดับปัจเจกบุคคล เครือข่ายระดับหน่วยธุรกิจ เครือข่ายระดับองค์กร และเครือข่ายระดับอื่นๆ เช่นระดับระหว่างองค์กร

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเครือข่ายจะมีวิถีของการก่อเกิด และถูกจำแนกประเภทไปตามเกณฑ์เช่นไรจะพบว่า เครือข่ายนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญกล่าวคือมีสมาชิกอยู่ในเครือข่าย (Actors) มีหน้าที่ (Functions) และโครงสร้างความสัมพันธ์ (Relation) ซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Common Purpose) ผ่านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationship) ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร กิจกรรมการมีส่วนร่วม และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน (ชนพฤกษ์ ชามะรัตน์, 2554: 7) ซึ่งสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญ 3 ประการ คือนัยคุณค่าแห่งความสัมพันธ์ นัยแห่งการประสานความร่วมมือ และนัยภารกิจและกระบวนการ ซึ่งส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไม่ว่าจะเกิดกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มโอกาสในการแก้ไขปัญหา และการพึ่งพาตนเอง รวมถึง เกิดการจัดการทรัพยากร และกระบวนการผลักดันเชิงนโยบาย (พระมหาสุทิตย์ อากาศโร, 2548: 2) รวมทั้งก่อให้เกิดการรวมพลัง (Synergy) กันทำงานจนนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดผลลัพธ์ที่มีคุณค่าวิเศษ หรือเข้มข้นกว่าการทำงานโดยองค์กรหรือหน่วยงานเดียว (นฤมล นีราทร, 2543: 11; Ojasalo, 2004: 199)

## 2.2.2 แนวทางการศึกษาเครือข่าย (Main Streams of Network Study)

Berry et al. (2004: 539-552) ได้สรุปแนวทางการพัฒนาทฤษฎีและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเครือข่ายว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 กระแสหลัก ประกอบด้วย การศึกษาทางด้านสังคมวิทยา



(Sociology) ด้วยการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) การศึกษาเครือข่ายเชิงรัฐศาสตร์ (Political Science) ซึ่งเป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายและผลกระทบของเครือข่ายที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบาย และการศึกษาเครือข่ายทางด้านการจัดการภาครัฐ (Public Management Network) อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาทั้งสามแนวทางนั้น แท้จริงแล้วไม่อาจจะแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิงแต่มีสาระที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างกัน (Overlap)

ในการศึกษาเครือข่ายในเชิงสังคมวิทยานั้นสามารถแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก การศึกษาสังคมมิติ (Sociometry) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่ม โดยนักวิชาการที่ทำการศึกษาเครือข่ายในแนวทางนี้ อาทิ การศึกษา Hawthorne Study ของ Elton Mayo (Berry et al., 2004: 540) และคณะที่ทำการศึกษาโดยใช้รูปแบบเครือข่ายในการวิเคราะห์พฤติกรรมทางสังคม นอกจากนี้ ก็มีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมโดยตัวแบบสังคมมิติ (Sociometric Model) ของนักจิตวิทยากลุ่มเกสตัลท์ เช่น Jacob Moreo ที่ใช้ Sociogram ในการอธิบายความสัมพันธ์ของบุคคลในเครือข่าย ด้วยการบ่งชี้รูปแบบแนวทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Berry et al., 2004: 540) แนวทางที่สอง การศึกษาทางมานุษยวิทยากลุ่มแมนเชสเตอร์ (The Manchester Anthropologist) ซึ่งเป็นการศึกษาเครือข่ายที่ให้ความสำคัญของบทบาททางสังคม (Role) ในฐานะที่เป็นแนวคิดหลักของการศึกษา ซึ่งแนวทางการศึกษานี้พิจารณาโครงสร้างทางสังคมคือโครงสร้างของบทบาทหลายๆ บทบาท โดยที่บทบาทประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่ส่งผลต่อพฤติกรรม บทบาทไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางสังคมเท่านั้น แต่รวมถึง บริบท ปทัสถานและความคาดหวังซึ่งอยู่โดยรอบด้วย (Nadel, 1957 อ้างถึงใน Berry et al., 2004: 540) นอกจากนี้ Mitchell (1969 อ้างถึงใน Berry et al., 2004: 540-541) ยังแบ่งการศึกษาเครือข่ายแนวมนุษยวิทยาตามโครงสร้างของเครือข่ายออกเป็น 2 แนวทาง คือ Ego-Centered Approach ซึ่งเป็นแนวทางศึกษาเครือข่ายที่ยึดบุคคลเป็นศูนย์กลางเครือข่าย และแนวทางที่มุ่งเน้นการศึกษาความหมายหรือสาระสำคัญของเครือข่าย ในแง่มุมของกิจกรรมทางสังคม อาทิ การปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ, การผูกพันทางการสมรส การทำงาน ขณะเดียวกัน ยังได้กำหนดคุณลักษณะของเครือข่ายว่าประกอบด้วย 3 ประการ คือความเข้มข้นของเครือข่าย (Density) การเข้าถึงเครือข่าย (Reachability) และการรวมกลุ่ม (Cliques and Clusters) แนวทางที่สาม การศึกษาเครือข่ายแนวทางการสร้างของกลุ่ม Harvard ซึ่งเป็นแนวทางที่มุ่งศึกษาเครือข่ายในแง่มุมของอำนาจ (Power) อำนาจของชุมชน (Community Power) ตัวแบบและการวัดบทบาททางสังคมด้วยระเบียบวิธีทางคณิตศาสตร์ที่เรียกว่า Blockmodeling รวมถึงบทบาทของความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการของบุคคล

สำหรับในการศึกษาเครือข่ายในเชิงรัฐศาสตร์ เป็นการศึกษาเครือข่ายในเรื่องการปรับเปลี่ยนนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีการศึกษาเครือข่ายใน 3 แนวทางด้วยกัน

กล่าวคือ แนวทางแรก นวัตกรรมเชิงนโยบาย (Policy Innovation) แนวทางที่สอง การปรับเปลี่ยนนโยบายและการกำหนดวาระนโยบาย (Policy Change and Agenda Setting) ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ และอำนาจของชุมชน อาทิ แนวคิดทฤษฎีตัวแบบหลายกระแสของ John Kingdon และ The Punctuated Equilibrium Model ของ Baumgartner and Jones (Berry et al., 2004: 542) กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy-Coalition Framework) และแนวทางที่สาม การประเมินผลเครือข่ายที่มีต่อผลลัพธ์เชิงนโยบายและการกระทำร่วม (Policy Outcome and Collective Action) ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (Neo-Institutional Economics) ซึ่งมีรากเหง้ามาจากแนวคิดต้นทุนธุรกรรม โดยการศึกษาเครือข่ายแนวนี้พิจารณาว่าเครือข่ายนั้นเป็นแนวทางในการเพิ่มผู้จัดหา (Supply) ให้ผู้ประกอบการซึ่งจะสามารถลดต้นทุนได้ นอกจากนี้ เครือข่ายยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประสานความร่วมมือผ่านข้อมูลข่าวสารซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดประเด็นเชิงนโยบาย ปทัสถานความร่วมมือ และความไว้วางใจร่วมกัน ซึ่งแนวทางนี้ได้ขยายขอบเขตการศึกษาเครือข่ายครอบคลุมตัวแสดงที่มีความเชื่อมโยงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกว้างมากขึ้น (Multi-Actor Partnership) ด้วยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (Interagency Cooperation) การจัดโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ (Intergovernmental Program Management Structure) การทำสัญญา (Complex Contracting Array) และหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public and Private Partnership)

ส่วนการศึกษาเครือข่ายในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐ มีกรอบในการศึกษาอยู่ 2 แนวทางหลัก กล่าวคือ แนวทางแรก การบ่งชี้เครือข่ายการจัดการภาครัฐ และพฤติกรรมในการจัดการเครือข่ายการทำงาน ซึ่งเป็นการศึกษาเครือข่ายที่พัฒนามาจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยมองว่าการเชื่อมโยงเครือข่ายเป็นวิธีการในการบริหารจัดการ (Method of Management) เพื่อที่จะรวมความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในแนวราบและแนวดิ่งเข้าด้วยกัน เพื่อให้โครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นทำความเข้าใจการมีอยู่ของเครือข่ายและการทำงานของเครือข่าย รวมถึงการบริหารเครือข่ายในฐานะผู้บริหารเครือข่ายทั้งในเรื่องทักษะและเทคนิคการบริหารของเครือข่ายในแต่ละรูปแบบ ตลอดจนผลกระทบของเครือข่ายที่มีผลต่อการตัดสินใจ ผลผลิตและผลลัพธ์เชิงนโยบาย รวมทั้งศึกษาเครือข่ายในฐานะที่เป็นระบบสำคัญที่มีหน้าที่นำส่งบริการสาธารณะ (Arganoff and McGuire, 1998 อ้างถึงใน Berry et al., 2004: 543) สำหรับแนวทางที่สองในการศึกษาเครือข่ายในเชิงการบริหารรัฐกิจ มุ่งศึกษาผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ของเครือข่าย คุณลักษณะของเครือข่ายการจัดการภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาเครือข่ายทั้งสามแนวทางดังกล่าวมีข้อแตกต่างที่สำคัญ โดย Berry et al. (2004: 543-547) ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวทางการศึกษา

เครือข่ายทั้งสามกระแสนี้มีพื้นฐานเกี่ยวกับฐานคติเรื่องการจูงใจในการกระทำของมนุษย์ วิธีการศึกษาวิจัย ตลอดจนคำถามในการวิจัย กล่าวคือในฐานคติเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ การศึกษาตามแนวทางสังคมวิทยาให้ความสำคัญกับแรงจูงใจของปัจเจกบุคคลที่อยู่ในเครือข่าย ทางสังคมที่ส่งผลต่อการกระทำโดยตรง การกล่อมเกลாத่างสังคมและบริบททางสังคมทั้ง ปทัสถาน ความคิด รวมถึงโครงสร้างกำหนดรูปแบบการกระทำอย่างไร พฤติกรรมมนุษย์เกิดขึ้น จากบริบทและความตั้งใจ (Intention) ขณะที่การศึกษาแนวทางนโยบายเห็นว่าปัจเจกบุคคลมี เหตุผลในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลหรือสมาชิกใน องค์กรการ ส่วนแนวทางการศึกษาการจัดการเครือข่ายภาครัฐเห็นว่าเป็นการยากในการอธิบาย ฐานคติเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ หากแต่เครือข่ายช่วยให้การนำโครงการหรือนโยบายไปปฏิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเครือข่ายเป็นการบริหารจัดการองค์กรต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งไม่สามารถดำเนินการ หรือดำเนินการได้โดยง่ายเพียงหน่วยงานเดียว (Agranoff and McGuire, 2001 อ้างถึงใน Berry et al., 2004: 544)

สำหรับวิธีการศึกษาวิจัย (Research Method) เครือข่ายพบว่า แนวทางศึกษาเครือข่าย ในเชิงนโยบาย (Policy Network) และการจัดการเครือข่ายภาครัฐ (Public Management Network) มักใช้กรณีศึกษา หรือการเปรียบเทียบกรณีศึกษาโดยพัฒนาจากการวิจัยในสนาม เพื่ออธิบายการทำงาน การก่อเกิดของโครงสร้างเครือข่าย ขณะที่แนวทางการศึกษาเครือข่ายใน เชิงสังคมวิทยานั้นมีการศึกษาทั้งกรณีศึกษาเช่นกรณีศึกษาเครือข่ายของกลุ่มกลุ่มแมนเชสเตอร์ รวมถึงศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพในแง่ของอำนาจของชุมชน นอกจากนี้ เทคนิค Euclidean Distance Technique ถูกนำมาใช้ในการศึกษาเครือข่ายทั้งในแนวทางของสังคมวิทยาและการ จัดการเครือข่ายภาครัฐ ขณะที่ไม่ถูกนำมาใช้ในการศึกษาเครือข่ายในเชิงนโยบาย ส่วน Blockmodeling นำมาใช้อย่างแพร่หลายในการศึกษาเครือข่ายทางสังคมวิทยา นอกจากนี้ การ วิเคราะห์ถดถอย (Regression Analysis) เป็นเทคนิควิธีที่ถูกนำมาใช้ ศึกษาเครือข่ายทั้งสาม แนวทาง โดยในแนวทางสังคมวิทยามักใช้ศึกษาเครือข่ายร่วมกับเทคนิค Euclidean Distance Technique เพื่อศึกษาผลกระทบของตำแหน่งเชิงโครงสร้างของปัจเจกบุคคลที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ ส่วนการศึกษาเครือข่ายแนวทางการจัดการเครือข่ายภาครัฐใช้การวิเคราะห์ถดถอย ร่วมกับ Euclidean Distance Technique แต่มักเป็นในการวิจัยแบบตัดขวาง (Cross Sectional) พยากรณ์แบบอนุกรมเวลา (Time Series) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความสัมพันธ์ของ ปัจเจกบุคคลกับผู้อื่นในเครือข่าย รวมถึงผลการให้บริการ ขณะที่การศึกษาวิเคราะห์เครือข่าย ทางเชิงนโยบาย ใช้การวิเคราะห์ถดถอยในการศึกษาที่ครอบคลุมหลายกลุ่ม เพื่อทดสอบ ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและผลลัพธ์ของนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีวิธีการศึกษาเครือข่าย อื่น อาทิ การวิเคราะห์เหตุการณ์เชิงประวัติศาสตร์ (Event History Analysis) ในการศึกษา ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการแพร่กระจายนโยบายในการศึกษาเครือข่ายแนวทางเชิง นโยบาย หรือการวิเคราะห์เครือข่ายพลวัต (Dynamic Network Analysis) เพื่อวิเคราะห์

เครือข่ายทางสังคมเพื่อทราบผลกระทบต่อเครือข่ายที่มีอิทธิพล คุณลักษณะเชิงโครงสร้างและตัวแสดงหลักในเครือข่าย

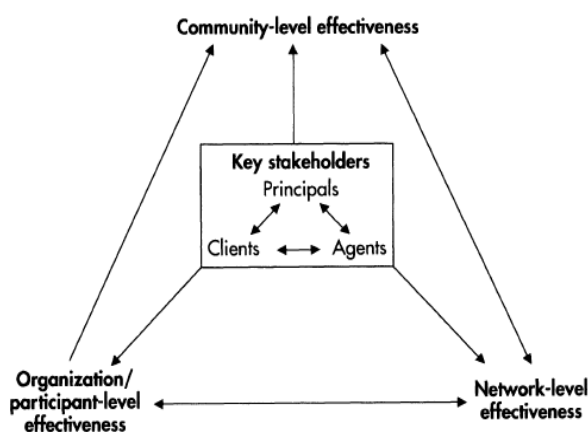
นอกจากแนวทางการศึกษาเครือข่ายจะแตกต่างกันในเรื่องฐานคติเกี่ยวกับแรงจูงใจของมนุษย์และวิธีการศึกษาแล้ว Berry et al. (2004) ยังได้ศึกษาความแตกต่างในมุมมองของปัญหาหลักในการวิจัย โดยแนวทางการศึกษาเครือข่ายตามแนวสังคมวิทยามุ่งเน้นศึกษาโครงสร้างของเครือข่าย โดยเครือข่ายถูกศึกษาทั้งในฐานะที่เป็นที่เป็นตัวแปรอิสระ และตัวแปรตาม อย่างไรก็ตาม ในผลงานศึกษาวิจัยนั้นเครือข่ายถูกศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระมากกว่า (Borgatti and Foster, 2003 อ้างถึงใน Berry et al., 2004: 545) นอกจากนี้ โครงสร้าง พฤติกรรม และพลวัตของเครือข่ายต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สำหรับผลลัพธ์ที่ได้จากเครือข่ายพบว่า มีทั้งระดับ Micro หรือปัจเจก และระดับ Macro โดยระดับ Micro เครือข่ายก่อให้เกิดทัศนคติที่เหมือนกัน ความพึงพอใจ ในงาน อำนาจ ภาวะผู้นำ ขณะที่ปัจจัยที่มีอิทธิพลกับโครงสร้างของเครือข่าย อาทิ ตัวแปรการลื่นไหลของงานในองค์กร สายบังคับบัญชา บุคลิกภาพ ส่วนผลลัพธ์ในระดับ Macro เครือข่ายเป็นตัวแปรอิสระที่ก่อให้เกิดการควบตำแหน่งบริหารในหน่วยงานสองหน่วยงาน (Board Interlock) การควบกิจการและพันธมิตร (Joint Venture and Alliances) และการจัดการความรู้ (Knowledge) สำหรับการศึกษาศือข่ายในแนวรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายนั้น คำถามวิจัยมุ่งตอบคำถามสำคัญ 2 คำถามคือผู้แสดงนโยบายผลักดันให้เกิดนโยบายได้อย่างไร ซึ่งในคำถามนี้การวิจัยจะมุ่งตรวจสอบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านนั้นๆ ส่วนคำถามวิจัยที่สองคือบทบาทของตัวแสดง และโครงสร้างของเครือข่ายนั้นมีอิทธิพลต่อนโยบายอย่างไร ซึ่งคำถามวิจัยนี้อาจแยกออกเป็นคำถามย่อยๆ ได้หลายคำถาม อาทิ เครือข่ายการสื่อสารมีผลต่อพัฒนาการของนโยบายอย่างไร โครงสร้างของเครือข่ายก่อให้เกิดและเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ ได้อย่างไร โครงสร้างเครือข่ายมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐอย่างไร ส่วนคำถามวิจัยในการศึกษาศือข่ายแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ มุ่งตอบคำถามหลัก 2 คำถาม กล่าวคือเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างเครือข่ายมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะอย่างไร และการกระทำของผู้บริหารเครือข่ายส่งผลต่อเครือข่ายและผลการทำงานของเครือข่ายอย่างไร เครือข่ายในการศึกษานโยบายการบริหารจัดการภาครัฐถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นทั้งวิธีการและเป้าหมาย ของการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ เครือข่ายถูกนำไปเปรียบเทียบกับองค์กรที่มีสายบังคับบัญชา ในแง่มุมมองของความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน รวมถึงความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังมีวรรณกรรมบางส่วนตั้งคำถามว่าคุณลักษณะของโครงสร้างองค์กรแบบใดที่นำไปสู่ผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ในส่วนของการศึกษาประสิทธิผลของเครือข่ายมีความสำคัญในการทำความเข้าใจการจัดรูปแบบของเครือข่ายที่ส่งผลต่อการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยการ

ประเมินผลเครือข่ายนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าการประสิทธิผลขององค์การ เนื่องจากเครือข่ายส่งมอบผลผลิตสินค้าหรือบริการที่มาจากหลากหลายหน่วยงานร่วมกัน (Joint Production) ด้วยเหตุนี้ Provan and Milward (2001: 415-423) จึงได้เสนอมุมมองผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย (Multi Stakeholder Perspective) ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่าย 3 ระดับได้แก่ ระดับชุมชน (Community Level) ระดับเครือข่าย (Network Level) และระดับองค์การที่มีส่วนร่วมในเครือข่าย (Network's Organizational Participants) ทั้งนี้ การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายในแต่ละระดับดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วนคือแกนกลางของเครือข่าย (Principle) หมายถึงผู้ที่รับผิดชอบกำกับดูแลและบริหารเครือข่าย หน่วยงาน (Agents) หมายถึงองค์การ/หน่วยงาน หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในฐานะเครือข่าย และลูกค้า (Client) หมายถึงผู้รับบริการจากเครือข่าย

ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายระดับชุมชน เครือข่ายจะถูกประเมินในฐานะที่เป็นผู้นำส่งบริการสาธารณะแก่ชุมชน (Service Delivery Vehicles) กล่าวคือบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถดำเนินการได้หากมิได้ผ่านเครือข่าย ดังนั้น เป้าหมายของการให้บริการสาธารณะจึงอยู่ที่การส่งเสริมการบริการให้ลูกค้าด้วยการปรับปรุงการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ รวมถึงการบูรณาการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าและขณะเดียวกันก็สามารถที่จะรักษาหรือลดต้นทุนได้ ดังนั้น การประเมินเครือข่ายในระดับนี้จึงให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินงานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียจะพบว่าเครือข่ายต้องสร้างความพึงพอใจด้วยการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของชุมชน นอกจากนี้ การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายระดับชุมชน ยังครอบคลุมไปถึงการประเมินการลงทุนทางสังคมในชุมชนอีกด้วย (Putnum, 1993 อ้างถึงใน Provan and Milward, 2001: 417) สำหรับการวัดประสิทธิผลของเครือข่ายระดับเครือข่าย จะพบว่าเครือข่ายก่อให้เกิดโครงการ กิจกรรมที่เกิดจากความร่วมมือขององค์การต่างๆ โดยมีหน่วยงานภาครัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการที่เรียกว่า “หน่วยงานบริหารเครือข่าย” (Network Administrative Organization: NAO) ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานให้เครือข่ายมีความเจริญเติบโตและดำรงรักษาเครือข่ายให้คงอยู่ โดยมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณ ประสานงานของเครือข่าย ทั้งนี้ NAO เองจะเป็นทั้งหน่วยงานในชุมชน (Agent of Community) และแกนกลางของเครือข่าย (Principle) ด้วย ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายและ NAO สามารถทำได้หลายวิธีการขึ้นกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาของเครือข่ายโดยวิธีการที่ง่ายที่สุดคือการประเมินจำนวนการเข้าออกของหน่วยงานในเครือข่าย โดยเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพจะยังคงรักษาหน่วยงานหลักๆ ที่ให้บริการอยู่ นอกจากการประเมินจำนวนหน่วยงานเครือข่ายแล้ว ยังสามารถประเมินได้จากขอบเขตการบริการของเครือข่ายที่ครอบคลุมความต้องการของลูกค้า/ผู้รับบริการ และความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ที่เรียกว่า “Multiplexity” รวมถึงโครงสร้างการบริหารจัดการของ NAO ว่ามีขอบเขตการจัดสรรทรัพยากรไปยังเครือข่าย

อย่างไร NAO ในฐานะหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการเครือข่ายจัดสรรทรัพยากรเพียงพอต่อภาพรวมความสำเร็จของเครือข่ายในการนำส่งบริการไปยังผู้รับบริการหรือไม่ อย่างไรก็ตามการควบคุมทรัพยากรไว้รวมศูนย์ไม่ได้รับประกันถึงความสำเร็จของเครือข่าย แต่ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจในการร่วมมือในการทำงานร่วมกัน (Pravan and Milward, 1995 อ้างถึงใน Provan and Milward, 2001: 419)

สำหรับการประเมินผลประสิทธิภาพเครือข่ายระดับองค์การที่มีส่วนร่วมในเครือข่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าความสำเร็จของสมาชิกในเครือข่ายก็คือประสิทธิผลในภาพรวมของเครือข่ายด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เกณฑ์ในการประเมินสมาชิกในเครือข่าย ได้แก่ ผลลัพธ์ต่อลูกค้า/ผู้รับบริการ ความชอบธรรม การได้มาซึ่งทรัพยากร และต้นทุน อย่างไรก็ตาม การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายนั้นแท้จริงแล้วอยู่ที่การบูรณาการการวิเคราะห์ประสิทธิผลของเครือข่ายทั้งสามระดับ ทั้งระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับหน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (Provan and Milward, 2001: 421-422)



ภาพที่ 2.12 ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลของเครือข่ายในแต่ละระดับและอิทธิพลที่มีต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

แหล่งที่มา: Provan and Milward, 2001: 421.

ทั้งนี้ จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นกรอบแนวทางในการศึกษาเครือข่าย สำหรับการศึกษากาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ผู้วิจัยมีความสนใจและให้ความสำคัญกับแนวทางการศึกษาวิเคราะห์เครือข่ายในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐเป็นแกนหลักในการศึกษา เพื่อบ่งชี้เครือข่ายการจัดการภาครัฐและพฤติกรรมเครือข่ายและการทำงานของเครือข่าย รวมทั้งการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่ายในเรื่องทักษะ ตลอดจนเทคนิคในการบริหารเครือข่าย และผลกระทบของเครือข่ายที่มีผลต่อการตัดสินใจ รวมทั้ง

ผลลัพธ์ของเครือข่ายและคุณลักษณะของเครือข่ายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกัน ประกอบกับบูรณาการแนวทางการศึกษาเครือข่าย เชิงรัฐศาสตร์และเชิงสังคมวิทยา มาอธิบายเพิ่มเติมเพื่อตอบคำถามวิจัยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบของเครือข่ายที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งองค์ประกอบ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันการขับเคลื่อนเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ

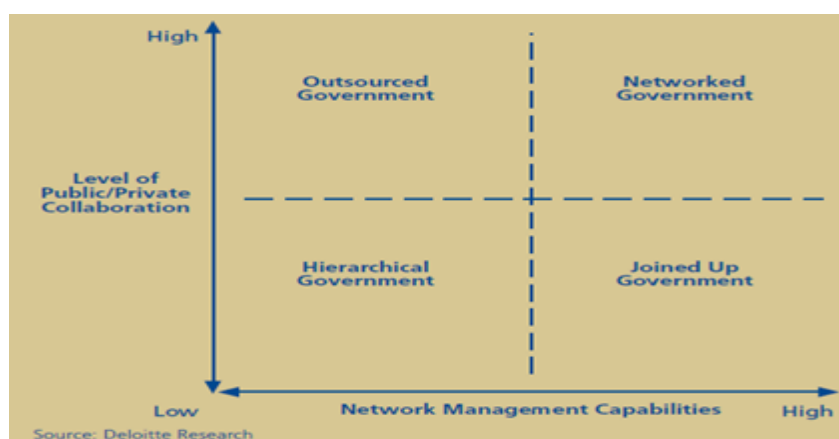
## 2.2.3 การบริหารแบบเครือข่าย หรือการบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)

### 2.2.3.1 แนวคิดการบริหารภาครัฐโดยเครือข่าย

จุดเริ่มต้นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐด้วยเครือข่ายการทำงานได้รับการยอมรับในวงกว้างระดับสากลและจะกลายเป็นรูปแบบหลักขององค์การ (Alter and Hage, 1993 อ้างถึงใน Kapucu, 2006: 207) โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วว่าเป็นแนวโน้มการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่การบริหารจัดการตามสายบังคับบัญชาในระบบราชการ (Hierarchical Government) ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันกับความโดดเด่นของการจัดการเครือข่ายในภาคเอกชนได้ชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการสร้างความได้เปรียบเชิงธุรกิจ ด้วยการสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ ลดต้นทุนของผู้ผลิต ตลอดจนตอบสนองความต้องการของลูกค้าโดยการพึ่งพาพันธมิตรธุรกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ส่งผลให้แนวคิดในการจัดการเครือข่ายกลายมาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งทางการบริหารที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา รวมถึงการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ

Goldsmith and Eggers (2004) ได้อธิบายการบริหารแบบเครือข่ายด้วยการหยิบยก ตัวอย่างประสบการณ์การแปรรูปกิจการให้แก่ภาคเอกชนในการบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปตะวันตก โดยกล่าวว่าบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรง (Direct Service Provider) ได้ลดความสำคัญลง ขณะที่บทบาทในการสร้างคุณค่าสาธารณะภายใต้เครือข่ายระหว่างองค์การ (Multi-Organizational) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน (Multi-Governmental) รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Multi-Sectoral Relationships) นั้นกลับมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ กล่าวคือการบริหารงานแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการให้ภาครัฐดำเนินกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเองกลับมีแนวโน้มมุ่งไปสู่แนวคิดในการบริหารกิจการสาธารณะ ที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาแนวร่วม (Partnerships) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตั้งแต่สองหน่วยงานจากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และองค์กรไม่แสวงหากำไร ในอันที่จะรวมทรัพยากรเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยอาจอยู่ในรูปการควบกิจการ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมถึงพันธมิตรระหว่างหน่วยงานดังกล่าว (Gray, 1985 อ้างถึงใน Kapucu, 2006a: 207)

ทั้งนี้ การบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายการทำงานเกิดขึ้นโดยอาศัยการผสมผสานแนวโน้มที่สำคัญ 4 ประการ (Goldsmith and Eggers, 2004: 3-5; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 5-7) ประกอบด้วย ประการแรก การขยายตัวขององค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐมีมากขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐสามารถที่จะดำเนินงานร่วมกับองค์การต่างๆ เหล่านั้นในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะได้ ประการที่สอง ความตื่นตัวของการร่วมมือกันทำงานของหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเพื่อบูรณาการการให้บริการแก่ประชาชน หรือที่เรียกว่า “การร่วมมือกันในการดำเนินงานในภาครัฐ” (Joint-Up Government Service Delivery) ประการที่สาม ความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารซึ่งส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์การ และประการที่ 4 ความตื่นตัวของประชาชนในการดูแลความเป็นอยู่ของตนเอง



ภาพที่ 2.13 ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐ

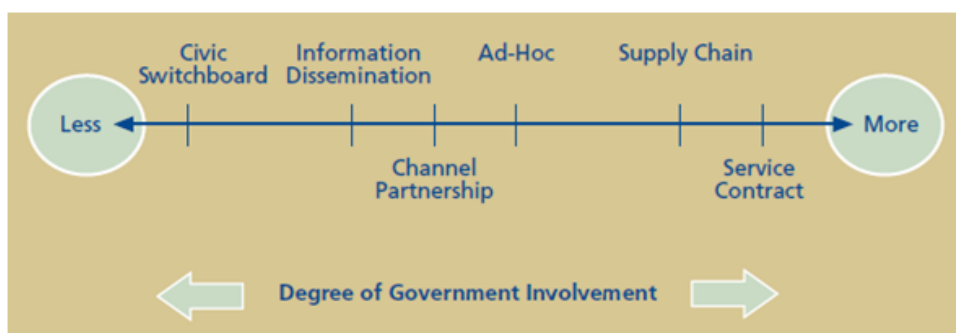
แหล่งที่มา: Goldsmith and Eggers, 2004: 4.

ดังนั้น การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายจึงเป็นการผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายองค์การเข้าด้วยกันด้วยการพึ่งพาการติดต่อประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์การภาครัฐ และเอกชนให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์การต่างๆ ในเครือข่าย เพื่อให้เกิดความหลากหลาย และสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชน และตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการต่างๆ ด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการทำงานในลักษณะเครือข่ายนั้นก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน (Flexibility) ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเครือข่ายที่หลากหลายเอื้อให้เกิดนวัตกรรมสร้างสรรค์ (Innovation) ตลอดจนการแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกทำให้เกิดการทำงานตามความถนัดเฉพาะด้าน (Specialization) ความรวดเร็วและประสิทธิภาพ (Speed) (Goldsmith and Eggers, 2004: 5; สำนักงาน



คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 9) รวมทั้งการสร้างคุณค่าร่วมกันยังก่อให้เกิดทุนทางสังคมที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย (Kapucu, 2006a: 209)

สำหรับรูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย (Public-Private Networks) สามารถดำเนินการได้ใน 6 ลักษณะเรียงลำดับตามระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง (Degree of Involvement) จากมากไปน้อยกล่าวคือ 1) เครือข่ายแบบจ้างเหมาด้วยการทำสัญญาให้บริการสาธารณะ (Service Contract) 2) การจัดเครือข่ายแบบโซ่การผลิต/ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เป็นการลดภาระงานที่สลับซับซ้อนในกระบวนการทำงานให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนภาครัฐ ซึ่งเป็นการที่ภาครัฐทำสัญญากับผู้รับจ้างหรือผู้รับช่วงในการเชื่อมโยงงานบริการระหว่างสมาชิกในเครือข่าย 3) เครือข่ายการทำงานแบบเฉพาะกิจ (Ad Hoc) เพื่อแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้า เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์พิเศษ 4) เครือข่ายแบบตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership) เป็นการที่ภาครัฐร่วมกับองค์กร หน่วยงานต่างๆ ในเครือข่ายซึ่งมีช่องทางที่ดี และสามารถเข้าถึงผู้รับบริการได้มากกว่าภาครัฐ ในการจัดบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน 5) เครือข่ายในการกระจายข้อมูล (Information Dissemination) ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างภาครัฐ และองค์กรต่างๆ ในเครือข่าย และ 6) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Civic Switchboard) เป็นเครือข่าย ที่ภาครัฐดำเนินการในลักษณะที่เป็นชุมชนสายเชื่อมโยง ด้วยการการจัดเวทีนัดพบพูดคุยระหว่างกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ



ภาพที่ 2.14 รูปแบบของความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐและเอกชน

แหล่งที่มา: Goldsmith and Eggers, 2004: 7.

ทั้งนี้ รูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายในแต่ละรูปแบบดังกล่าวนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขอบเขตการดำเนินงาน ความหลากหลายของการให้บริการ ความซับซ้อน รวมทั้งระดับของการมีส่วนร่วมของภาครัฐในการดำเนินงาน ซึ่งแต่ละรูปแบบดังกล่าวล้วนเป็นทางเลือกในการให้บริการที่ทดแทนการดำเนินงานของภาครัฐโดยตรงทั้งสิ้น (Goldsmith and Eggers, 2004: 6; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 10-11)

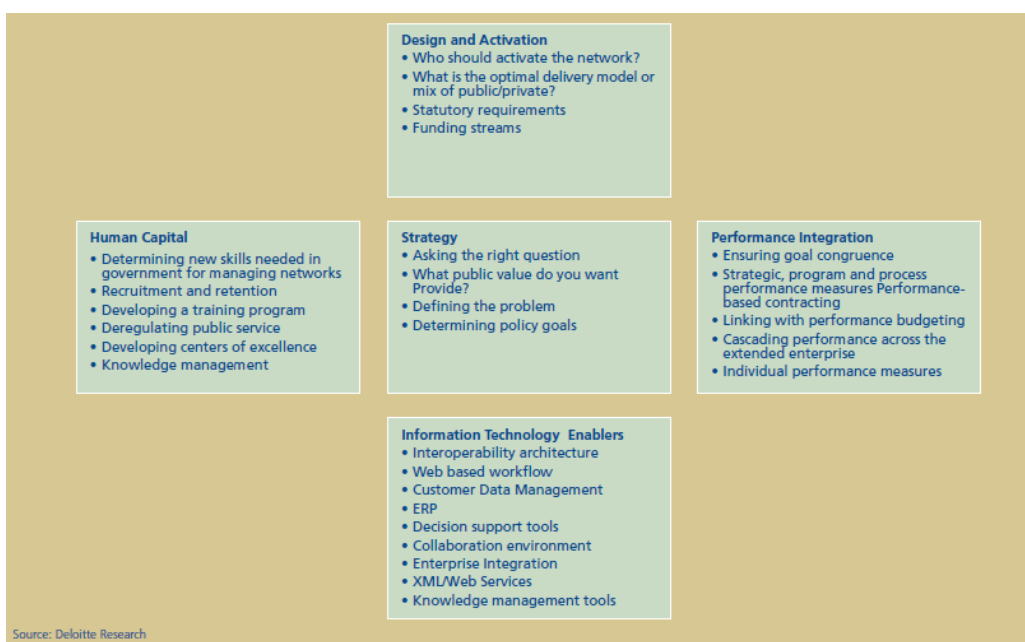
อย่างไรก็ตาม จากรายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงมหาดไทยในโครงการบูรณาการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอันดามัน (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-3) ระบุว่าลักษณะภารกิจที่เหมาะสมในการนำการทำงานแบบเครือข่ายมาใช้เพื่อให้ภารกิจนั้นบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) งานที่มีกระบวนการทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน
- 2) งานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งสามารถเป็นแรงจูงใจให้เกิดการระดมสรรพกำลังเข้ามาร่วมดำเนินการเพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะ
- 3) ภารกิจหรือกระบวนการทำงานที่หากต้องดำเนินการภายใต้กฎระเบียบภาครัฐแล้วไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมการให้บริการอย่างทั่วถึง
- 4) งานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

การบริหารกิจการสาธารณะแบบเครือข่ายมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด กล่าวคือข้อดีของการทำงานแบบเครือข่ายจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากหน่วยงานที่ร่วมเป็นเครือข่ายต่างใช้จุดแข็งที่หน่วยงานมีอยู่ (Best of Breed) เข้าจัดการกับปัญหาตามความถนัดและศักยภาพที่มี นอกจากนี้ การประสานการทำงานร่วมกันยังก่อให้เกิดนวัตกรรมในการจัดการกับปัญหาเนื่องจากก่อให้เกิดมุมมองใหม่ๆ ในการทำงาน รวมทั้ง หากองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายมิใช่หน่วยงานภาครัฐ การเข้าถึงปัญหาจะรวดเร็วและคล่องตัว ขณะเดียวกันยังลดข้อจำกัดในเรื่องของความขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย ขณะที่ข้อจำกัดของการทำงานแบบเครือข่ายที่สำคัญคือความหลากหลายในเชิงอุดมการณ์ เป้าหมายและวิธีการทำงานของหน่วยงานภายในเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากหน่วยงานซึ่งเป็นสมาชิกในเครือข่ายมิใช่ภาครัฐด้วยกัน วัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างจึงเป็นข้อจำกัดสำคัญ นอกจากนี้ การติดตามกำกับดูแลการทำงานขององค์กรต่างๆ ในเครือข่ายรวมทั้งปัญหาการสื่อสาร ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายก็ล้วนเป็นข้อจำกัดสำคัญในการบริหารงานแบบเครือข่ายด้วย จึงกล่าวได้ว่า การบริหารแบบเครือข่ายระหว่างองค์กรต่างๆ นั้น แตกต่างจากการบริหารเครือข่ายหรือกลุ่มบุคคลภายในองค์กร เดียวกัน การบริหารแบบเครือข่ายอาจประสบกับความล้มเหลวด้วยเหตุผลสำคัญ กล่าวคือ ประการแรก การขาดความเชื่อมโยงเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์กร หรือหน่วยงาน ประการที่สอง การควบคุมกำกับดูแลที่ขาดประสิทธิภาพ ประการที่สาม ความล้มเหลว ในการสื่อสาร และระบบข้อมูลในการปฏิบัติงานระหว่างเครือข่าย ประการที่สี่ ปัญหาการประสานงานในเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานภายในหน่วยงานภาครัฐเองในทุกๆ ระดับ หรือการประสานงานกับภาคเอกชนย่อมส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวม และหากเครือข่ายมีความซับซ้อน

ประกอบกับการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานในเครือข่ายขาดความชัดเจน ปัญหาการประสานงานย่อมเกิดขึ้น ประการที่ห้า ข้อมูลพื้นฐานที่ไม่ดี และประการสุดท้าย ปัญหาความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย อันเกิดจากเครือข่ายองค์การภาครัฐมีอำนาจเหนือกว่าหน่วยงานหรือองค์การอื่นภายในเครือข่ายซึ่งจะส่งผลต่อการสื่อสาร และความตึงเครียดภายในเครือข่าย (Goldsmith and Eggers, 2004: 8-9; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 12)

จากที่กล่าวมาข้างต้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานแบบเดิมของภาครัฐ มาสู่การบริหารแบบเครือข่าย จึงจำเป็นต้องอาศัยการทำงานบนกรอบแนวทางพื้นฐานสำคัญอันจะนำไปสู่การบริหารแบบเครือข่ายซึ่ง Goldsmith and Eggers (2004: 9-23) ได้เสนอไว้ 5 ประการ คือ การกำหนดยุทธศาสตร์เครือข่าย การออกแบบเครือข่ายและนำไปปฏิบัติ การเชื่อมโยงเครือข่ายด้วยเทคโนโลยี การบูรณาการผลการดำเนินงาน และการพัฒนาทุนมนุษย์ของเครือข่าย ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้



**ภาพที่ 2.15** แนวทางพื้นฐานอันจะนำไปสู่การบริหารแบบเครือข่าย

**แหล่งที่มา:** Goldsmith and Eggers, 2004: 9.

ประการแรก การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) นั้นมีความสำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครือข่ายและองค์ประกอบของเครือข่าย การกำหนดยุทธศาสตร์ทำให้ทราบเป้าหมายขององค์การว่าต้องการสร้างมูลค่าสาธารณะใด (Public Value) และการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้นองค์การมีภาระหน้าที่หลัก (Core Mission) คืออะไร สิ่งเหล่านี้จะ

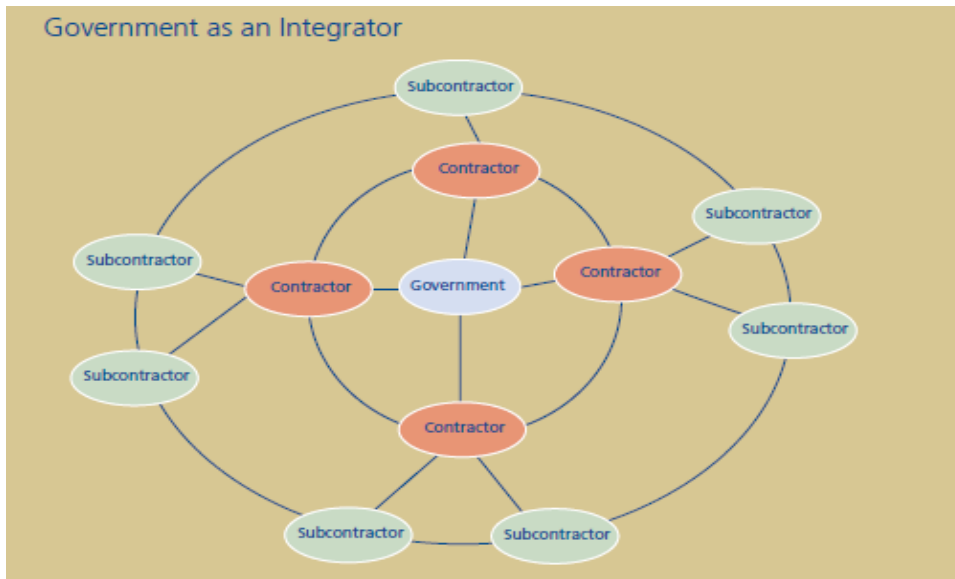
สะท้อนบทบาทขององค์กรที่แท้จริงขององค์กร การกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมาย ร่วมกันของสมาชิกถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของเครือข่าย (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543: 36; พระมหาสุทนต์ อภาโร, 2547: 48) หรือเรียกได้ว่าเป็นการสร้างเอกภาพในระดับเป้าหมายโดยใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นแนวทาง (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-21-22)

ประการที่สอง การออกแบบเครือข่าย (Network Design) หมายถึงการวางโครงสร้างความสัมพันธ์ และการไหลเวียนข้อมูลตลอดจนทรัพยากรภายในเครือข่าย ซึ่งจะพบว่าเครือข่ายไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเอง หากแต่จะต้องมีผู้ผลักดันให้เกิดการรวมตัวขององค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ดังนั้น ผู้ออกแบบเครือข่ายหรือผู้กระตุ้นให้เกิดเครือข่าย จึงมีหน้าที่พิจารณาว่าส่วนต่างๆ ภายในเครือข่ายจะทำงานร่วมกันได้อย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องเป็นผู้ระบุว่าใครควรจะเป็นสมาชิกในเครือข่ายบ้าง ซึ่งมีเกณฑ์การพิจารณาเลือกสมาชิกในเครือข่าย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยงาน/องค์กรนั้นจะต้องมีขีดความสามารถที่จะทำให้การบริหารแบบเครือข่ายนั้นดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ประการที่สอง ผู้บูรณาการเครือข่ายหรือหน่วยงานหลักจะต้องสามารถควบคุมกิจกรรมและขีดความสามารถของหน่วยงาน หรือองค์กรที่จะรวมเป็นสมาชิกในเครือข่ายได้ แต่ไม่ได้หมายถึงควบคุมสิ่งการทั้งหมด หากเป็นการควบคุมในแง่มุมของการอำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างนวัตกรรม และช่วยเหลือซึ่งกันและกันร่วมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้บูรณาการเครือข่ายหรือหน่วยงานหลักจะหาความสมดุลในการควบคุมสมาชิกให้เหมาะสม (Ojasalo, 2004: 200) หลังจากนั้นจึงนำผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดมาหารือร่วมกันเพื่อกำหนดและตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย รวมถึงการตัดสินใจเลือกรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเครือข่ายนั้นจะเป็นเครือข่ายในระดับเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Network) หรือเครือข่ายระดับการปฏิบัติการ (Operational Network) (Ojasalo, 2004: 197)

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่นำมาใช้พิจารณากำหนดรูปแบบเครือข่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ ประการแรก เป้าหมายที่หน่วยงานต้องการ ประการที่ 2 ลักษณะของกิจกรรมที่ต้องการนำการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ ว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเฉพาะกิจ หรือกิจกรรมที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประการที่ 3 งบประมาณในการบริหารจัดการเครือข่าย หากมีงบประมาณน้อย การเลือกรูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายโดยจ้างเหมาด้วยการทำสัญญาให้บริการสาธารณะอาจเป็นไปได้ยาก และประการสุดท้าย เป้าหมายของการบริหารแบบเครือข่ายเน้นความยืดหยุ่นในการทำงาน (Flexibility) หรือความรับผิดชอบ (Accountability) หากเป้าหมายมุ่งเน้นไปที่ความยืดหยุ่นในการทำงานเครือข่ายที่มีโครงสร้างหลวม (Loose Framework) จะมีความเหมาะสมกว่า นอกจากนี้ การออกแบบโครงสร้างเครือข่ายที่อยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน ประเด็นการบูรณาการเครือข่าย (Integrating Network) จึงมีความสำคัญ ดังนั้น จึงควรเริ่มต้นที่การทำความเข้าใจ

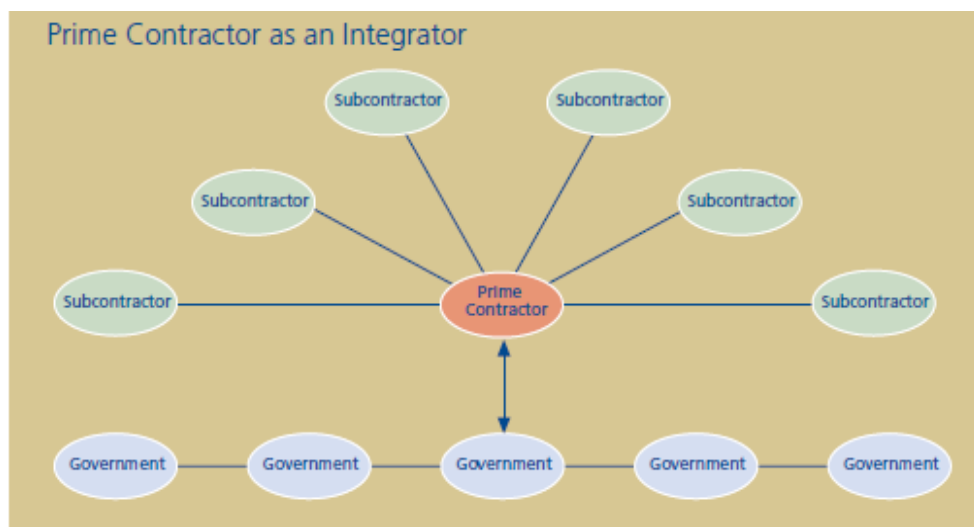
กระบวนการและขั้นตอนของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด หรือเรียกว่า “Process Mapping” ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่ต้องการใช้การบริหารแบบเครือข่ายในการดำเนินการให้บรรลุเป้าประสงค์ทราบว่า มีหน่วยงานองค์กรใดเกี่ยวข้อง และระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นอย่างไร ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกภารกิจที่ต้องอาศัยการทำงานแบบเครือข่าย (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-6) หลังจากนั้น จึงกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของงานหรือความรับผิดชอบที่ต้องการดำเนินการผ่านเครือข่าย รวมทั้งกำหนดว่าใครเป็นผู้มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นผู้บูรณาการเครือข่าย (Network Integrator) ในการบริหารเครือข่ายนั้น เนื่องจากผู้บูรณาการเครือข่ายมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน และเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนกระบวนการเครือข่ายในการปฏิบัติงานให้บรรลุซึ่งภารกิจ รวมทั้งเป็นผู้รักษาคุณภาพของบริการ ดังนั้น ผู้บูรณาการเครือข่ายจึงเป็นจุดรวมศูนย์กลางความเชื่อมโยง (Hub) กับหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ในภาคธุรกิจกลับมีมุมมองว่าศูนย์กลางความเชื่อมโยงไม่มีบทบาทที่จะควบคุมทั้งหมด (Ojasalo, 2004: 200)

ทั้งนี้ Goldsmith and Eggers (2004: 12) ได้เสนอตัวแบบแนวทางในการเป็นผู้บูรณาการเครือข่ายไว้ 3 ตัวแบบ กล่าวคือ ตัวแบบที่หนึ่ง ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้บูรณาการเครือข่ายเอง (Government as Integrator) หมายถึงภาครัฐทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารเครือข่ายด้วยตนเอง กล่าวคือ นอกจากหน่วยงานภาครัฐจะมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำวันแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ในการบริหารเครือข่ายอีกประการหนึ่งด้วย ตัวแบบนี้ภาครัฐจะใช้ข้อได้เปรียบจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในการดึงให้องค์กร หน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าภาครัฐควรมีบทบาทในฐานะผู้บูรณาการเครือข่ายหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับศักยภาพความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐนั้นๆ ทั้งในเรื่องทักษะ ประสิทธิภาพ รวมถึงทรัพยากรสำหรับบริหารจัดการเครือข่าย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง และการเงินของหน่วยงานภาครัฐ กฎระเบียบข้อกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคในการบริหารแบบเครือข่าย เงื่อนไขด้านเวลาในการสร้างเครือข่าย รูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสม รวมถึงการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารในรูปแบบเครือข่าย (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-5)



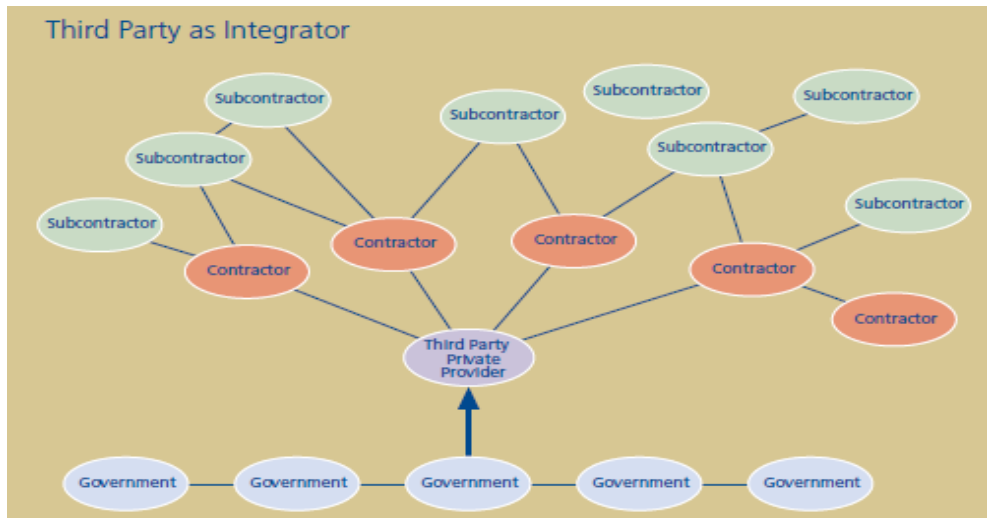
ภาพที่ 2.16 ตัวแบบภาครัฐในฐานะผู้บูรณาการเครือข่าย (Government as Integrator)  
แหล่งที่มา: Goldsmith and Eggers, 2004: 12.

ตัวแบบที่สองคือ ผู้รับช่วงหลักเป็นผู้บูรณาการเครือข่าย (Prime Contractor as Integrator) คือภาครัฐจ้างผู้รับช่วงซึ่ง Goldsmith and Eggers (2004) เรียกว่า “Prime Contractor” เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ โดยรัฐมอบหมายภารกิจหน้าที่ทั้งหมดให้ผู้รับช่วงหลักเป็นตัวแทนในการบริหารจัดการเครือข่ายการให้บริการทั้งหมด



ภาพที่ 2.17 ตัวแบบผู้รับช่วงหลักเป็นผู้บูรณาการเครือข่าย (Prime Contractor as Integrator)  
แหล่งที่มา: Goldsmith and Eggers, 2004: 12.

และตัวแบบสุดท้าย คือผู้ให้บริการบุคคลที่สามเป็นผู้บูรณาการ (Third Party Integrator) เครือข่ายทั้งหมด เป็นการจ้างเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นผู้แทนภาครัฐ ในการเข้ามาบริหารจัดการองค์กร ออกแบบโครงสร้างเครือข่าย และกำหนดกระบวนการทำงาน ซึ่งรูปแบบนี้ ผู้บูรณาการเครือข่ายเข้ามาทำหน้าที่ตัวแทน (Network's Broker)



ภาพที่ 2.18 ตัวแบบผู้ให้บริการบุคคลที่สามเป็นผู้บูรณาการ (Third Party Integrator)  
แหล่งที่มา: Goldsmith and Eggers, 2004: 12.

อย่างไรก็ตาม ในการออกแบบเครือข่ายนั้น มีประเด็นที่พึงระลึกไว้ก็คือเครือข่ายที่ออกแบบนั้นจะต้องมีความยืดหยุ่น (Flexible Design) สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี กล่าวคือสามารถเพิ่มขยายและปรับลดสมาชิก ขอบเขตการดำเนินงาน ปรับกิจกรรมการทำงานของเครือข่ายได้ ขณะเดียวกัน หน่วยงานองค์กรที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายจะต้องยอมรับและแบ่งปันความสำเร็จ รวมทั้งจัดการกับความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นร่วมกันนั่นเอง

ประการที่สาม การเชื่อมโยงเครือข่าย (Connecting Network) ด้วยเทคโนโลยี เทคโนโลยีเป็นตัวเชื่อมโยงเครือข่ายเข้าด้วยกันโดยการให้ภาคีเครือข่ายได้สามารถแลกเปลี่ยนความรู้ กระบวนการทำงาน การตัดสินใจ ข้อมูลของผู้รับบริการ หรือข้อมูลอื่นๆ ร่วมกันในทุกระดับทั้งองค์กรและระหว่างหน่วยงาน ในปัจจุบันเทคโนโลยีที่มีระบบอินเทอร์เน็ตเป็นพื้นฐานมีความสำคัญและสามารถสร้างขีดความสามารถในการทำงานของเครือข่าย อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือในการประสานงาน ระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดเครือข่ายความรู้ร่วมกัน (Collaborative Knowledge Networks-CKNs) ส่งผลให้การบริหารรูปแบบเครือข่ายของภาครัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจาก CKNs เป็นตัวช่วยในการถ่ายทอดวิธีการ

ปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (Best Practice) รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ ลดความผิดพลาดและสร้างความเชื่อใจระหว่างเครือข่าย ตลอดจนสร้างภาพและมุมมองให้แก่สมาชิกในเครือข่ายให้เป็นมุมมองเดียวกัน นอกจากนี้ เทคโนโลยีเครือข่ายอินเทอร์เน็ตยังได้เพิ่มการมองเห็น (Visibility) กระบวนการทำงานของหน่วยงานสมาชิกในเครือข่ายได้อย่างครอบคลุม และชัดเจน ทำให้ภาครัฐสามารถที่จะเชื่อมโยงกระบวนการทำงานระหว่างสมาชิกในเครือข่ายได้ อย่างไรก็ตามในการเชื่อมโยงเครือข่าย การสื่อสารแบบ Face to Face ยังคงมีความสำคัญ ดังนั้นการจัดสถานที่ทำงานไว้ใกล้เคียงกันนอกจากจะเอื้อให้เกิดการสื่อสารแบบ Face to Face แล้วยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ (Tactic Knowledge) ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายด้วย ขณะเดียวกัน การประสานกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างสมาชิกในเครือข่าย บนพื้นฐานความเข้าใจเป้าหมายที่กำหนดไว้ และแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานในเครือข่ายที่มีความเข้าใจตรงกัน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน โดยผู้บูรณาการเครือข่ายผลักดันให้เครือข่ายมีโครงสร้างองค์การและเงื่อนไขการดำเนินงานที่เอื้อต่อความสัมพันธ์ของทุกภาคีในเครือข่ายด้วยการให้มีการกำกับดูแลผลการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ตลอดจนการจัดการความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมของแต่ละองค์การ และการจัดระบบความรับผิดชอบของเครือข่ายแล้วแต่เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งสิ้น (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-7)

ประการที่สี่ การบูรณาการผลการดำเนินงาน (Performance Integration) ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารแบบเครือข่าย กล่าวคือ การบริหารแบบเครือข่ายต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ขณะที่พบว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการบริหารแบบเครือข่ายโดยภาครัฐมักถูกพิจารณาว่าปัญหาในการบริหารงานดังกล่าวเป็นประเด็นทางการเมือง รวมทั้งพยายามตำหนิเพื่อหาผู้รับผิดชอบต่อความผิดพลาด อย่างไรก็ตาม ในการบริหารแบบเครือข่ายเพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายมีความรับผิดชอบในผลการดำเนินงานร่วมกันได้นั้น มีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องดำเนินการ 4 ประการกล่าวคือ 1) การสร้างแรงจูงใจแก่สมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Aligning Incentives) โดยจะต้องวางเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลลัพธ์ที่ชัดเจน และปล่อยให้การตัดสินใจดำเนินการเป็นไปโดยสมาชิกในเครือข่าย ขณะที่สิ่งจูงใจทางการเงินควรมุ่งเน้นไปที่การประหยัดต้นทุนที่เกิดขึ้น การเกิดความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2) การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) ระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นเนื่องจากการบริหารแบบเครือข่ายหากขาดข้อมูลผลการดำเนินงานที่มีความเชื่อถือได้ย่อมส่งผลให้ไม่ทราบว่ามีสมาชิกในเครือข่ายปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ได้รับครบถ้วนหรือไม่ ทั้งนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีส่วนช่วยในการรวบรวมข้อมูลผลงานได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะทำให้ภาครัฐเห็นภาพรวมของเครือข่ายได้ชัดเจน อาทิ ระบบคลังข้อมูลทำให้หน่วยงานภาครัฐมีข้อมูลความก้าวหน้าในการดำเนินงาน



ของสมาชิกในเครือข่าย นอกจากนี้ เครื่องมือสำคัญในการวัดผลการดำเนินงานของเครือข่ายอีกประการหนึ่ง คือ ข้อมูลความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction Data) 3) การสร้างความไว้วางใจ (Building Trust) ความรับผิดชอบผลการดำเนินงานของสมาชิกในเครือข่ายมิได้เกิดขึ้นเพราะสัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างกันเท่านั้นแต่เกิดขึ้นจากความไว้วางใจระหว่างกันด้วย ทั้งนี้ หากขาดความไว้วางใจระหว่างสมาชิกในเครือข่ายแล้วจะทำให้สมาชิกในเครือข่ายไม่เต็มใจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันส่งผลให้การประสานงานเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ ความไว้วางใจยังมีส่วนช่วยลดต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost) ที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในเครือข่ายด้วย เนื่องจากความไว้วางใจเชื่อใจส่งเสริมให้สมาชิกแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเปิดเผยกว้างสำหรับแนวทางในการสร้างความไว้วางใจระหว่างสมาชิกในเครือข่ายที่ง่ายที่สุดคือการพิจารณาเลือกผู้ที่จะเป็นภาคีเครือข่ายที่มีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน 4) การแบ่งปันความเสี่ยง (Sharing Risk) ข้อดีหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐโดยเครือข่ายคือการโอนความเสี่ยงทางการเงินและผลการดำเนินงานบางส่วนไปยังภาคเอกชน หรือองค์การไม่แสวงหากำไรที่เป็นภาคีเครือข่าย ทั้งนี้ ภาครัฐควรที่จะคำนึงถึงการแบ่งปันความเสี่ยง (Optimal) ที่ความเหมาะสมที่สุด มีใช้การแบ่งปันความเสี่ยงให้มากที่สุด (Maximum) ซึ่งสัดส่วนการแบ่งปันความเสี่ยงที่เหมาะสมมีประเด็นในการพิจารณา ประกอบด้วย งบประมาณสนับสนุน ขีดความสามารถของภาคีสมาชิกในการแบกรับความเสี่ยง ผู้นำนวัตกรรมเข้ามาสู่เครือข่าย ความสามารถในการควบคุมกำกับดูแลของภาครัฐ และต้นทุนของสัญญา นอกจากการบูรณาการผลการดำเนินงานแล้ว การบริหารความสัมพันธ์ของเครือข่ายต้องอาศัยแนวทางการบริหารจัดการพอร์ตโฟลิโอ (Relationship Portfolio Management) ซึ่งประกอบด้วย การประยุกต์ใช้ระบบควบคุม (Control System) การลดการพึ่งพาระหว่างกัน (Minimizing Dependency Risk) การวัดผลการดำเนินงานของภาคีเครือข่าย (Measuring Partner Performance) การใช้เหตุผลในการบริหารพอร์ตโฟลิโอ (Rationalizing The Portfolio) และ การหาโอกาสในการลดต้นทุน (Identifying Cost Reduction Opportunities) (Goldsmith and Eggers, 2004: 17-20)

ประการที่สุดท้าย การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการให้เป็นผู้จัดการเครือข่าย ในการบริหารแบบเครือข่ายมีความแตกต่างจากการบริหารโดยยึดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นตามระบบราชการดั้งเดิม ทักษะและขีดความสามารถของข้าราชการที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการในสภาพแวดล้อมที่ใช้ระบบเครือข่าย ข้าราชการจึงต้องมีความสามารถและทักษะที่จำเป็นกล่าวคือ การสอนงาน (Coaching) การเป็นคนกลางในการประสานงาน (Mediation) และผู้เชื่อมต่อ (Connector) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) การบริหารสัญญา (Contract Management) ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (Ability to Tackle Unconventional Problems) การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) การสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Communications) การบริหารโครงการและธุรกิจ (Project and Business Management) และทักษะการสร้าง

ทีมงาน (Team Building) (Goldsmith and Eggers, 2004: 22) ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาทักษะดังกล่าวให้แก่ข้าราชการอยู่เสมอ ขณะเดียวกันการบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายจะประสบความสำเร็จได้นอกจากจะต้องการข้าราชการที่มีทักษะและความสามารถดังกล่าวแล้ว ยังต้องอาศัยการสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงในการเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันด้วย

กล่าวโดยสรุป ในการจัดหาและนำส่งบริการสาธารณะของภาครัฐไปสู่ประชาชน โดยระบบราชการเริ่มเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการมาเป็นการบริหารรูปแบบเครือข่ายด้วยการบูรณาการเครือข่ายภาคเอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ มากขึ้นไม่เพียงแต่ใช้วิธีการให้เอกชนมาดำเนินการแทนเท่านั้น แต่เป็นความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่มีความซับซ้อน หลากหลายข้ามขอบเขตในลักษณะอื่นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม วีระศักดิ์ เครือเทพ (2547: 7-10) ได้วิเคราะห์การบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) ในบทความไว้ในวรรณกรรมปริทัศน์ว่าถึงแม้แนวคิดดังกล่าวจะก่อให้เกิดคุณค่าทางวิชาการและทางปฏิบัติ หากแต่มีได้เสนอแนวทางการบริหารรูปแบบอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ได้อธิบายถึงบริบทหรือภารกิจของรัฐที่เหมาะสมที่จะนำการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ ซึ่งในทัศนะของวีระศักดิ์ เครือเทพ เห็นว่าระบบการบริหารภาครัฐโดยยึดสายการบังคับบัญชายังคงมีความจำเป็น การบริหารแบบเครือข่ายนั้นไม่เหมาะสมกับภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความยุติธรรม การบริหารกองทัพ แต่เหมาะสมกับภารกิจในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ยังขาดการมองความสำคัญกับภาคประชาชน หรือภาคชุมชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐ แต่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชน (Public-Private-Network) เป็นหลัก ขณะที่ในบริบทของสังคมไทยมีจุดแข็งด้านทุนทางสังคมและความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ การจัดการเครือข่ายในสังคมไทยจึงมีขอบเขตรวมถึง Public-Public-Private-Citizen-Multiple Network (P-P-P-C-MN) ซึ่งวีระศักดิ์ เครือเทพ ให้นิยามว่าคือเครือข่ายที่หน่วยงานราชการซึ่งอาจจะมีจำนวนมากว่าหนึ่งแห่งร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน หรือภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ และอาจมีเครือข่ายซ้อนกันหลายเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาเดียวกันได้ ทั้งนี้ ประเด็นท้าทายคือส่วนผสมของการทำงานในระบบเครือข่ายระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน

ขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552: 16-31, 99) ได้นำข้อเสนอและแนวคิดการบริหารแบบเครือข่าย (Governing by Network) ของ Goldsmith and Eggers (2004) มาวิเคราะห์และจัดทำกรอบแนวทางการบริหารแบบเครือข่ายให้แก่หน่วยงานภาครัฐของไทยนำไปประยุกต์ใช้ โดย ก.พ.ร. ได้ให้คำจำกัดความ การบริหารแบบเครือข่ายว่า หมายถึง “การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคมที่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จด้วยองค์การหรือหน่วยงานภาครัฐเพียงองค์การหรือหน่วยงานเดียว เนื่องจากเป็นปัญหาที่ซับซ้อน และต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากหรือเป็นปัญหาที่ครอบคลุมหลายจังหวัด” ทั้งนี้ การบริหารแบบเครือข่าย

เป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างระบบการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ และหน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงภาคประชาชนเพื่อสร้างคุณค่าของสังคม (Public Value) ซึ่งประกอบด้วย การให้บริการ (Service) ผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือบริการ (Outcome) รวมทั้งความเชื่อถือ (Trust) สำหรับรูปแบบการบริหารแบบเครือข่าย ก.พ.ร. กำหนดรูปแบบไว้ 6 รูปแบบ เช่นเดียวกับแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004) ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้ระบุลักษณะของประเด็นปัญหาที่สามารถนำการจัดการแบบเครือข่ายมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชน ซึ่งเป็นการลดช่องว่างทางวิชาการในงานของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่วีระศักดิ์ได้กล่าวไว้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาที่สามารถนำการจัดการแบบเครือข่ายมาใช้ตามทัศนะของ ก.พ.ร. ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 33-36)

1) ปัญหาที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณอันเป็นผลมาจากขนาดและความหลากหลายของปัญหา และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน

2) ข้อจำกัดในด้านกำลังคนในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่

3) ความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน

4) ความต้องการความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา

5) ความต้องการทักษะ และองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552: 33-69) ได้นำเสนอองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารเครือข่ายภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของ Goldsmiths and Eggers (2004) 5 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดคุณค่าทางสังคมที่เครือข่ายต้องการสร้าง ระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไขที่ชัดเจน ตลอดจนเจตนาเป้าหมายในการดำเนินงานของเครือข่าย ประการที่สอง การออกแบบเครือข่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมาย โดยเน้นการกำหนดลักษณะของการดำเนินงาน และกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกในเครือข่าย ประการที่สาม การบูรณาการการเชื่อมโยงการดำเนินการและการวัดผล เป็นการเน้นถึงความสำคัญของกลไกการเชื่อมโยงระหว่างผู้ประสานงานเครือข่ายและสมาชิกในเครือข่าย หรือสมาชิกในเครือข่ายด้วยกันเพื่อให้เกิดการประสานงานและดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของเครือข่าย ประการที่สี่ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเครือข่าย โดยเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันเพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ กระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนการตัดสินใจ และประการที่ 5 การพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ให้มีบทบาทในฐานะผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) โดยพัฒนาให้มีทักษะในการฝึกสอน การเป็นคนกลางประสานงาน การเจรจาต่อรอง การสื่อสารระหว่างบุคคล การจัดโครงการและธุรกิจ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การจัดการด้านสัญญา ความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่ไม่เป็นไปตามแบบแผน การคิดกลยุทธ์และการสร้างทีมงาน เป็นต้น

ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552: 71-83) ยังได้เสนอขั้นตอนหลักในการสร้างเครือข่าย หรือการเป็นผู้ประสานงานหลักในการขับเคลื่อนเครือข่ายให้เกิดการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ 4 ประการกล่าวคือ

ประการแรก การเชื่อมโยงเครือข่ายหรือการสร้างเครือข่าย โดยการเห็นพ้องในวัตถุประสงค์และผลที่คาดหวังของการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายร่วมกันของสมาชิก บนพื้นฐานของความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ ตลอดจนข้อจำกัดของหน่วยงานหรือองค์การตนเอง และหน่วยงานหรือองค์การสมาชิกอื่นในเครือข่าย ทั้งนี้ ควรมีการเพิ่มเอาภาคประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปในเครือข่ายด้วย

ประการที่สอง การประเมินความพร้อมของเครือข่ายทั้งผู้ประสานงานหลักเอง และสมาชิกในเครือข่ายเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตการดำเนินงานของสมาชิกในเครือข่ายที่ผู้ประสานงานหลักจะมอบหมาย ตลอดจนความจำเป็นในการพัฒนาขีดความสามารถและยกระดับความพร้อมของสมาชิก ทั้งการประเมินความพร้อมควรดำเนินการอยู่เสมอ

ประการที่สาม การดำเนินการปฏิบัติงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย ควรมีการกำหนดแผนการดำเนินงานที่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่ชัดเจน

และประการสุดท้าย การตรวจติดตามและประเมินผลงานของเครือข่าย ทั้งในแง่มุมมองของลักษณะการดำเนินการ รูปแบบการดำเนินการ ปัญหาการดำเนินการ แนวทางการแก้ไข ปัญหา เพื่อหาสาเหตุและแนวทางการปรับปรุงต่อไป

#### 2.2.3.2 การบริหารภาครัฐในลักษณะเครือข่ายในประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทย (2553: 7-9) ได้สรุปการให้บริการสาธารณะในลักษณะเครือข่ายในประเทศไทยไว้ว่า มีวิวัฒนาการภายหลังจากทิศทางการบริหารรัฐกิจมุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบ กำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับการบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการมากขึ้น แนวคิดรูปแบบความร่วมมือในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย จึงได้รับการกล่าวถึงและผลักดันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์การ บริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ ทั้งนี้ กรอบการให้บริการสาธารณะที่สามารถใช้รูปแบบเครือข่ายควรมีคุณลักษณะ 5 ประการคือ ประการที่หนึ่ง เป็นภารกิจร่วมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ประการที่สอง เป็นภารกิจที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมของทุกฝ่าย ประการที่สาม มีการประสานทรัพยากรเพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุน ประการที่สี่ เน้นลูกค้าและกระบวนการมากกว่าอำนาจหน้าที่ และประการที่ห้า เน้นการสร้างความปลอดภัยมากกว่าการสั่งการ

สำหรับรูปแบบความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ระบุไว้ในโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่าแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ประกอบด้วย เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultive Model) เครือข่ายการทำงานจ้างเหมา (Contractive Model) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) และเครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7-12) ขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งรูปแบบความร่วมมือแบบเครือข่ายออกเป็น 5 ประเภท กล่าวคือ ความร่วมมือแบบหลวม การมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการแทน ความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล ความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล และการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายดังกล่าวประสบความสำเร็จ เนื่องมาจากการที่สมาชิกในเครือข่ายเล็งเห็นเป้าหมายร่วมกัน มีพันธกิจชัดเจน มีระบบการบริหารจัดการองค์กรเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันแกนนำชุมชนมีความเข้มแข็ง ปราศจากความขัดแย้ง ตลอดจนมีการสร้างบรรยากาศแห่งความไว้วางใจ รวมถึงการที่ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในภารกิจของเครือข่าย

#### 2.2.4 ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างเครือข่าย

ศศิ โปธิ์สุวรรณ (2549) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเครือข่ายของการพัฒนาครูและการบริหารบุคลากรทางการศึกษาพบว่า มี 5 ประการคือ 1) การขาดความชัดเจนในทิศทางการบริหารเครือข่าย 2) ความล่าช้าในการนำไปปฏิบัติ 3) การขาดทรัพยากรสนับสนุนการบริหารเครือข่าย 4) การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ในหน่วยงานเครือข่าย 5) การติดตามผลการพัฒนาบุคลากรของเครือข่าย ขณะที่กระทรวงมหาดไทย (2553: 7-21) เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาเครือข่ายยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมทั้งทักษะที่จำเป็นเพื่อสร้างให้เกิดกระบวนการทำงานแบบเครือข่ายเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการบริหารแบบเครือข่าย

สำหรับปัจจัย องค์ประกอบ ตลอดจนเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการสร้างและพัฒนาศักยภาพของการทำงานแบบเครือข่ายจากการศึกษาบทวนผลงานทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า เอกพงษ์ ไทรพุ่มทอง (2549: 135) ได้ศึกษาองค์ประกอบของการพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในการทำงานแบบเครือข่ายของภาครัฐ ระหว่างองค์การสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พบว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ด้านคือด้านทรัพยากร ด้านทรัพยากรบุคคล และด้านโครงสร้างองค์กร ขณะที่ ชินภัทร ภูมรัตน์ (2536 อ้างถึงใน พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 17) กล่าวว่าในการดำเนินงานของเครือข่ายมีปัจจัยสำคัญที่แกนหลักของเครือข่าย และการประสานงานบนพื้นฐานของหลักความยุติธรรม เสรีภาพ ความสามัคคี และความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ทรงพล สุภาพงษ์ (2537 อ้างถึงใน พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 18) ยังมีความเห็น

ว่าความสำเร็จของเครือข่ายขึ้นอยู่กับสมาชิกทุกคนในเครือข่าย ส่วน Vasavada (2013: 374 - 478) กล่าวว่าปัจจัยสำคัญของการบริหารเครือข่ายที่มีประสิทธิผลมี 4 ประการคือ ความไว้วางใจ (Trust) จำนวนผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย (Number of Network Participants) ความเห็นพ้องในเป้าหมาย (Network Goal Consensus) ระดับสมรรถนะของเครือข่ายตามภารกิจ (Need for Network-Level Competencies)

สำหรับการบริหารแบบเครือข่ายในภาคธุรกิจนั้น เจริญชัย นำชัยศรีคำ และคณะ (2550: 1-10) ได้ศึกษาการทำงานแบบเครือข่ายโดยใช้แนวคิดในการบริหารจัดการ 6 แนวทาง มาเป็นกรอบในการศึกษาประกอบกรณีศึกษาหน่วยงานในภาคธุรกิจพบปัจจัยแห่งความสำเร็จในการทำงานแบบเครือข่าย 16 ประการ กล่าวคือ

1) แนวคิดด้านการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลง (External Environment and Changing) ประกอบด้วย การก้าวทันการเปลี่ยนแปลง (On Time Change and Movement) การมองข้างหน้าให้ทะลุ (Future Visibility and Breakthrough) การให้ความสำคัญกับส่วนแบ่งตลาด กลุ่มเป้าหมาย และการวางตำแหน่งทางการตลาด (Market Target Becomes First)

2) แนวคิดด้านการวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การมีจำนวนสาขาที่พอดีและครอบคลุมพื้นที่ (Right Number of Branch Office) การวางแผนระบบงบประมาณ (Budget Planning) ทุกสาขาต้องเป็นศูนย์กำไร (Every Branch of Profit Center)

3) แนวคิดด้านการจัดองค์การ (Organizing) ประกอบด้วย การใช้โครงสร้างแบบเครือข่าย (Networking Structure) การจัดบุคลากรให้เหมาะสม (Suitable Staffing) และแต่ละสาขาต้องเกื้อกูลกันได้ (Have Helping between Branch)

4) แนวคิดด้านการนำ (Leading) ประกอบด้วย การสร้างภาวะผู้นำในแต่ละสาขา (Leadership) และการสื่อสารที่ชัดเจน (Good Communication)

5) แนวคิดด้านการควบคุม (Controlling) ประกอบด้วย การควบคุมอย่างสม่ำเสมอ (Consistency Controlling) การควบคุมคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Control: TQM) และต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicator)

6) แนวคิดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ประกอบด้วย การก้าวทันโลก (IT Prompt) และข้อมูลสารสนเทศต้องรู้พร้อมกัน (Real Time Information)

## 2.3 แนวคิด ทฤษฎีองค์การ และการจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีการ (Method) หนึ่งใน การบริหารจัดการ (Berry et al., 2004: 542) ขณะเดียวกันเครือข่ายถูกมองว่าไม่ได้มีความแตกต่างจากองค์การในแง่ที่ว่าเครือข่ายจำเป็นต้องมีรูปแบบ โครงสร้าง กฎระเบียบ และ

ยุทธศาสตร์ในการทำงาน (พิชาย รัตนดิลก ฌ ภูเก็ต, 2552: 321-322) เพื่อให้สามารถดำเนินการตามบรรล่วัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีองค์การ และการจัดการภายใต้กระบวนการทัศน์ทฤษฎีองค์การนวมัย (Modern Organization Theory) หรือทัศนะเหตุผลนวมัย ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงผสมผสานระหว่างการจัดการภายในองค์การและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นที่ความสำเร็จ หรือผลลัพธ์ขององค์กร ยุทธศาสตร์ ภาวะผู้นำ ตลอดจนระบบในการกำกับควบคุมมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากรอบแนวทางในการศึกษาวิจัยการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในครั้งนี้ โดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าองค์การเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา การบริหารจัดการเครือข่ายภายใต้บริบทการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติมีนัยของความซับซ้อน ไม่แน่นอนและความหลากหลายของสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการจัดการองค์การในลักษณะของเครือข่ายจึงเป็นการจัดการเงื่อนไขของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมภายนอกและปัจจัยภายในองค์การเครือข่ายในสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนเช่นกัน

จากพื้นฐานความคิดตามกระบวนการทัศน์ดังกล่าว การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีองค์การและการจัดการซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาเครือข่ายทางด้านการบริหารภาครัฐ(Public Management Networks) (Berry et al., 2004: 542-543) มาบูรณาการในการศึกษา ประกอบด้วย ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory) ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) และแนวคิดเกี่ยวกับแบบจำลอง 7-S Framework ของ McKinsey ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

### 2.3.1 ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory)

เป็นทฤษฎีการบริหารจัดการที่สะท้อนข้อเท็จจริงของพลวัตสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ได้พัฒนาขึ้น โดย Fiedler (1967) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีทัศนะการมององค์การแบบระบบเปิด สภาพแวดล้อมมีปฏิสัมพันธ์ส่งผลกระทบโดยตรงกับองค์การ โดยองค์การที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นองค์การที่มีโครงสร้างและระบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ การบริหารตามสถานการณ์เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าไม่มีทฤษฎีหรือวิธีการการบริหารวิธีใดที่จะสามารถนำไปใช้ได้ทุกสถานการณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีรูปแบบการบริหารแบบใดจะดีที่สุด เนื่องจากการบริหารในแต่ละแบบแต่ละวิธีจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกันตามแต่ละสภาพแวดล้อม ดังนั้น การเลือกการบริหารแบบใดให้มีความเหมาะสมจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์เป็นสำคัญ เพราะแต่ละแนวทางจะมีทั้งข้อดี และข้อจำกัดทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ การบริหารที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการเลือกใช้รูปแบบวิธีการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่เกิดกับปัญหาแต่ละปัญหามบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์การ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเครือข่ายในฐานะที่เป็นวิธีการบริหารจัดการแบบหนึ่งดังกล่าวแล้วจะสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารแบบเครือข่ายเป็นทางเลือกในการตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมด้วยไม่ว่าจะเป็น การประสานเชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธีการสร้างบรรทัดฐานร่วมกัน (Normative Coordination) การร่วมมือกันระหว่างองค์กร (Interorganization Cooperation) การเข้าร่วมเป็นสมาชิก (Cooptation) การบัญชาการร่วมประสาน (Interlocking Directorate) (Pfeffer and Salancik, 1978 อ้างถึงใน พิชาय รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 94) หรือการควบคุมสิ่งแวดล้อม อาทิ การควบคุมทางความคิด (Opinion Manipulate) และการดำเนินงานทางการเมือง (Political Operation) (พิชาय รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 96-97)

### 2.3.2 ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory)

ภายใต้กรอบทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ที่มององค์กรเป็นระบบเปิด และมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรจึงต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเพื่อให้้องค์กรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ ผู้บริหารจะสามารถพิจารณากำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมได้นั้น จะต้องเข้าใจมิติในการวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรเพื่อนำมากำหนดรูปแบบที่เหมาะสมซึ่ง Robbin (1990, 83-87 อ้างถึงใน พิชาय รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 141-168) ได้จำแนกมิติการวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรออกเป็น 3 มิติ ประกอบด้วย ความซับซ้อน (Complexity) ความเป็นทางการ (Formalization) และการรวมอำนาจ (Centralization) สรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ ดังนี้

1) ความซับซ้อน (Complexity) เป็นมิติโครงสร้างขององค์กรที่แสดงระดับของความแตกต่างหลากหลายภายในองค์กรซึ่งพิจารณาได้จากความแตกต่างในเชิงระนาบ (Horizontal Differentiation) ความแตกต่างในแนวดิ่ง (Vertical Differentiation) และความแตกต่างในเชิงพื้นที่ (Spatial Differentiation) ซึ่งหากองค์กรใดมีความแตกต่างทั้งสามประการเหล่านี้มากย่อมสะท้อนถึงว่าองค์กรมีความซับซ้อนมาก ทั้งนี้ สำหรับสิ่งที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างในเชิงระนาบได้แก่ ความเฉพาะเจาะจง (Specialization) หมายถึง การจัดกลุ่มงานเฉพาะของกิจกรรมของบุคลากร ประกอบด้วย ความเฉพาะเจาะจงเชิงหน้าที่ และความเฉพาะเจาะจงเชิงสังคม นอกจากนี้ ความแตกต่างเชิงระนาบยังแสดงโดยการจัดกลุ่มงาน (Departmentalization) ซึ่งเป็นวิธีการที่องค์กรจะมีการแบ่งงานในแนวระนาบซึ่งชี้ให้เห็นรูปแบบของโครงสร้างองค์กรโดย Daft (2003: 302-335 อ้างถึงใน พิชาय รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 141-168) ได้แบ่งองค์กรจากการจัดกลุ่มงานแนวระนาบไว้ 6 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก องค์กรที่มีการจัดกลุ่มงานตามหน้าที่ (Functional Approach) ยึดหลักการจัดงานโดยการแบ่งออกเป็นแผนกตามลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติโดยงานที่อยู่ในแผนกเดียวกัน จะเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แนวทางที่สอง องค์กรที่มีการจัดกลุ่มงานแบบผลผลิตหรือบริการ เป็นการจัดโครงสร้างขององค์กรโดยใช้ผลผลิตหรือบริการขององค์กรเป็นเกณฑ์ในการกำหนด ซึ่งหน่วยงานย่อยภายในแต่ละกลุ่ม



ผลผลิตหรือบริการจะทำหน้าที่ (Function) แบบเบ็ดเสร็จครบทุกขั้นตอนด้วยตนเอง (Self-contained-division) แนวทางที่สาม การจัดกลุ่มงานแบบแมทริกซ์ (Matrix Approach) เป็นการจัดโครงสร้างองค์การโดยการผสมผสานระหว่างการจัดกลุ่มงานตามหน้าที่ (Function) และตามผลผลิตเข้าไว้ด้วยกัน แนวทางที่ 4 องค์การที่มีการจัดกลุ่มงานเป็นทีม เป็นการจัดโครงสร้างองค์การที่ช่วยให้องค์การมีความยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะกล่าวคือ การจัดกลุ่มงานแบบข้ามสายงานเชิงหน้าที่ (Cross Functional Team) และการจัดกลุ่มงานแบบทีมถาวร (Permanent Team) แนวทางที่ 5 การจัดกลุ่มงานแบบเครือข่าย (Network Approach) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีการจัดแบ่งหน้าที่ขององค์การบางส่วนให้องค์การซึ่งอยู่ภายในเครือข่ายเป็นผู้ดำเนินการ และแนวทางสุดท้ายขององค์การเสมือนจริง (Visual Organization) ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์การที่มีบุคลากรทำงานเต็มเวลาเพียงจำนวนน้อย และมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้ามาทำงานเฉพาะกิจและเลิกจ้างเมื่อภารกิจนั้นๆ เสร็จสิ้น

สำหรับความซับซ้อนของโครงสร้างองค์การตามมิติความแตกต่างในแนวดิ่งซึ่งแสดงให้เห็นตามจำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) จะเห็นได้ว่ายิ่งองค์การมีสายบังคับบัญชามากองค์การก็จะมี ความซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดลำดับชั้นในการบังคับบัญชาได้แก่ ขอบเขตการควบคุม (Span of Control) ซึ่งหมายถึงกำหนดจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่สามารถสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยหากขอบเขตการควบคุมยิ่งแคบจะทำให้มีสายบังคับบัญชามากและองค์การจะเป็นแบบสูง (Tall Organization) อย่างไรก็ตาม ทางวิชาการมิได้ระบุอย่างชัดเจนว่าองค์การแบบสูง (Tall Organization) หรือองค์การแบบแบน (Flat Organization) แบบใดจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ขณะเดียวกันในเรื่องสายบังคับบัญชานั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการกล่าวคือ เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือหลักการที่บุคลากรจะมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเพียงผู้เดียว และหลักการสเกลาร์ (Scalar Principle) ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคลากร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสายบังคับบัญชาแสดงถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนการมอบหมายหน้าที่ (พิชาย รัตนดิถ ก ฎ เกิด, 2552: 153) ส่วนความซับซ้อนของโครงสร้างองค์การประการสุดท้ายคือความแตกต่างเชิงพื้นที่ (Spatial Differentiation) เป็นการขยายความแตกต่างเชิงระนาบและแนวดิ่งไปยังสาขาที่จัดตั้งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ อย่างไรก็ตาม หากโครงสร้างองค์การมีความแตกต่างในแนวดิ่งมากคือเป็นองค์การแบบที่มีโครงสร้างสูง สายบังคับบัญชามากเมื่อมีการขยายสาขาตามความแตกต่างเชิงพื้นที่จะมีความซับซ้อนมากกว่าองค์การแบบแบนราบ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความซับซ้อนของโครงสร้างซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง คือการสื่อสาร การประสานงาน และควบคุมกำกับดูแล กล่าวคือโดยยิ่งหากองค์การมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นต้องการการสื่อสาร ประสานงาน และกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้้องค์การสามารถดำเนินการได้อย่างบรรลุเป้าหมาย

2) ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึงระดับของงานภายในองค์การที่กำหนดให้เป็นมาตรฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นด้วยความชัดเจนของกฎ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และคู่มือการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ขอบเขตของความเป็นทางการมีหลายระดับขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่ดำเนินการ ความเป็นวิชาชีพ ระดับตำแหน่งภายในองค์การ และประเภทของงานเป็นสำคัญ

3) การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง ระดับที่ซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมได้รับการรวมศูนย์ในปัจเจกบุคคล หน่วยงาน หรือระดับภายในองค์การ ทั้งนี้ หากการตัดสินใจถูกรวมศูนย์ไว้ที่จุดใดจุดหนึ่งมากเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าองค์การนั้นมีการรวมอำนาจมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำองค์ประกอบของการจัดโครงสร้างองค์การทั้งสามประการคือความซับซ้อน ความเป็นทางการ รวมถึงการรวมอำนาจ มาออกแบบโครงสร้างองค์การจะได้ องค์การที่มีรูปแบบแตกต่างกัน 2 รูปแบบ ได้แก่ องค์การแบบจักรกล (Mechanistic Organization) และองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (Organic Organization) โดยองค์การแบบจักรกล เป็นรูปแบบที่นำแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้ซึ่งเหมาะสมในบริบทสภาพแวดล้อมที่คงที่ มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย คุณลักษณะขององค์การแบบจักรกลคือมีความซับซ้อนสูง เนื่องจากเน้นให้ความสำคัญความชำนาญเฉพาะทางของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันก็มีการบริหารแบบรวมศูนย์มาก โดยเน้นการใช้อำนาจและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Authority and Accountability) นอกจากนี้ องค์การแบบจักรกลยังมีความเป็นทางการสูง โดยเน้นการแบ่งเป็นแผนงานตามหน้าที่แต่ละด้าน ขณะที่องค์การแบบสิ่งมีชีวิต เป็นองค์การที่มีลักษณะเหมาะสมกับภาวะเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมที่ผันผวนหรือยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงสูงเช่นปัจจุบัน องค์การแบบสิ่งมีชีวิตเป็นองค์การที่มีความสามารถในการยืดหยุ่นได้สูง มีการเน้นกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่เป็นทางการค่อนข้างน้อย ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะขององค์การแบบจักรกล กับองค์การแบบสิ่งมีชีวิตใน 8 ประเด็น ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ การจูงใจ การสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์ การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมาย การควบคุม และเป้าหมายการทำงาน สรุปได้ดังตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบคุณลักษณะขององค์การแบบจักรกลกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต

ประเด็น	โครงสร้างแบบจักรกล (Mechanistic Structure)	โครงสร้างแบบสิ่งมีชีวิต (Organic Structure)
1. ภาวะผู้นำ (Leadership)	- ไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา จึงไม่ยอมให้มีโอกาสอภิปรายปัญหาการทำงานหรือเสนอความคิดเห็นกับหัวหน้า	- ผู้ใต้บังคับบัญชาพบกับหัวหน้าเชื่อมั่น และไว้วางใจต่อกัน มีการอภิปรายปัญหาการทำงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน
2. การจูงใจ (Motivation)	- ใช้วัตถุ เงินและความมั่นคงเพื่อจูงใจ ใช้การลงโทษหรือขู่ให้กลัว พนักงานรู้สึกที่ไม่ดีต่อเพื่อนร่วมงานและองค์การ	- สร้างการจูงใจด้วยวิธีเข้ามามีส่วนร่วม พนักงานเกิดเจตคติที่ดีต่อองค์การและเป้าหมาย
3. การสื่อสาร (Communication)	- การไหลของสารสนเทศจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง และมักคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้อง พนักงานสงสัยต่อความคิดเห็นของหัวหน้า	- สารสนเทศเลื่อนไหลอย่างอิสระทุกทิศทางจากบนลงล่าง ล่างขึ้นบนและแนวนอน ข้อมูลจึงถูกต้อง ไม่คลาดเคลื่อน
4. การปฏิสัมพันธ์ (Interaction)	- จำกัดในวงแคบ ผู้ใต้บังคับบัญชามีผลต่อเป้าหมาย วิธีการและกิจกรรมของแผนงานน้อยมาก	- เปิดเผยและทั่วถึง โดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาต่างมีผลต่อเป้าหมาย วิธีการและกิจกรรมของแผนงานมาก
5. การตัดสินใจ (Decision)	- ค่อนข้างรวมศูนย์ ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ตัดสินใจ	- ค่อนข้างกระจายอำนาจตัดสินใจไปทุกระดับ
6. การกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting)	- อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ไม่ค่อยให้กลุ่มมีส่วนร่วม	- กระตุ้นกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายทุกระดับและมีความเป็นไปได้สูง
7. การควบคุม (Control)	- ใช้การรวมศูนย์ เน้นการใช้กฎเกณฑ์ บังคับ ลงโทษ/ตำหนิ	- กระจายทั่วองค์การ เน้นการควบคุมและการแก้ปัญหาด้วยตนเอง
8. เป้าหมายการทำงาน (Performance Goals)	- ผู้บริหารให้ความสำคัญและผูกพันต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การค่อนข้างน้อย	- ผู้บริหารให้ความสำคัญและเน้นการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ขององค์การอย่างจริงจัง

แหล่งที่มา: Greenberg and Baron, 1997: 524.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโครงสร้างองค์การตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) จากมิติการวิเคราะห์โครงสร้าง 3 ประการคือความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ เพื่อบ่งชี้รูปแบบโครงสร้างองค์การสามารถเปรียบเทียบในแต่ละมิติ สรุปได้ดังตารางที่ 2.2

**ตารางที่ 2.2** เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างองค์การ ICS ตามมิติความซับซ้อนขององค์การ  
ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ

การจัดโครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ ICS
<b>1. มิติความซับซ้อนขององค์การ</b>	
1.1 ความแตกต่างเชิงระนาบ (Horizontal Differentiation)	
1.1.1 ตามความเฉพาะเจาะจง (Specialization)	
(1) ความเฉพาะเจาะจงเชิงหน้าที่ (Functional Specialization)	การแบ่งงานกันทำของบุคลากรในส่วนต่างๆ ตามโครงสร้าง
(2) ความเฉพาะเจาะจงเชิงสังคม (Social Specialization)	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Technical Specialist)
1.1.2 ตามการจัดกลุ่มงาน (Departmentalization)	
(1) การจัดกลุ่มตามหน้าที่	การจัดโครงสร้างองค์การ <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ระดับบัญชาการ (ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายความปลอดภัย และฝ่ายประสานงาน)</li> <li>2) ระดับอำนาจการ ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่างๆ ตามหน้าที่ (ส่วนวางแผน ส่วนปฏิบัติการ ส่วนสนับสนุน ส่วนบริหารและการเงิน)</li> <li>3) โครงสร้างภายในของส่วนต่างๆ</li> </ol>
(2) การจัดกลุ่มตามผลผลิต	การจัดโครงสร้างส่วนปฏิบัติการตามกลุ่มภารกิจ (Group)
(3) การจัดกลุ่มงานแบบแมทริกซ์ (Matrix Approach)	การจัดโครงสร้างส่วนปฏิบัติการตามสาขา (Branch)
(4) การจัดกลุ่มงานเป็นทีม <ol style="list-style-type: none"> <li>1) แบบข้ามสายงานเชิงหน้าที่ (Cross Functional Teams)</li> <li>2) แบบทีมถาวร (Permanent Team)</li> </ol>	โครงสร้างหน่วยปฏิบัติการ (Unit) <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ชุดปฏิบัติการผสม (Strike Force)</li> <li>2) ชุดปฏิบัติการทีม (Strike Team)</li> <li>3) ชุดปฏิบัติการเดี่ยว (Single Resource)</li> </ol>
(5) การจัดกลุ่มงานแบบเครือข่าย (Network Approach)	<ol style="list-style-type: none"> <li>4) โครงสร้างองค์การ ICS ตาม ESFs</li> <li>5) โครงสร้างหน่วยงาน (Unit) ในสังกัดส่วน (Sections)</li> </ol>
1.2 ความแตกต่างเชิงระนาบตามแนวตั้ง (Vertical Differentiation)	
(1) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขึ้นอยู่กับพื้นฐานหลักการสำคัญ 2 ประการ	(1) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขึ้นอยู่กับพื้นฐานหลักการ

## ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

การจัดโครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ ICS
<p>1) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)</p> <p>2) หลักสเกลลา (Scalar Principle)</p> <p>สายบังคับบัญชา:</p> <p>3) อำนาจหน้าที่ (Authority)</p> <p>4) ความรับผิดชอบ (Responsibility)</p> <p>การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation)</p> <p>(2) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control)</p> <p>ตามหลักการทางวิชาการไม่มีการกำหนดว่าขอบเขตการควบคุมควรเป็นเท่าใด เพียงชี้ให้เห็นว่าหากขอบเขตการควบคุมกว้างลักษณะโครงสร้างองค์การจะแบนราบ (Flat Organization) ขณะที่หากขอบเขตการควบคุมแคบก็จะยิ่งทำให้เป็นองค์การแบบสูง (Tall Organization) นอกจากนี้ ยังไม่สามารถระบุได้ว่าองค์การแบบสูงหรือแบบแบนอย่างไรจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน (พิชาย รัตนติลล ณ ภูเก็ต, 2552: 152-153)</p> <p>1.3 ความแตกต่างเชิงพื้นที่ (Spatial Differentiation)</p> <p>ขยายความแตกต่างเชิงระนาบและแนวตั้งไปยังสาขาที่จัดตั้งตามพื้นที่ภูมิศาสตร์</p> <p><b>2. มิติความเป็นทางการ (Formalization)</b></p> <p>มีปัจจัยกำหนดความเป็นทางการของโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย</p> <p>1) ลักษณะของงานที่ดำเนินการ และความเป็นวิชาชีพ</p> <p>2) ระดับตำแหน่งภายในองค์การ</p> <p>3) ประเภทของงาน</p>	<p>1) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ภายใต้รูปแบบการควบคุมสั่งการ</p> <p>(1) แบบการบัญชาการเดี่ยว (Single Command)</p> <p>(2) การบัญชาการร่วม (Unified Command)</p> <p>2) การดำเนินการอย่างมืออาชีพ (Professionalism)</p> <p>(1) ความรับผิดชอบ (Responsibility)</p> <p>(2) การจัดส่งทรัพยากรไปปฏิบัติงานตามที่ร้องขอ (Dispatch/Deployment)</p> <p>(2) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control)</p> <p>ตามระบบ ICS กำหนดขอบเขตการควบคุมสำหรับการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ระหว่าง 3 - 7 โดยขอบเขตการควบคุมที่เหมาะสมที่สุดคือ 5</p> <p>การจัดโครงสร้างส่วนปฏิบัติการ (Operation Section) เป็น</p> <p>1) พื้นที่ (Division)</p> <p>2) พื้นที่และกลุ่มภารกิจ (Division and Group)</p> <p>3) สาขา (Branch)</p> <p>1. มีการผสมผสานความเป็นทางการสอดคล้องกับสถานการณ์บนพื้นฐานของคุณลักษณะพื้นฐาน ของระบบ ICS ที่สำคัญภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมที่ต้องอาศัย Multi-disciplinary Approach ดังนี้</p> <p>1.1 การเป็นมาตรฐาน (Standardization)</p> <p>1.2 การบัญชาการ (Command)</p>

## ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

การจัดโครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ ICS
	1.3 การวางแผนและจัดโครงสร้างองค์การ (Planning and Organization Structure) แผนเผชิญเหตุ ด้วยกระบวนการวางแผน Planning P
	1.4 การดำเนินงานอย่างมืออาชีพ (Professionalism)
	2. ระเบียบวิธีปฏิบัติ (Standard Operating Procedures: SOPs) คำอธิบายงาน (Job Description or Job Aids)

ทั้งนี้ จากตารางการวิเคราะห์มิติโครงสร้างองค์การ ICS ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นรูปแบบโครงสร้างองค์การ ICS ว่าเป็นโครงสร้างองค์การที่มีชีวิตคือมีความเหมาะสมสอดคล้อง และสามารถตอบสนองสิ่งแวดลอมที่ไม่แน่นอนและเป็นพลวัตโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นสภาวะที่ไม่แน่นอน และมีความซับซ้อน ขณะเดียวกันโครงสร้างองค์การ ICS เป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นสูง รวมทั้งเป็นโครงสร้างที่ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมทางความคิด และการปฏิบัติ การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการตัดสินใจเป็นบนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ผู้บริหารในระบบของการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินเรียกว่า “ผู้บัญชาการเหตุการณ์” จะต้องพิจารณากำหนดโครงสร้างองค์การ ICS ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินที่มีความไม่แน่นอน ซับซ้อน และเป็นพลวัตบนฐานความคิดการบริหารตามสถานการณ์นั่นเอง

### 2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับแบบจำลอง 7-S Framework ของ McKinsey

Waterman, Peter and Phillip (1980: 18) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพองค์การที่เรียกว่า McKinsey 7-S Framework ขณะทำงานเป็นที่ปรึกษาอยู่ในบริษัท แมกแคนซีย์ แอนด์ โค โดยได้รับการเผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1980 แนวคิดนี้ต้องการนำเสนอว่าประสิทธิภาพขององค์การเกิดจากปัจจัยซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ 7 ประการที่มีความสัมพันธ์ (Interdependent Factors) สอดประสานกัน (Working in Harmony) ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่เรียกว่าเป็น “Hard Elements” และ Soft Elements” โดยส่วนที่เป็น Hard Elements นั้น ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการทำงาน ขณะที่ Soft Elements

ประกอบด้วย การจัดสรรหรือจัดหากำลังคน/บุคคลเข้าทำงาน ทักษะ รูปแบบ และค่านิยมร่วม ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของแต่ละองค์ประกอบดังกล่าว ได้ดังนี้

1) กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์บนพื้นฐานการคำนึงถึงการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม โดยการพิจารณาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ขององค์การเพื่อนำมากำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์การให้ประสบผลสำเร็จ

2) โครงสร้าง (Structure) เป็นการแสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงขนาดการควบคุม การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจของผู้บริหาร ตลอดจนการแบ่งโครงสร้างได้อย่างเหมาะสม

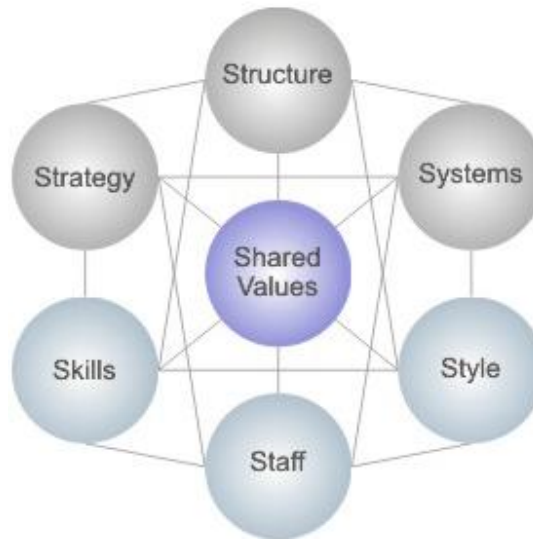
3) ระบบการทำงาน (System) หมายถึงกระบวนการและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานทุกอย่างที่เป็นระบบที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ อาทิ ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System)

4) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การกำหนดคุณลักษณะ การคัดเลือกและการจัดวางบุคลากรที่เหมาะสมที่มีความสามารถผลักดันให้องค์การสามารถดำเนินการไปตามเป้าหมาย ทิศทางและกลยุทธ์ที่กำหนดเอาไว้ได้

5) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skills) หมายถึง ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบบนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม และทักษะ ความถนัด หรือ ความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents) ซึ่งเป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นๆโดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์การคงต้องมุ่งเน้นในทั้ง 2 ความสามารถไปควบคู่กัน

6) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) หมายถึงแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์การเช่น การสั่งการ การควบคุม การจูงใจ ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์การ ทั้งนี้ ความเป็นผู้นำขององค์การจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ

7) ค่านิยมร่วม (Shared Value) หมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันระหว่างคนในองค์การ และเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์การ หรือเรียกว่า “วัฒนธรรมองค์การ” และหากค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์การและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์การก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง



ภาพที่ 2.19 แบบจำลองของ McKinsey 7-S Framework

แหล่งที่มา: Waterman, Peter and Phillip, 1980: 18.

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน/ภัยพิบัติ การบริหารแบบเครือข่าย รวมทั้งกรอบแนวคิด และทฤษฎีองค์การ และการจัดการดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้ค้นคว้างานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

Moa and Pathranarakul (2006: 396-411) ได้ศึกษาแนวทางการบูรณาการในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพในมุมมองของการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการโครงการของภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยใช้เหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยเมื่อปี พ.ศ. 2547 เป็นกรณีศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารโครงการ (Project Management) ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ขาดแผนหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการพยากรณ์/การคาดการณ์ล่วงหน้า การเตือนภัย การบรรเทาทุกข์ การเตรียมความพร้อม การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่หน่วยงานภาครัฐที่ขาดความชัดเจน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในหลายระดับที่ขาดประสิทธิภาพ ตลอดจน การขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และองค์การไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศ การขาดการส่งเสริมและให้ความรู้เกี่ยวกับสึนามิในชุมชน รวมทั้งระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพจึงได้เสนอแนวทางการบูรณาการ ในการจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์เชิงรุกและเชิงรับ (Proactive and Reactive Strategies) มาปรับใช้ในการจัดการ



สาธารณสุข ซึ่งมีปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการภัยพิบัติตามแนวทางการบูรณาการเชิงรุก ดังกล่าว 10 ประการ ประกอบด้วย 1) การจัดโครงสร้างองค์การในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ 2) การประสานงานและความร่วมมือ โดยการศึกษาพบการประสานความร่วมมือในผู้มีส่วนได้เสียหลัก 5 ระดับ กล่าวคือระหว่างประเทศ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับองค์กร และระดับโครงการ 3) ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4) ระบบการจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง 5) สมรรถนะของผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ 6) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลประโยชน์ 7) กลไกในการสื่อสารและความร่วมมือ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ในการร่วมมือกันทำงานบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง 8) เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และข้อผูกมัดที่ชัดเจนซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจากการศึกษาพบว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญมากที่สุด 9) การจัดการด้านโลจิสติกส์/สนับสนุน ที่มีประสิทธิภาพ และ 10) การวางแผนจัดสรรและการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

Manuta, Khрутmung, Huaisai and Lebel (2006: 10-21) ได้ศึกษาขีดความสามารถของหน่วยงานของประเทศไทยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัย ซึ่งการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งทำความเข้าใจและการดำเนินการตามกลไกนโยบาย กฎหมาย โครงการ รวมถึงขั้นตอนการทำงานในการจัดการอุทกภัย และความเสี่ยงภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัย ตลอดจนตรวจสอบขีดความสามารถในการประสานและเคลื่อนย้ายทรัพยากร ติดตามกำกับดูแลหน่วยงานทั้งระดับชาติจนกระทั่งระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือศึกษาเอกสาร และสัมภาษณ์ เพื่อทราบพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง และประเมินขีดความสามารถของหน่วยงาน และใช้วิธีการสังเกต อภิปรายกลุ่ม สัมภาษณ์ รวมทั้งทบทวนเอกสาร ในกรณีศึกษา 3 พื้นที่ภายหลังเหตุการณ์อุทกภัยเพื่อทำความเข้าใจการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย อ.อมก๋อย จ.เชียงใหม่ อ.สารภี และอ.เมือง จ.เชียงใหม่ และ อ.เสนา และ อ.พระนครศรีอยุธยา จ.พระนครศรีอยุธยา ซึ่งการศึกษาพบการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ และการจัดการภาวะฉุกเฉิน ด้วยการ ตั้งคณะกรรมการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นในช่วงมรสุมในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย รวมถึงเริ่มมีความพยายามให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัย นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ส่งผลต่อมาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบนั้นให้เป็นไปได้โดยแยกส่วน อันผลเนื่องมาจากโครงสร้างการจัดองค์กรตามสายบังคับบัญชาภายใต้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่ง Manuta et al. (2006: 17) เสนอว่าการประสานงานแบบไขว้ (Cross Scale Coordination) ระหว่างหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทั้งนี้ ปัญหาในการประสานงานเริ่มต้นขึ้นจากการแข่งขันกันในระดับสูงของกระทรวง นอกจากนี้ การไร้

ประสิทธิภาพเนื่องจากขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ และความโปร่งใส โดยเฉพาะในการบรรเทาทุกข์ ขณะเดียวกันยังขาดการทบทวนและประเมินผลในกระบวนการวางแผนจัดการปัญหา ขณะที่ การเคลื่อนไหวทางสังคมอาจมีความจำเป็นในการแสดงบทบาทในสังคม เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติอุทกภัย

Kapucu (2006a: 205-220) ได้ศึกษาปัญหาในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non Profit Organizations) ตลอดจนปัจจัยเสริมที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของภาคีความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไร (Public-nonprofit Partnerships) ในภารกิจจัดการภาวะฉุกเฉินของภาครัฐบนพื้นฐานของแนวคิดทุนทางสังคม ทฤษฎีเครือข่าย และแนวคิดความร่วมมือขององค์กร โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายเพื่อประเมินความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในมิติของความเข้มแข็ง ทิศทางความสัมพันธ์ และความเข้มข้นของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติกรตอบโต้เหตุฉุกเฉินการก่อการร้ายโจมตีตึก World Trade Center เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2001 โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากรายงานข่าว รายงานสถานการณ์การสัมภาษณ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้นภายใต้ความเชื่อมโยงของเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน การตอบโต้ที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความเร็ว (Speed) ความยืดหยุ่น (Flexibility) และความสร้างสรรค์ (Creativity) ดังนั้น ปัจจัยสำคัญสำหรับองค์กรต่างๆ ในภาวะฉุกเฉินจึงอยู่ที่การสื่อสาร (Communication) ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารกับส่วนต่างๆ ในองค์กรเดียวกัน (Intra Organizational) หรือการสื่อสารระหว่างองค์กร (Inter Organizational) ซึ่งความเข้มข้นของการสื่อสารสะท้อนให้เห็นการประสานงานภายในและระหว่างองค์กร นอกจากนี้ ประสิทธิภาพของการไหลเวียนข้อมูลระหว่างองค์กรก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมภัยพิบัติ โดยการสื่อสารข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีความสำคัญต่อหน่วยงานภาครัฐเป็นลำดับแรก เนื่องจากการจัดการภาวะฉุกเฉินจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานและสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่หลากหลาย การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการประสานกิจกรรมภายในและข้ามหน่วยงาน กล่าวโดยสรุป การสื่อสารเกี่ยวกับแผน และการปฏิบัติที่มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ ตรงเวลา บนพื้นฐานของความไว้วางใจส่งผลต่อการประสานความร่วมมือของภาคีความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน

Greiving et al. (2012: 1085-1106) ได้ศึกษาตัวแสดงและนโยบายในการจัดการภัยพิบัติที่มุ่งเน้นผลผลิตเป็นหลัก (Output Oriented Management Approach) โดยใช้วิธีการจัดทำข้อตกลงในวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Agreement on Objectives) และให้ความสำคัญกับความ

ร่วมมือและกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะภัยพิบัติ 2 ภัยในบริบทของหน่วยงานในประเทศต่างๆ 3 แห่ง ประกอบด้วย เหตุุน้ำท่วมฉับพลัน เมือง Dortmund ประเทศเยอรมนี เหตุไฟป่า ภาคตะวันออกของ Atica ประเทศกรีซ และภูมิภาค Lazio ในประเทศอิตาลี ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการกำหนดข้อตกลงในวัตถุประสงค์ร่วมกันสามารถลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้เนื่องจากได้นำเอาผู้ที่เกี่ยวข้องในวงจรภัยพิบัติทั้งหมดมาร่วมกัน และพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ขณะเดียวกันมาตรการที่เป็นทางเลือกถูกนำไปใช้ในการกำกับติดตามผลการดำเนินงานได้ทั้งกระบวนการ นอกจากนี้ การใช้ Road Map มีประโยชน์อย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการเพื่อจัดทำข้อตกลงร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตาม ความเต็มใจ (Willingness) ในการร่วมกำหนดข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึง

Hwang and Moon (2008) ได้ศึกษาพัฒนาการของการวิจัยเกี่ยวกับเครือข่ายในการบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ โดยพยายามชี้ให้เห็นในเชิงประจักษ์ว่าคำว่า “เครือข่าย” ถูกนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะอย่างไร ทั้งนี้ เป้าหมายของการศึกษานี้ เพื่อตอบคำถามของ Rethemeyer (2005 อ้างถึงใน Hwang and Moon, 2008: 1) ที่เรียกร้องให้มีการศึกษาการจัดการเครือข่ายเชิงประจักษ์ ขณะเดียวกันก็เพื่อทำความเข้าใจ และใช้ระเบียบวิธีด้านการบริหารรัฐกิจในการวิเคราะห์เครือข่าย โดยการศึกษาเก็บข้อมูลจาก Social Science Citation Index และวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมโดย ORA Software Package ในการนำเสนอความเชื่อมโยง Article to Article Citation ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเครือข่ายในทางวิชาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในสาขาสังคมศาสตร์ โดยมีการวิเคราะห์เครือข่ายเพิ่มขึ้นในศาสตร์การบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ และเมื่อจัดกลุ่มของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เครือข่ายโดยใช้ Centrality เป็นเกณฑ์จะพบว่าการศึกษาเกี่ยวกับเครือข่ายในการบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก กล่าวคือ กลุ่มงานวิจัยของ O'Tool's กลุ่มงานวิจัยของ Provan, Milward และ Argranoff and McGuire ขณะที่อีกสองกลุ่มไม่สามารถที่จะแสดงโดย Node ของกลุ่มงานวิจัย ที่ชี้ให้เห็นความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ของงานวิจัยในกลุ่มงานวิจัยนั้นๆ ได้ ขณะที่เมื่อพิจารณาถึงความถี่ (Frequency) ในการใช้คำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายในงานศึกษาวิจัยมีคำสำคัญเกี่ยวข้องกับเครือข่ายเรียงตามลำดับจากมากไปน้อย 5 อันดับแรกจะพบคำว่า เครือข่ายนโยบาย (Policy Network) มีการอ้างอิงมากที่สุด รองลงมา เป็น ธรรมชาติ (Governance) ภาคี/แนวร่วม (Partnership) ความร่วมมือ (Collaboration) และ การจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในมิติความหมายของเครือข่ายด้วยเกณฑ์ความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) จะพบว่าในงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นความหมายของเครือข่ายแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือกลุ่มที่หนึ่งมุ่งเน้นเรื่องธรรมชาติ ภาคี และความร่วมมือ งานวิจัยในกลุ่มนี้มุ่งศึกษา Collaborative Governance และ Inter

Organizational Partnership เป็นสำคัญ กลุ่มที่สอง มุ่งเน้นการบริหารจัดการ (Management) ผลการปฏิบัติงาน (Performance) การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) การทำสัญญา (Contracting) การจัดการเครือข่าย (Network Management) และโครงสร้างเครือข่าย (Network Structure) ซึ่งความสนใจของงานวิจัยนักวิชาการกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและประสิทธิผลในการบริหารจัดการโดยเครือข่าย และกลุ่มที่สาม มุ่งเน้นเครือข่ายนโยบาย (Policy) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Policy Change) การกำหนดนโยบาย (Policy Making) และความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งจุดยืนของนักวิชาการกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับจุดยืนเครือข่ายนโยบายเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Hwang and Moon มีข้อจำกัดสำคัญคือข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา และเป็นงานวิจัยที่ตีพิมพ์ด้วยภาษาอังกฤษเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลดังกล่าวจึงมิได้ครอบคลุมงานวิชาการในภาพรวมของโลก

Karger et al. (2012) ได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานอาสาสมัครในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้ความช่วยเหลือ การสร้างและโยกย้าย และการพัฒนาต่างๆ โดยใช้สถานการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา เมืองนิวออร์ลีอัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสถานการณ์ไฟป่าในเขตวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ภัยพิบัติทั้งสองเหตุการณ์ถึงแม้เกิดจากสาเหตุที่แตกต่างกัน แต่ในมุมมองของนโยบายสาธารณะนั้นเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ยากที่จะคาดการณ์ รวมทั้งมีความรุนแรงอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน (Unprecedented Scale) และเกินกว่าที่จะรับมือด้วยขีดความสามารถที่มีอยู่ ถึงแม้จะมีสัญญาณที่ชัดเจนถึงภัยพิบัติร้ายแรงจะเกิดขึ้นก็ตาม นอกจากนี้ ยังพบว่าการตอบสนองต่อเหตุการณ์ทั้งในระดับชาติและมลรัฐนั้นขาดความระมัดระวังรอบคอบในการบรรเทาทุกข์อย่างชัดเจน ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่อาสาสมัครหรือองค์กรการกุศลมีบทบาทสำคัญที่มีส่วนช่วยในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับผลกระทบได้อย่างทันท่วงที โดยในกรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนา จะพบว่า Faith-Based Organizations (FBOs) มีบทบาทในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่องค์กรหลายองค์กรดังกล่าวมิได้ถูกระบุไว้ในแผนการตอบโต้ของทางราชการ รวมทั้งองค์กรดังกล่าวไม่ได้มีประสบการณ์ในการบรรเทาทุกข์อันเกิดจากภัยรูปแบบนี้ แต่กระนั้น FBOs มีการดำเนินการโดยอาศัยภาคีเครือข่าย (Network) ในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติ โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ อาทิ การเตรียมการช่วยเหลือและอพยพ การจัดตั้งศูนย์พักพิง การบริการด้านสุขอนามัย จึงกล่าวได้ว่า FBOs มีบทบาทในฐานะ First Responder อย่างแท้จริงหลังจากเกิดเหตุการณ์ นอกจากนี้ อาสาสมัคร FBOs ยังมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟู อาทิ การทำความสะอาดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และการฟื้นฟูโรงเรียนที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ จุดแข็งซึ่งเป็นข้อดีของ FBOs ก็คือ FBOs สามารถที่จะอดช่องว่างในการช่วยเหลือ

เบื้องต้นในเวลาก่อนที่ความช่วยเหลือจากภาครัฐจะเข้าถึง อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของ FBOs ที่สำคัญคือความเป็นเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Network) ภายใต้โครงสร้างการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน ทำให้ FBOs ไม่สามารถเข้าถึงงบประมาณ การสื่อสาร และการสนับสนุนอื่นๆ จากภาครัฐ ขณะเดียวกัน การขาดความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านเหตุฉุกเฉินอาจส่งผลกระทบต่อการให้บริการ หรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้ประสบภัยได้ และนอกจาก FBOs แล้ว ยังมีองค์กร และอาสาสมัครระดับรากหญ้าที่เข้าร่วมสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์เฮอริเคนแคทรินาอีกหลายองค์กร อาทิ Common Ground Relief, Katrina Help Austin, Project Town Angel, Katrina Krewe และ St. Bernard Project เป็นต้น

สำหรับกรณีไฟป่าครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นที่รู้จักภายหลังในชื่อเหตุการณ์ว่า “Black Saturday” พบว่ามีการระดมทรัพยากรและบุคลากรจากทั่วทั้งประเทศเข้ามาตอบโต้ ให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย ขณะเกิดเหตุการณ์สถานีวิทยุท้องถิ่น เช่น Australian Broadcast Cooperation (ABC) มีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง (Virtual Town Square) ขณะที่นักขี่ม้าทั้งจากแคนาดา อังกฤษ และประเทศยุโรปรวมตัวกันสนับสนุนทางการเงิน และจัดให้มีคลังอาหาร ส่วน The National Farmer Federation (NFF) ร่วมกันต่อสายความช่วยเหลือจากชาวนาทั่วประเทศเพื่อให้การสนับสนุนเรื่องอาหารสัตว์และการฟื้นฟูพื้นที่ไร่นาใหม่ ซุปเปอร์มาร์เก็ตหลายแห่งมีบทบาทในการเป็นศูนย์จัดหาอาหารและน้ำดื่ม เป็นต้น และภายหลังจากเหตุการณ์มีการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบในระยะยาวโดยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยรัฐบาลได้จัดตั้ง Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority (VBRRA) มีหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานดำเนินการร่วมกับชุมชน ภาคธุรกิจ ท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ขณะเดียวกันมลรัฐ Victoria โดยความร่วมมือกับเครือข่ายการกุศลและกาชาดประเทศออสเตรเลียได้ตั้งกองทุน Victorian Bushfire Appeal Fund (VBAF) เพื่อประสานความช่วยเหลือทางการเงินที่หลั่งไหลมาจากภาคต่างๆ ของออสเตรเลียและนานาชาติ นอกจากนี้ VBRF ยังได้ตั้งศูนย์ให้บริการชุมชน (Community Service Hub) เพื่อเป็นจุดบริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Shop) ในการให้บริการแก่ประชาชนผู้ประสบภัยทั้งในด้านการเงิน ที่อยู่อาศัย ที่ปรึกษา ฯลฯ ขณะเดียวกัน ยังมีกิจกรรมริเริ่มโดยการสนับสนุนจาก VBRF และ VBRRA อาทิ Woman's Bush to Beach Retreats ซึ่งเป็นกลุ่มที่ส่งเสริมภาวะผู้นำ และสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มสตรี โครงการทำความสะอาดพื้นที่และวัตถุอันตราย จากที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นบทบาทความร่วมมือของภาครัฐ และชุมชนในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีศึกษาทั้งสองได้อย่างชัดเจน

Bonye and Godfred (2011: 204-218) ศึกษากรณีในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของ Builsa and Sisala Districts ทางตอนเหนือของประเทศ Ghana โดยการเก็บข้อมูล สนทนากลุ่ม

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การแจกแบบสอบถาม รวมทั้งการทำแผนที่ชุมชน ตลอดจนการวิเคราะห์แนวโน้ม และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าชุมชนชนบทมีองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาในการพยากรณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพยากรณ์คือ Tindana (Rainmaker and Earth Priest) สำหรับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นประจำในพื้นที่ศึกษาเรียงลำดับตามความสำคัญจากมากไปหาน้อยได้แก่ ความหิวโหย อุทกภัย การระบาดของโรคระบาดสัตว์และโรคติดต่อในมนุษย์ ไฟป่า ภัยแล้ง และการกัดกร่อนของหน้าดิน ทั้งนี้ กลไกในการจัดการภัยนั้นพบว่าชุมชนสามารถจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยชุมชน (Self Reliance) ด้วยความสามัคคีของครัวเรือนและเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เครือญาติ เพื่อนบ้าน สมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อน และศาสนา โดยจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าแหล่งแรกที่สนับสนุนการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยพิบัติคือสถาบันและสมาชิกในชุมชน และเครือข่ายท้องถิ่น ซึ่งมีประสิทธิภาพในระยะยาวมากกว่าความช่วยเหลือจากภายนอก นอกจากนี้ Bonye and Godfred (2011) ยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยนี้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการพยากรณ์ไม่สามารถนำมาใช้แทนวิถีดั้งเดิมของชุมชน แต่ควรพยายามบูรณาการองค์ความรู้ทั้งสองส่วน และส่งเสริมให้ชุมชนเข้าใจสาเหตุของภัยพิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไกในการป้องกันและ ลดผลกระทบ นอกจากนี้ ควรปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมที่มุ่งดำเนินการภายใต้แนวคิดที่จะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมแต่เพียงอย่างเดียว ไปสู่การให้ความสำคัญในเรื่องสาเหตุของความเสียหาย/ล่อแหลม เพื่อที่จะลดผลกระทบจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

Vasavada (2013: 363-382) ได้ศึกษาเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติในรัฐ Gujarat ประเทศอินเดียโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ และแสวงหาลักษณะสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของรูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติในระยะฟื้นฟู (Recovery Phase) โดยใช้แนวคิดการบริหารงานแบบเครือข่ายและทฤษฎีพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependency Theory) เป็นกรอบในการศึกษา สำหรับวิธีการศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณและคุณภาพโดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการเทคนิคการวิเคราะห์โครงสร้างทางสังคม (Social Network Analysis) ประกอบกับการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติประกอบด้วย หน่วยงานสนับสนุนการเงินระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และสถาบันการศึกษา สำหรับปัจจัยซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของรูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติในระยะฟื้นฟู ประกอบด้วย ความไว้วางใจ (Trust) ภายในองค์กรในเครือข่าย จำนวนผู้มีส่วนร่วมในเครือข่ายไม่มากหรือน้อยเกินไป ระดับความเห็นพ้องในเป้าหมายของเครือข่ายอยู่ระดับกลางถึงสูง (Moderate to High) และระดับสมรรถนะของเครือข่ายปานกลาง

Eisenmath, Cordasco, Asch, Golden and Glik (2007: 109-115) ได้ศึกษาประสบการณ์ผู้อพยพจากเหตุการณ์เฮอริเคนแคทรีนา เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอพยพของคนยากจนในชนกลุ่มน้อยซึ่งได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อย่างร้ายแรง โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ ผู้อพยพจำนวน 58 รายในศูนย์อพยพ Houston และใช้ทฤษฎีฐานรากในการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ การศึกษาพบว่าผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นชาวอเมริกันเชื้อสายแอฟริกันซึ่งมาจาก New Orleans และเป็นผู้มีรายได้น้อย โดยปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจอพยพประกอบด้วย ความสัมพันธ์ของครอบครัว เพื่อน และชุมชน การคมนาคม การเข้าถึงศูนย์พักพิง และการรับรู้ข่าวสารการอพยพ ดังนั้น การศึกษาของ Eisenmath และคณะ จึงเสนอให้แผนการจัดการภัยพิบัติควรให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวให้แก่ชนกลุ่มน้อยด้วย

วิรุญา แก้วสมบูรณ์ (2556: 1-167) ได้ศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำท่วม พ.ศ. 2554 ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาพัฒนาการการก่อเกิด ลักษณะของบทบาท และรูปแบบปฏิสัมพันธ์กับรัฐของภาคประชาสังคม รวมทั้งศึกษาปฏิสัมพันธ์ภาคประชาสังคมกับเทศบาลนครปากเกร็ดและตัวแสดงทางสังคมการเมืองอื่นๆ ในการแก้ไขและจัดการปัญหาน้ำท่วมปี 2554 ซึ่งผลการศึกษาพบความสำเร็จของการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดเกิดมาจากการพัฒนาของภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็ง ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปทางทางการเมือง และการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลสำเร็จเกิดจากการเปิดโอกาส และเห็นความสำคัญในบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทุกชั้นตอนของเทศบาลนครปากเกร็ดในการกำหนด “แผนฉุกเฉินเพื่อป้องกันน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดปี 54” หรือที่เรียกกันว่า “นครปากเกร็ดโมเดล” โดยพบภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งภาคประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐหรือรัฐให้การรับรองการจัดตั้ง และภาคประชาสังคมที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยตนเอง ทั้งนี้ แผนฉุกเฉินดังกล่าวได้มีกำหนดภารกิจหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมโดยอาศัยการแบ่งมอบภารกิจให้ภาคประชาสังคมดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมใน 8 ภารกิจ ประกอบด้วย 1) หน่วยเฝ้าระวัง ตรวจสอบและแก้ไขสถานการณ์ 24 ชั่วโมง 2) หน่วยประชาสัมพันธ์ประสานแจ้งเตือนโดยคนในพื้นที่ 3) หน่วยสนับสนุนอุปกรณ์ทั้งในและนอกสถานที่ 4) หน่วยบรรเทาทุกข์ ฟื้นฟูจิตใจและสุขภาพบ้านเรือน 5) ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย พักปลอดภัย ห่วงไถลน้ำ 6) หน่วยประเมินสถานการณ์แก้ไขเฉพาะหน้ากรณีน้ำมาฉุกเฉิน 7) หน่วยส่วนร่วมชุมชน แรงเสริมหลักเฝ้าระวัง 8) หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์น้ำวันต่อวัน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ยังสะท้อนให้เห็นตัวชี้วัดในการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมดังกล่าวว่าขึ้นอยู่กับ 1) ช่องทางและสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ 2) ผู้นำ การจูงใจ การสร้างสายสัมพันธ์และความเชื่อมั่น 3) การกระจายอำนาจของภาครัฐให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม และ 4) จิตสำนึกของภาคประชาสังคม

## 2.5 แนวคิดนำการศึกษา (Core Concept)

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัยซึ่งประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน/ภัยพิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) แนวคิดทฤษฎีองค์การและการจัดการซึ่ง ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory) ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) และแนวคิดประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การตามแบบจำลอง 7-S Framework ของ McKinsey รวมถึงงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิด และทฤษฎีดังกล่าวมาสังเคราะห์ และบูรณาการสรุปมาเป็นแนวคิดนำ (Core Concept) ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย” ในครั้งนี้โดยได้ตั้งสมมติฐานชั่วคราว (Provisional Hypothesis/Working) ว่าการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติเป็นวิธีการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งที่สามารถทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ โดยที่การบริหารจัดการเครือข่ายองค์การที่เข้าร่วมในการจัดการภัยพิบัติเป็นหน้าที่ของผู้บริหารเครือข่ายที่จะต้องดำเนินการให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน ซับซ้อน และเป็นพลวัต ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของผู้บริหารเครือข่ายจะต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบที่สำคัญทั้งภายในเครือข่ายและภายนอกเครือข่ายเช่นเดียวกับการขับเคลื่อนองค์การ เพียงแต่การบริหารเครือข่ายมิได้เป็นการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพียงองค์การเดี่ยวแต่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นองค์การจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไรรวมถึงภาคประชาชน

ดังนั้น จากสมมติฐานชั่วคราวดังกล่าวจึงนำมาสู่การกำหนดปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดนำในการวิจัยบนฐานของการขับเคลื่อนการบริหารเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติที่สอดคล้องกับภาวะเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยที่มีความซับซ้อน และเป็นพลวัต 3 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย และส่วนที่เป็นปัจจัยภายนอกเครือข่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการขับเคลื่อนเครือข่าย และผลลัพธ์การขับเคลื่อนการบริหารเครือข่ายอันทำให้เกิดการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปได้ดังนี้

### 2.5.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัย

มีที่มาจากการบูรณาการแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) และแนวคิด 7-S Framework ของ Waterman, Peters and Phillips (1980) เป็นแกนหลักสำคัญโดยที่ แนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาไปสู่การบริหารแบบเครือข่ายว่าต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ การออกแบบเครือข่ายและการนำไปปฏิบัติ การเชื่อมโยงเครือข่ายด้วยเทคโนโลยี การบูรณาการผลการ



ดำเนินงานด้วยการสร้างแรงจูงใจ การวัดผลการดำเนินงาน และการสร้างความไว้วางใจ รวมทั้งการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการให้เป็นผู้จัดการเครือข่าย แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004) ยังขาดการพิจารณาองค์ประกอบอันก่อให้เกิดการขับเคลื่อนเครือข่ายที่สำคัญ ได้แก่ ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย รวมทั้งยังมุ่งเน้นกับการเชื่อมโยงเครือข่ายด้วยเทคโนโลยีซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเชื่อมโยงเครือข่ายเท่านั้น แต่การขับเคลื่อนเครือข่ายจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรของเครือข่าย ตลอดจนกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกันด้วย นอกจากนี้ ในประเด็นการพัฒนาทุนมนุษย์ นอกเหนือจากข้าราชการในฐานะผู้บริหารเครือข่ายแล้ว ในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์การซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายไปพร้อมๆ กันด้วย ซึ่งแนวคิด 7-S Framework ของ Waterman, Peters and Phillips (1980) มีสาระสำคัญครอบคลุมในประเด็นดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเครือข่ายในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยจึงประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 8 ประการซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์สอดประสานซึ่งกันและกัน กล่าวคือ

1) ยุทธศาสตร์ของเครือข่าย (Network Strategy) หมายถึง การกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลยุทธ์ จุดมุ่งหมายแนวทางร่วมกันของหน่วยงาน/องค์การที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย เพื่อจัดการอุทกพิบัติภัยร่วมกัน (Network Strategic Formulation)

2) โครงสร้างของเครือข่าย (Network Structure) หมายถึง การออกแบบเครือข่าย และกระบวนการทำงานของเครือข่าย บนพื้นฐานของโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น (Modular Organization) สอดคล้องต่อสภาวะการณ์อุทกพิบัติภัย และตอบสนองภารกิจในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างครบถ้วน

3) ระบบการทำงานของเครือข่าย (Network System) หมายถึง การเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์การภาคีเครือข่ายโดยระบบการทำงานต่างๆ ได้แก่ ระบบบริหารข้อมูลและการข่าว ระบบการติดต่อสื่อสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน (Resource Management) และการบูรณาการผลการดำเนินการร่วมกัน (Performance Integration)

4) ทักษะและสมรรถนะของผู้บริหารเครือข่าย (Network Skills and Competencies) หมายถึง ทักษะและขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในฐานะผู้บูรณาการเครือข่าย (Development Human Capital According to Skills and Competencies in Emergency Management)

5) รูปแบบการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย (Network Integrator Managerial Styles) หมายถึง ภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจในการบริหารแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐ ในฐานะผู้บริหารเครือข่าย (Leadership and Managerial Styles)

6) การคัดเลือกและบริหารองค์การสมาชิกในเครือข่าย (Network Management and Selection) หมายถึง การพิจารณาคัดเลือกภาคีสมาชิกเข้าร่วมในเครือข่าย และการพัฒนา

สมรรถนะและขีดความสามารถของหน่วยงานภาคีสมาชิกในเครือข่าย (Partnership Selection and Partnership Capacity Building)

7) ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย (Network Share Value and Culture) หมายถึง ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของหน่วยงานภาคีสมาชิกในเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ

8) การสร้างความไว้วางใจอย่างจริงจังภายในเครือข่าย (Building Sincere Trust) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย

## 2.5.2 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย

นอกจากความสัมพันธ์ของปัจจัยภายในเครือข่าย 8 ประการที่จะผลักดันการขับเคลื่อนเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยแล้ว จะเห็นได้ว่า จากกรอบทฤษฎีการบริหารและโครงสร้างตามสถานการณ์ดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเครือข่าย 8 ประการดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์และตอบคำถามที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาได้อย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องเพิ่มปัจจัยสภาพแวดล้อมนอกอีก 2 ประการ กล่าวคือ

2.5.2.1 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ รวมถึงมีอิทธิพลสำคัญต่อการดำเนินการหรือความสำเร็จของการขับเคลื่อนเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย ประกอบด้วย

1) หน่วยงานส่วนราชการ (Public Sectors and Enterprises) หมายถึง หน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

2) หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) หมายถึง บริษัท ห้างร้าน สถานประกอบการ ฯลฯ

3) ภาคประชาชน (People) ทั้งประชาชนโดยทั่วไป และประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบอันเกิดจากอุทกภัยพิบัติภัย

4) องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล (Non-Profit Organization)

5) ฝ่ายการเมือง (Political Parties) หมายถึง แร่กตตันทางการเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ อาทิ ข้าราชการการเมือง พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ทั้งทางบวกและทางลบ

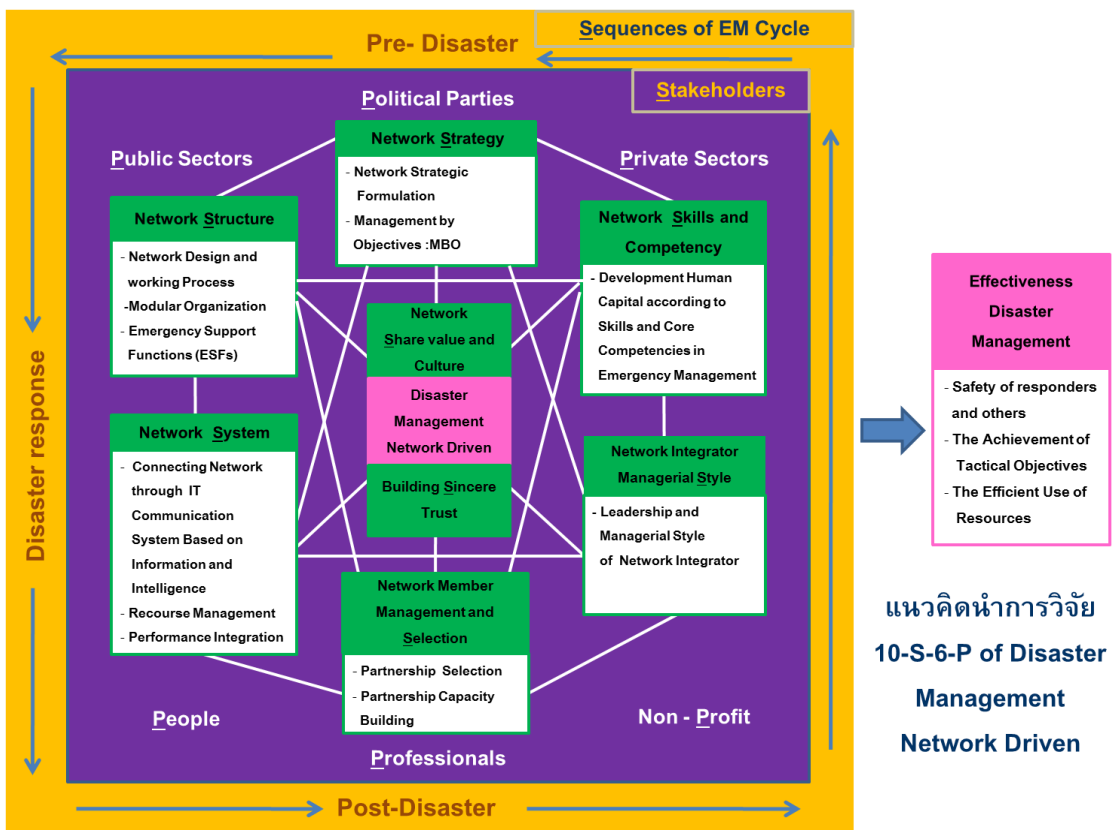
6) กลุ่มวิชาชีพ (Professional) หมายถึงบุคคล กลุ่ม องค์กร สมาคม ด้ำนวิชาชีพต่าง ๆ อาทิ นักวิชาการในสถาบันการศึกษา สื่อสารมวลชน ฯลฯ

2.5.2.2 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติตามวงจรภัยพิบัติ (Sequences of Emergency Management Cycle) หมายถึง ลำดับเหตุการณ์และกิจกรรมตามวงจรภัยพิบัติทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิด

**2.5.3 ผลลัพธ์ของการบริหารเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพ**

หมายถึงผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการเครือข่ายอุทกภัยพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นอุดมคติในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งมีดัชนีชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรกความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และประชาชน (Safety of Responders and Others) ประการที่สองการขับเคลื่อนเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (The Achievement of Tactical Objectives) และประการสุดท้าย การใช้ทรัพยากรด้วยความประหยัดและคุ้มค่า (The Efficient Use of Resources)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะขอเรียกแนวคิดนำที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ดังกล่าวว่า” 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven” ซึ่งจะได้อธิบายในภาพที่ 2.20



ภาพที่ 2.20 แนวคิดนำในการศึกษาวิจัย 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในแหล่งที่มาของปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบของแนวคิดนำดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้สรุปที่มาของปัจจัยในการขับเคลื่อนเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ภายใต้แนวคิดนำในการศึกษา 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven ในแต่ละส่วนตามตารางที่ 2.3 ดังนี้

**ตารางที่ 2.3** ที่มาของปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบภายใต้แนวคิดนำในการศึกษา 10-S-6-P of Disaster Management Network Driven

ปัจจัย/องค์ประกอบ	ที่มาของแนวคิด/แนวคิดที่นำมาบูรณาการใช้ร่วม
<b>1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเครือข่าย</b>	
1.1 <b>S-Network Structure:</b> การออกแบบโครงสร้างและกระบวนการทำงานของเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสถานการณ์ (Network Design)	1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องโครงสร้าง (Structure) 2) โครงสร้างการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินแบบ Modular และการจัดแบ่งภารกิจในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (ESFs) ตามแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ของ FEMA 3) องค์ประกอบพื้นฐานของการจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่าย และรูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers
1.2 <b>S-Network Strategy:</b> การกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลยุทธ์ จุดมุ่งหมาย แนวทางร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย (Network Strategic Formulation)	1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องยุทธศาสตร์ (Strategy) 2) องค์ประกอบพื้นฐานด้านยุทธศาสตร์ และการบูรณาการผลการดำเนินงานในการจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers 3) การบริหารแบบ MBO ภายใต้แนวคิดระบบ ICS ของ FEMA 4) แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและการสร้างเครือข่าย
1.3 <b>S-Network System:</b> การเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายด้วยระบบงานต่างๆ (Network Connecting System)	1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องระบบ (System) 2) องค์ประกอบพื้นฐานของการจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่ายในการเชื่อมโยงเครือข่ายด้วยการใช้เทคโนโลยี และการบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers 3) การบูรณาการการสื่อสาร การบริหารจัดการข้อมูล และการข่าว รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรตามแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ของ FEMA 4) แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการสร้างเครือข่าย

### ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ปัจจัย/องค์ประกอบ	ที่มาของแนวคิด/แนวคิดที่นำมาบูรณาการใช้ร่วม
1.4 <b>S-Network Skills and Competencies:</b> ทักษะและสมรรถนะของผู้บริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยในฐานะผู้บูรณาการเครือข่าย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องทักษะ (Skills)</li> <li>2) สมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ของ Blanchard</li> <li>3) สมรรถนะหลักที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของข้าราชการ ในฐานะผู้บริหารเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers</li> </ol>
1.5 <b>S-Network Integrator Managerial Style):</b> ภาวะผู้นำ และการสร้างแรงจูงใจของผู้บริหารเครือข่าย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการ (Styles)</li> <li>2) แนวคิดทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory)</li> <li>3) องค์ประกอบพื้นฐานของการจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่ายในการเชื่อมโยงเครือข่าย และการบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers</li> <li>4) แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการสร้างเครือข่าย</li> </ol>
1.6 <b>S-Network Member Management and Selection:</b> การคัดเลือกภาคีสมาชิกเข้าร่วมในเครือข่าย และการพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถของหน่วยงานภาคีสมาชิกในเครือข่าย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องการจัดบุคลากร (Staffing)</li> <li>2) องค์ประกอบพื้นฐานของการจัดการภาครัฐ โดยใช้เครือข่ายและรูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers</li> <li>3) แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการสร้างเครือข่าย</li> </ol>
1.7 <b>S-Network Share Value and Culture:</b> ค่านิยม บรรทัดฐาน วัฒนธรรมที่ยึดถือร่วมกัน ในระหว่างหน่วยงานภาคีในเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารจัดการ 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในเรื่องค่านิยมร่วม (Share Value)</li> <li>- หลักการการจัดการภาวะฉุกเฉินของ FEMA</li> <li>- แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการสร้างเครือข่าย</li> </ul>
1.8 <b>S-Building Sincere Trust:</b> การสร้างความไว้วางใจอย่างจริงใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) องค์ประกอบพื้นฐานของการจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่าย โดยการบูรณาการผลการดำเนินงานของ Goldsmith และ Eggers</li> <li>2) แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและการสร้างเครือข่าย</li> <li>3) งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>

## ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ปัจจัย/องค์ประกอบ	ที่มาของแนวคิด/แนวคิดที่นำมาบูรณาการใช้ร่วม
<p><b>2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเครือข่าย</b></p> <p>2.1 <b>S-Stakeholders: ผู้มีส่วนได้เสีย (6P)</b></p> <p>1) หน่วยงานส่วนราชการ (Public Sectors and Enterprises)</p> <p>2) หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector)</p> <p>3) ภาคประชาชน (People)</p> <p>4) องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล (Non-Profit Organization)</p> <p>5) ฝ่ายการเมือง (Political Parties)</p> <p>6) กลุ่มวิชาชีพ (Professionals)</p> <p>2.2 <b>S-Sequences of Emergency Management Cycle: ลำดับเหตุการณ์และกิจกรรมตามวงจรภัยพิบัติ</b></p>	<p>แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ หลักการจัดการภาวะฉุกเฉิน</p> <p>แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ</p>
<p><b>3. ผลลัพธ์ของการบริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพ</b></p> <p>การจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ</p>	<p>เป้าประสงค์ของระบบบัญชาการเหตุการณ์ 3 ประการ ได้แก่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การบรรลุมิติประสงค์ของการจัดการเหตุการณ์ และใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า</p>

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยในแง่มุมมองของสถานะเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายที่มีบทบาทในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการบริหารเครือข่ายดังกล่าว โดยหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงแสวงหาแนวทางการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสมและควรจะเป็น รวมทั้งเงื่อนไขสนับสนุน และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนเครือข่ายภายใต้บริบทสังคมไทย อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางหรือมาตรการพัฒนาและสนับสนุนการบริหารแบบเครือข่าย ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษาที่กำหนดดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 การออกแบบการวิจัย

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนกระบวนทัศน์แนวตีความ (Interpretative Paradigm) ที่มุ่งทำความเข้าใจการกระทำ แนวปฏิบัติ และรูปแบบของปรากฏการณ์ทางสังคมที่จะศึกษาซึ่งมีคุณลักษณะหลากหลายและลึกซึ้ง รวมทั้งเป็นกรอบแนวทางการแสวงหาความรู้ ความจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ และสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมในโลกทัศน์ของความหมาย การตีความ และการเรียนรู้ ตลอดจนเข้าใจในบริบทซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นพลวัตอย่างเป็นองค์รวม (Holistic Perspective) โดยการใช้วิธีค้นหา สรุปข้อเท็จจริงโดยการอนุมานไปยังข้อสรุปที่เรียกว่า วิธีการอุปนัย (Inductive Method) ด้วยการหาข้อมูลจากภาคสนาม เพื่อนำไปสู่การสร้างสมมติฐาน/ทฤษฎีต่อไป ทั้งนี้ วิธีการอุปนัย เน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีรายละเอียดครอบคลุมครบถ้วน เจาะลึก มีมุมมองในด้านต่างๆ และการเข้าใจภาพรวมในแต่ละบริบท เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีลักษณะเนื้อหาสาระของแก่นสารความรู้ (Core) และแบบแผนและความหมาย ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำหรือปรากฏการณ์ทางสังคม และเกิดความรู้เข้าใจสภาพประสบการณ์ มุมมอง จนสามารถเข้าใจความหมายของผู้ให้ข้อมูลได้

จากจุดยืนในการแสวงหาความรู้ตามกระบวนทัศน์ดังกล่าว การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) ซึ่งเป็นการศึกษาความรู้ความเป็นจริงโดยตรงจากกลุ่มเป้าหมายในสนามภายใต้ธรรมชาติของสถานการณ์ที่จะศึกษาด้วยการทำความเข้าใจ

เข้าใจกระบวนการและความหมายอย่างเป็นองค์รวมในทัศนะของคนใน โดยอาศัยแนวการวิเคราะห์ตามหลักตรรกะแบบอุปนัยภายใต้บริบทของสิ่งที่จะศึกษา (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 32) กล่าวคือมุ่งศึกษา และค้นหาว่าในบริบทการจัดการภาวะฉุกเฉินของประเทศไทยภายใต้สถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยซึ่งเป็นภาวะฉุกเฉินนั้นมีเครือข่ายใดเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการจัดการภาวะฉุกเฉินบ้าง รูปแบบ ความสัมพันธ์ภายใน และระหว่างเครือข่ายดังกล่าวเป็นอย่างไร ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาท และบริหารจัดการเครือข่ายนั้นอย่างไร และพบปัญหาและอุปสรรคใดขัดขวางการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายบ้าง อันจะนำไปสู่ข้อสรุปเพื่อเสนอแนวทางการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสมและควรจะเป็นในบริบทสังคมไทย รวมถึงแนวทางการลดปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเพื่อให้การบริหารเครือข่ายนั้นประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรระดับนโยบาย และผู้ปฏิบัติในองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยเมื่อครั้งที่ประเทศไทยประสบมหาอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติ โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ ประกอบด้วยเทคนิคการเล่าเรื่อง (Topical Interview) โดยให้ผู้ใช้ข้อมูลสำคัญเล่าประสบการณ์ บทบาท แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) แบบมีแนวคำถามประเด็นสัมภาษณ์ (Interview Guideline) ไว้ล่วงหน้า รวมทั้งการสนทนากลุ่ม (Focus Group) อันจะทำให้สามารถตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยได้อย่างครอบคลุม ครบถ้วน และลุ่มลึก

### 3.2 กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ)

กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ในการศึกษาเป็นผู้แทนองค์กรระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติในองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/ องค์กรสาธารณกุศล และภาคประชาชน ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อครั้งที่ประเทศไทยประสบมหาอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ในระหว่างช่วงระยะเวลาเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยของจังหวัด จนกระทั่งการตอบโต้ และบรรเทาทุกข์ในระยะวิกฤติซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัด หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.2.1 ระดับนโยบาย (Policy Makers)

ประกอบด้วยผู้แทนองค์กร หน่วยงานในระดับนโยบายตามคำสั่งดังต่อไปนี้

- 1) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอจ.)



- 2) คณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณือุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.)
- 3) ศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและการบริหารสถานการณื อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.)
- 4) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ศปภ.)
- 5) และบุคคลในข้อสั่งการตามคำสั่งในข้อ 3.2.1: 1-4

### 3.2.2 ระดับปฏิบัติ (Practitioners)

ประกอบด้วยผู้แทนในองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล และภาคประชาชน ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ครอบคลุมทุกมิติของการศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย

### 3.2.3 ผู้เชี่ยวชาญในการจัดการภัยพิบัติ

ประกอบด้วยผู้แทนองค์กร หน่วยงานซึ่งเป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3.1

### ตารางที่ 3.1 สรุปกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

กลุ่มเป้าหมาย	รายละเอียด
<b>1. ระดับนโยบาย</b>	
1.1 ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไข ปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอจ.)	ผู้แทนหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ใน ศอจ., คอส., ศอส. และ ศปภ.
1.2 คณะกรรมการอำนวยการและบริหาร สถานการณื อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.)	
1.3 ศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและการบริหาร สถานการณื อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.)	
1.4 ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ศปภ.)	
<b>2. ระดับปฏิบัติ</b>	
2.1 หน่วยงานภาครัฐ	1. ผู้แทนส่วนราชการส่วนกลาง 2. ผู้แทนส่วนราชการระดับจังหวัด

## ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

กลุ่มเป้าหมาย	รายละเอียด
	3. ผู้แทนส่วนราชการระดับอำเภอ
	4. ผู้แทนราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล)
2.2 หน่วยงานภาคเอกชน	1. บริษัท ห้างร้าน สถานประกอบการ ฯลฯ
	2. สวนอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม
2.3 องค์การไม่แสวงหากำไร/องค์การสาธารณกุศล	1. หน่วยกู้ภัยพุทธโฆสวรณ (ป่อเต็กตึ๊ง)
	2. สมาคมอยุธยาธรรมใจ
	3. มูลนิธิร่วมกตัญญู สาขาพระนครศรีอยุธยา
	4. สมาคมไตรรัตนธรรม
2.4 อาสาสมัคร และภาคประชาชน	1. อาสาสมัครเกษตรหมู่บ้าน
	2. อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.)
	4. อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
	5. อาสากู้ชีพ
	6. อาสาสมัครชลประทาน
	7. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)
	8. อาสาสมัครอาสารักษาดินแดน (อส.)
	9. ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)
	10. อาสาสมัครแรงงาน
	11. อาสาสมัครชุมชน
	12. หนึ่งตำบลหนึ่งก๊อชัพก๊อชัพ (OTOS)
	13. มิสเตอร์เตือนภัย
2.5 ผู้นำชุมชน	1. นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล/กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน /แกนนำในชุมชน/ผู้นำกลุ่มสตรี
3. ผู้เชี่ยวชาญในการจัดการภัยพิบัติ	1. ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติจากหน่วยงาน และสถาบันการศึกษา

อนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีลักษณะร่วม 3 ประการ ประกอบด้วย

1) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในการเข้าร่วมการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยอาจเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือเข้าร่วมการจัดการภาวะฉุกเฉินดังกล่าวด้วยเหตุผลหรือเหตุจูงใจ

อื่น หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเหตุผลในการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยเหตุนี้ก็เพราะจะสามารถอธิบายโดยใช้ความรู้ ความเข้าใจได้อย่างชัดเจน (Topic Involvement)

2) มีเวลาเพียงพอในการให้ข้อมูลเพื่อการวิจัย (Adequate Time) เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลานานในการศึกษา จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีเวลาพอหรือผู้ที่สามารถติดตามข้อมูลได้อย่างต่อเนื่อง

3) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะต้องไม่ใช่ผู้วิเคราะห์ (Non-Analytic) คือ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะใช้ภาษาและความคิดของตนเองในการอธิบายเหตุการณ์และการกระทำโดยไม่มี การวิเคราะห์ถึงความหมายหรือนัยสำคัญของเหตุการณ์เหล่านั้น

ทั้งนี้ วิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้วิจัยใช้เทคนิค Snowball Technique) กล่าวคือผู้วิจัยเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยผ่านเพื่อนคนสำคัญ (Significant Friend) หลายคนนำไปสู่เพื่อนคนสำคัญต่อๆ ไป ที่มีลักษณะเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลในการศึกษาได้ อย่างลึกซึ้ง และสามารถสะท้อนความจริงได้ดีที่สุด (Information Rich Cases) ซึ่งกระบวนการจะเป็นเช่นนี้ไปจนกว่าผู้วิจัยจะเห็นว่าข้อมูลสมบูรณ์เพียงพอ

สำหรับเหตุผลความสนใจของผู้วิจัยที่ใช้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่เป้าหมายของกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาเนื่องจากเหตุผลสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

- 1) เป็นจังหวัดพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย และประสบอุทกภัยซ้ำซากเป็นประจำทุกปี
- 2) เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบร้ายแรงจากอุทกภัยพิบัติภัยเมื่อปี พ.ศ.2554 โดยจังหวัดฯ ได้ประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัยทั้งจังหวัดครบทั้ง 16 อำเภอ
- 3) เป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยจะพบว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจทั้งภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดมีมูลค่าสูงอันดับ 7 ของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 7)
- 4) เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและมรดกโลก (World Heritage)

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการวิจัยเชิงคุณภาพคือ ตัวผู้วิจัย (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 32) เนื่องจากผู้วิจัยถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจึงมีการวางแผนเตรียมตัวให้มีความพร้อมเพื่อให้การศึกษาวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้การเตรียมตัวแบ่งออกเป็น 4 ส่วน

### 3.3.1 การทำความเข้าใจกับแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ

ซึ่งได้จากการศึกษาค้นคว้าทบทวนวรรณกรรมทั้งเอกสารทางวิชาการ บทความ สิ่งพิมพ์ เอกสารรายงาน งานวิจัย และเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ เครือข่าย การบริหารแบบเครือข่าย รวมถึงทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ และองค์การและการจัดการเพื่อกำหนดแนวคิดนำในการศึกษา (Core Concept) และนำมาเป็นกรอบในการพัฒนาแนวคำถาม (Guideline) และประเด็นการสนทนากลุ่มเพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน ครอบคลุม และลุ่มลึกมากที่สุด ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์ข้อมูล อธิบาย ตลอดจนการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่จะศึกษา และสามารถตอบวัตถุประสงค์วิจัยได้อย่างถูกต้อง

### 3.3.2 การเตรียมความพร้อมในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากทฤษฎี และการฝึกปฏิบัติโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และเครือข่ายชุมชน ขณะเดียวกัน ผู้วิจัยได้เตรียมเครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนต่างๆ เพื่อช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม อาทิ อุปกรณ์บันทึกเสียง (MP3) สมุดโน้ต ปากกา รวมทั้งแนวประเด็นคำถาม (Interview Guideline) และประเด็นการสนทนากลุ่มสำหรับการเก็บข้อมูลซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว

### 3.3.3 การเตรียมตัวผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างไว้ทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในจังหวัด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องจัดทำแผนการสัมภาษณ์ และแผนการจัดสนทนากลุ่มอย่างชัดเจน และล่วงหน้า โดยการจัดทำหนังสือขอความร่วมมือผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเข้าสัมภาษณ์ รวมทั้งหนังสือถึงผู้ร่วมสนทนากลุ่มเพื่อเชิญเข้าร่วมสนทนากลุ่มอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารชี้แจงข้อมูลโครงการศึกษาวิจัย (Research Information Sheet) แจ้งวัตถุประสงค์ ระยะเวลา แนวทาง/วิธีการศึกษาวิจัย ตลอดจนประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยทั้งทางวิชาการ และทางปฏิบัติให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้รับทราบในคราวเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเปิดตัวเพื่อทำความรู้จักกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ร่วมสนทนากลุ่มในเบื้องต้นแล้ว ยังเป็นโอกาสในสร้างความคุ้นเคยกับกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากต้องประสานงานในการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องด้วย นอกจากนี้ การทำหนังสือถึงกลุ่มเป้าหมายจะส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ร่วมสนทนา มีการเตรียมตัวในการให้ข้อมูล และยินดีที่จะให้ข้อมูลกับผู้วิจัยอย่างเต็มที่

### 3.3.4 การเตรียมความพร้อมผู้ช่วยนักวิจัย และวิทยากรกระบวนการ (Facilitators)

ผู้วิจัยได้ร่วมหารือ และชี้แจงทำความเข้าใจแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อจำกัด และประเด็นสำคัญอื่นในการศึกษาวิจัยเพื่อให้ผู้ช่วยนักวิจัย และวิทยากรกระบวนการมีความเข้าใจแนวคิด และแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยสามารถดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## 3.4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ก่อนนำแนวประเด็นสัมภาษณ์ (Interview Guideline) และประเด็นการสนทนากลุ่มย่อย ไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ร่วมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยใช้วิธีในการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ 2 วิธี ประกอบด้วย

### 3.4.1 การให้ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยผู้วิจัยให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน พิจารณาให้ความเห็น

### 3.4.2 การนำแนวประเด็นสัมภาษณ์ไปทดสอบกับผู้ที่มีคุณสมบัติร่วม

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 3 คน หลังจากนั้นจึงทำการปรับแก้และนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์อีกครั้ง ก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริงในภาคสนามต่อไป

## 3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บข้อมูลงานวิจัยคุณภาพมีวิธีการเก็บข้อมูล 2 ประเภท คือประเภทที่นักวิจัยต้องเข้าถึงตัวผู้ให้ข้อมูลโดยตรงในเวลาเก็บข้อมูล (Obtrusive Method) ข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูลปฐมภูมิ และประเภทที่นักวิจัยไม่จำเป็นต้องเข้าถึงตัวผู้ให้ข้อมูลโดยตรง (Unobtrusive Method) ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (สุพรรณิ ไซยอำพร, 2552: 78) สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวิธีการเก็บข้อมูลทั้งสองประเภทกล่าวคือ

### 3.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่การศึกษาวิจัย และผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยได้ใช้

เทคนิคการเล่าประสบการณ์ การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.2 เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	เทคนิคการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง
1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ศึกษาวิจัย	- การเล่าประสบการณ์ (Topic Interview) - การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ศึกษาวิจัย และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ	- การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ศึกษาวิจัยด้วยเทคนิคการเล่าประสบการณ์ และการสัมภาษณ์เจาะลึก ในการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยมีผู้ช่วยวิจัยเข้าร่วมด้วย และทำการบันทึกข้อมูลที่ได้ออกจากการสนทนาด้วยอุปกรณ์บันทึกเสียง (MP3) พร้อมทั้งสังเกตพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ จะใช้เวลาในการสัมภาษณ์ประมาณ 1 ชั่วโมง โดยไม่รวมถึงการพูดคุยเพื่อสร้างความคุ้นเคย และการเข้าร่วมหรือทำกิจกรรมกับบุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยมีโอกาสในการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ง่าย ซึ่งนอกจากจะทำให้ได้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบคลุม ครบถ้วนแล้ว ก็จะช่วยให้การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ได้จากภาคสนามมากที่สุด ทั้งนี้ การได้มาซึ่งข้อมูล คุณภาพของข้อมูล ความลุ่มลึก ลึกซึ้งและละเอียดอ่อนมากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับการตอบสนองของผู้วิจัยต่อสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพรรณนาเป็นสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยต้องคอยกระตุ้นและตะล่อมกล่อมเกลา (Prob) ให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถเรียกความคิด ความทรงจำ เกี่ยวกับเรื่องราวหรือประสบการณ์ และเรียบเรียงออกมาให้เป็นเรื่องราวที่มีความหมายในการวิจัย (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 80) นอกจากนี้ ผู้วิจัยพยายามสร้างความสัมพันธ์ บรรยากาศ และวิธีตามคำถามที่เป็นธรรมชาติ โดยจะใช้แนวคำถามที่มีหัวข้อย่างๆ ก่อนแล้วจึงค่อยๆ เจาะเอารายละเอียดของข้อมูลในระดับลึกเป็นลำดับ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ระหว่างผู้วิจัยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้ว จะทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงประเด็น และเชื่อถือได้มากที่สุด และเมื่อทำการสัมภาษณ์แล้วเสร็จในแต่ละครั้งผู้วิจัยจะกลับมาบันทึกข้อมูล และถอดประเด็นที่ได้การสนทนาในครั้งนั้นๆ ประกอบกับบันทึกประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยทันทีเพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความละเอียดครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยในฐานะผู้สัมภาษณ์ได้อธิบายรายละเอียด วัตถุประสงค์ ระยะเวลา ของการสัมภาษณ์ที่ชัดเจนอีกครั้ง นอกเหนือจาก

เอกสารชี้แจงโครงการศึกษาวิจัยที่แจ้งให้ผู้รับการสัมภาษณ์ทราบพร้อมกับหนังสือขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ เพื่อเน้นย้ำให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เข้าใจถึงความต้องการในการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงเริ่มพูดคุยเพื่อสร้างความคุ้นเคย และดำเนินการสัมภาษณ์จากคำถามทั่วๆ ไปก่อนดังกล่าว อาทิ คำถามเกี่ยวกับรายละเอียดข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล หลังจากนั้นจึงเริ่มสัมภาษณ์ด้วยการให้เล่าประสบการณ์ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกพิบัติภัย ปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นในจังหวัด แล้วจึงเกริ่นนำเข้าสู่เนื้อหาสาระของการวิจัยโดยการสัมภาษณ์พื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับหัวข้อการวิจัย และเข้าสู่การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) แบบมีแนวคำถาม (Guideline) ว่างล่วงหน้าซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาข้อคำถามจากการศึกษาค้นคว้า และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ตลอดจนแนวคตินำในการวิจัยเพื่อที่ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลประกอบในการตีความหมาย และอธิบายถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ได้ อย่างไรก็ตามจะเน้นการถามประเด็นหลักที่ผู้วิจัยกำหนดไว้เพียงไม่กี่ข้อเพื่อใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์ และติดตามซักถามเพิ่มเติม (Probe) เพื่อให้เกิดความชัดเจน และได้สาระสำคัญที่ผู้วิจัยจะนำมาประมวล/สรุป/เสนอในรายงานวิจัย (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2547) นอกจากนี้ ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับข้อมูลที่อาจได้มานอกเหนือจากประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ด้วย โดยการเปิดโอกาสให้ผู้รับการสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างอิสระ โดยอาจเป็นประเด็นที่มีได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลอื่นที่ครอบคลุม และเสริมประเด็นที่ต้องการศึกษาได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นระยะเวลาการสัมภาษณ์ในภาพรวมตามแผนการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยทั้งสิ้นใช้เวลาอย่างน้อย 1.5 ชั่วโมง

นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยังใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม (Focus Groups) เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มเป้าหมายและวิพากษ์ตัวแบบซึ่งจะทำให้ผลการศึกษาวิจัยเป็นที่ยอมรับ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจะเป็นข้อมูลที่ผ่านการถกเถียงของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มนั้นอาจเป็นข้อมูลที่สนับสนุนข้อมูลที่มีอยู่เดิมจากการสัมภาษณ์เจาะลึก และการเล่าประสบการณ์ หรืออาจเป็นประเด็นข้อขัดแย้ง ซึ่งจะทำให้ข้อมูลที่ได้รับความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วนและสะท้อนข้อเท็จจริงมากที่สุดเพราะได้มีการช่วยกันพิจารณาระดมความคิดเห็นและยืนยันข้อมูลเหล่านั้นร่วมกัน ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เรียกว่า วิธีการสามเส้า (Triangulation) ในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น อันเกิดจากการอภิปรายภายในกลุ่ม จะมีส่วนเติมเต็มข้อมูลการวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจะเป็นข้อมูลที่ลุ่มลึกด้วยแง่มุมต่างๆ ของความคิดและประสบการณ์ของคนในกลุ่ม (Emic) ร่วมกัน สำหรับระยะเวลาในการสนทนากลุ่มนั้นใช้เวลาประมาณ 5 ชั่วโมง โดยให้ความสำคัญกับการอภิปรายที่สมาชิกในกลุ่มมีการโต้ตอบกันเกี่ยวกับประเด็นสนทนาที่ผู้วิจัยหยิบยกมาเป็นหัวข้อการสนทนาโดยผ่านการ

ปฏิสัมพันธ์ต่อกันของสมาชิกในวงสนทนาหรือที่เรียกว่า การอภิปรายกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Focus Group Discussion: FGD) (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 83) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดหัวข้อในการสนทนา 3-5 ประเด็นให้กลุ่มได้อภิปรายร่วมกัน

ทั้งนี้ ในการจัดการสนทนากลุ่มผู้วิจัยได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1) วิทยากรกระบวนการ (Facilitators) หรือผู้ดำเนินรายการ (Moderator) มีหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดกระบวนการกลุ่มให้ได้คิดและถ่ายทอด ความรู้ ประสบการณ์ ข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามประเด็นหัวข้อคำถาม โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเข้าใจในงานด้านการจัดการภาวะฉุกเฉิน และมีพื้นความรู้ตามประเภทของกลุ่ม ขณะเดียวกันก็เป็นผู้มีทักษะ ในการเป็นวิทยากรกระบวนการด้วย

2) ผู้ช่วยวิจัย (Research Assistant) มีหน้าที่คอยจดบันทึกปฏิกิริยาโต้ตอบ และปฏิสัมพันธ์ของคนในกลุ่มไว้ นอกเหนือจากการบันทึกเสียงในการสนทนากลุ่ม ตลอดจนเป็นทีมงานสนับสนุนให้การดำเนินการสนทนาเป็นไปอย่างราบรื่น

3) ผู้ร่วมวงสนทนา (Participants) คือกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยโดยผู้วิจัย กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการเข้าร่วมวงสนทนากลุ่มไว้จำนวน 8 คน เพื่อให้เกิดพลวัตกร กลุ่ม กระบวนการกลุ่มที่ครอบคลุม ทั่วถึงทุกคน นอกจากนี้ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมวงสนทนา ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทางด้านสถานภาพ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องเป็นบุคคลที่สามารถให้คำตอบในเรื่องที่สนใจได้ตรงประเด็น ที่สุด (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 104) เพื่อให้การสนทนาอยู่ในกรอบความคิดในมิติเดียวกัน รวมถึงจะทำให้ผู้ร่วมวงสนทนากล้าแสดงออกทางความคิด ประสบการณ์ร่วมกับบุคคลใน สถานภาพเดียวกัน กล่าวคือกำหนดผู้เข้าร่วมวงสนทนาไว้ 2 ส่วนคือกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ให้ ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ศึกษาวิจัย และผู้เชี่ยวชาญมีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการภัย พิบัติ

สำหรับสถานที่ และวันเวลา ในการสัมภาษณ์และทำการสนทนากลุ่มนั้น ผู้วิจัยพิจารณา กำหนดแผนการจัดสนทนากลุ่มโดยให้สอดคล้องและไม่เป็นการรบกวนการทำงานโดยปกติ และ วิถีชีวิตของผู้ร่วมการสนทนากลุ่มที่จะทำการศึกษาเป็นสำคัญ

### 3.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

เก็บรวบรวมจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย หนังสือนโยบาย แผนงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการรายงานวิจัย บทความวารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม รายงานสถานการณ์ หนังสือราชการ คำสั่ง ข้อสั่งการ ต่างๆ หนังสือพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลดิจิทัลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



### 3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลบนพื้นฐานกรอบแนวคิด ทฤษฎี และแนวคิดนำ เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปโดยได้ดำเนินการตามขั้นตอน (สุพรรณิไชยอำพร, 2552: 156) ดังนี้

#### 3.6.1 การตรวจสอบข้อมูล

ความถูกต้องตรงประเด็น (Validity) และความเชื่อถือได้ (Credibility) ถือเป็นหัวใจสำคัญของงานวิจัยนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล 2 วิธี กล่าวคือ

##### 3.6.1.1 การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ประกอบด้วย

1) สามเส้าของแหล่งข้อมูล (Source of Data Triangulation) เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาทั้งจากภาคสนามและจากการเก็บรวบรวมเอกสารมีถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบจากบุคคลที่แตกต่างกัน ซึ่งจะต้องได้ข้อมูลที่ถูกต้อง และตรงกัน

2) ตรวจสอบสามเส้าของวิธีการ (Methodological Triangulation) เพื่อตรวจสอบข้อมูลจากสนามและเอกสารนั้นถูกต้องโดยใช้เทคนิคและวิธีการที่ต่างกันเพื่อเก็บข้อมูลในประเด็นเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างน้อย 2 เทคนิคต่อกลุ่มตัวอย่างดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

3) ตรวจสอบด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) ควบคุมไปด้วยการมีผู้ช่วยวิจัยจะทำให้ผู้วิจัยสามารถตรวจสอบได้ว่าข้อมูลซึ่งผู้วิจัย และผู้ช่วยวิจัยได้รับมานั้นเหมือนหรือต่างกันอย่างไร

3.6.1.2 การตรวจสอบโดยใช้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (Member Check) โดยผู้วิจัยจะให้บุคคลผู้ซึ่งอยู่ในบริบทเดียวกันกับกลุ่มเป้าหมาย ได้เข้ามามีส่วนตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลตลอดช่วงระยะเวลาการเก็บและบันทึกข้อมูล (สุพรรณิไชยอำพร, 2552: 112-116; องอาจ นัยวัฒน์, 2551: 154-155)

นอกจากนี้ เมื่อผู้วิจัยเขียนรายงานวิจัยเสร็จสิ้น ผู้วิจัยก็ให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อ่าน ทบทวนว่าข้อมูลและการตีความหมายนั้นมีความถูกต้อง ครบคลุมหรือไม่ แล้วผู้วิจัยจึงกลับมาแก้ไขรายงานให้มีข้อมูลถูกต้อง ครบถ้วน ก่อนจัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ต่อไป

#### 3.6.2 การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

โดยเมื่อผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะพิจารณาความครบถ้วน พอเพียง ความเป็นไปได้ ความมีอคติส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล รวมถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยผู้วิจัยจะต้องดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาดังกล่าวจากการถอดเทป และการจดบันทึกสรุปประเด็น ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้วิจัยหลงลืม หรือขาดในประเด็นสำคัญไป

### 3.6.3 การจัดระเบียบของข้อมูล (Data Organization)

ผู้วิจัยจะดำเนินการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดขณะที่ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือส่วนที่เป็นกายภาพ และเนื้อหา (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 117-118) กล่าวคือ

#### 3.6.3.1 การจัดระเบียบข้อมูลทางกายภาพ ประกอบด้วย

1) การถอดการพูดและการสนทนา จากการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม โดยผู้วิจัยจะใช้วิธีบันทึกประเด็นสำคัญ และการถอดเทปการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

2) การจัดเก็บข้อมูล (Data Storage) ผู้วิจัยใช้การจัดเก็บข้อมูลดิบในรูปแบบดิจิทัลไฟล์ โดยจำแนกตามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและระดับของกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเรียกใช้ข้อมูล หรือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการถอดการพูดหรือสนทนาดังกล่าว

3.6.3.2 การจัดระเบียบเนื้อหา ผู้วิจัยจะใช้วิธีการจำแนกประเภทข้อมูล (Typology or Classification) ซึ่งเป็นการจัดข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ หรือประเภทจากข้อมูล que ผู้วิจัยเก็บรวบรวมมาประกอบกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อหา ความหมายกับข้อมูลที่ได้มา

### 3.6.4 การกำหนดรหัส

ให้กับข้อมูลเพื่อลดความยุ่งยากในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดรหัสข้อมูลแบบผสมผสานระหว่างแบบนิรนัยและอุปนัย (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2552: 118) คือจะกำหนดรหัสไว้ล่วงหน้าบางส่วนก่อน โดยจะดำเนินการไปพร้อมๆ กับการเก็บข้อมูล ซึ่งในขั้นตอนนี้จึงเป็นการลดทอน (Data Reduction) ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาด้วย

### 3.6.5 การบันทึกข้อมูล (Field Note) และบันทึกย่อ (Scratch Note) (ชาย โพรสิตา, 2550: 342)

ผู้วิจัยจะจัดทำบันทึกย่อ แล้วจึงนำมาขยายความเป็นบันทึกข้อมูล ทั้งนี้ ในการบันทึกย่อผู้วิจัยได้ออกแบบแบบฟอร์มสำหรับเป็นเครื่องมือช่วยในการบันทึกขณะเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาโดยใช้ในการจดประเด็นรายละเอียดสำคัญที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคต่างๆ ดังแบบฟอร์มในตารางที่ 3.3

**ตารางที่ 3.3** ตารางบันทึกย่อข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา จำแนก ตามกลุ่มตัวอย่างและเทคนิคการรวบรวมข้อมูล

กลุ่มตัวอย่าง	เทคนิคการ เก็บรวบรวม ข้อมูล	ประเด็นสอดคล้อง							
		วัตถุประสงค์ ข้อที่ 1	องค์ประกอบ แนวคิดว่า	วัตถุประสงค์ ข้อที่ 2	องค์ประกอบ แนวคิดว่า	วัตถุประสงค์ ข้อที่ 3	องค์ประกอบ แนวคิดว่า	วัตถุประสงค์ ข้อที่ 4	องค์ประกอบ แนวคิดว่า
ระดับนโยบาย	การเล่า ประสบการณ์  การสัมภาษณ์ เชิงลึก								
ระดับปฏิบัติ	การเล่า ประสบการณ์  การสัมภาษณ์ เชิงลึก								
ผู้ร่วมวงสนทนา	การสนทนา กลุ่ม								

### 3.6.7 การสรุป ดีความ และตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของข้อมูล (Conclusion, Interpretation and Verification)

ผู้วิจัยใช้วิธีการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) ซึ่งเป็นวิธีการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่พยายามหาแบบแผน และหรือความสัมพันธ์ กล่าวคือผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสร้างข้อสรุปจากข้อมูลบันทึก โดยอาจใช้การแจกแจงนับคือการให้ข้อมูลมีสภาพเป็นเชิงปริมาณ โดยการนับจำนวนครั้งของคำหรือแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การนับจำนวนคำและแนวคิดนั้น ผู้วิจัยจะได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบที่มาของจำนวนดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบหาความคล้ายคลึงของข้อมูลหรือเหตุการณ์ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สันทนากลุ่ม ตัวอย่างหนึ่งกับอีกคนหนึ่ง หรือกลุ่มเดิมเพื่อหาลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันของข้อมูลทั้งสองชุด แล้วจึงขยายขอบข่ายของเปรียบเทียบเดิมไปยังข้อมูลชุดต่อไป ซึ่งการโยงความคล้ายคลึงต่อไปเรื่อยๆ นี้ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถนำข้อสรุปย่อยหลายชุดมารวมเป็นข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้น จนได้แบบแผนความสัมพันธ์ของข้อมูลในเรื่องที่คล้ายคลึงกัน

## 3.7 จริยธรรมในการวิจัย

จริยธรรมในการวิจัยเป็นข้อควรคำนึงที่ผู้วิจัยอย่างมืออาชีพให้ความสำคัญไว้ตลอดการทำวิจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจรรยาบรรณของนักวิจัย และการเคารพและรักษาสีทอิอันพึงมีของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กล่าวคือตลอดการวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะคำนึงถึงความสมัครใจในการให้ข้อมูลเป็นสำคัญซึ่งมีหลักการดังนี้

### 3.7.1 การเคารพความเป็นส่วนตัว (Privacy)

ผู้วิจัยจะเคารพความเป็นส่วนตัว ความคิดเห็น ความรู้สึก และทัศนคติซึ่งเป็นข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยจะพยายามรักษาบรรยากาศในการสัมภาษณ์ให้มีความเป็นส่วนตัว หลีกเลี่ยงไม่ให้มีสิ่งรบกวนขณะสัมภาษณ์ รวมทั้งให้การสนทนาช้กถามดำเนินไปอย่างเป็นธรรมชาติ โดยระมัดระวังกิริยา ให้เกียรติ และมีความจริงใจ เพื่อสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น โดยจะไม่ก้าวล่วงและละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความต้องการและความสบายใจของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสำคัญ สำหรับสถานที่และวันเวลาในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะกำหนดสถานที่ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกที่จะให้สัมภาษณ์ ขณะเดียวกันผู้วิจัยจะหลีกเลี่ยงการกำหนดวันเวลาวันสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและวิถีชีวิตโดยปกติของผู้ให้สัมภาษณ์

### 3.7.2 การรักษาความลับ (Confidentiality)

ผู้วิจัยจะให้คำมั่นสัญญาในการปกปิดความลับ และปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการบันทึกเทปนั้นจะขอรับความยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการบันทึกเทปให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้รับทราบว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดเนื้อหา ข้อมูลที่มีความถูกต้อง และครบถ้วน นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะไม่ระบุชื่อ และสถานที่ทำงานจริงของผู้ให้สัมภาษณ์ในรายงานวิจัยซึ่งอาจทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้ง และประเด็นในทางลบอื่นๆ กับผู้ให้สัมภาษณ์ได้

### 3.7.3 การชี้แจงรายละเอียดการศึกษาวิจัยแก่กลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาได้รับทราบ (Debriefing)

ผู้วิจัยจะชี้แจงรายละเอียดในการศึกษาวิจัยให้กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ให้สัมภาษณ์ และผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้รับทราบทั้ง หัวข้อเรื่องที่จะทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย เหตุผลที่เลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการวิจัย ทั้งต่อกลุ่มตัวอย่างเอง หน่วยงาน ผู้อื่น ตลอดจนการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกสบายใจ และยินดีที่จะเปิดใจให้สัมภาษณ์ อันจะนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความสมบูรณ์ ถูกต้องและครบถ้วน

### 3.7.4 ผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยนและแบ่งปัน (Benefits and Reciprocity)

เนื่องจากเทคนิคที่ผู้วิจัยได้ใช้การสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีการมองร่วมกันในระดับกลุ่ม ทำให้ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้มีโอกาส แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ทำความเข้าใจในประเด็นที่ต่างมีส่วนร่วมซึ่งกันและกันตามหัวข้อวิจัย ขณะเดียวกันการอภิปรายแลกเปลี่ยนเป็นการสร้างเวทีในการเติมเต็ม และบ่มเพาะการประสานความร่วมมือระหว่างกันในหมู่ผู้ให้สัมภาษณ์

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมาย และการสนทนากลุ่มทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาที่กำหนดทำให้ทราบผลการศึกษาโดยลำดับ ดังนี้

#### 4.1 ข้อมูลพื้นฐานและสถานการณ์อุทกพิบัติภัย ปี พ.ศ. 2554 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

##### 4.1.1 ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

###### 4.1.1.1 ภูมิประเทศ อาณาเขต และสภาพภูมิอากาศ

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางตอนล่างของประเทศ มีเนื้อที่ประมาณ 2,556.64 ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 63 ของประเทศไทย ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทุ่งนา ไม่มีภูเขาและป่าไม้ มีแม่น้ำสายหลักไหลผ่าน 4 สาย ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำน้อย รวมความยาวประมาณ 200 กิโลเมตร มีลำคลองน้อยใหญ่เชื่อมต่อกับแม่น้ำ 1,254 คลองทั่วพื้นที่ของจังหวัด คลองชลประทานอีกมากกว่า 1,261 สาย มีประตูควบคุมระดับน้ำ 103 แห่ง ภายใต้การบริหารจัดการของโครงการชลประทาน 13 โครงการ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554: 1) ดังนั้น จึงทำให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความสำคัญทางด้านเกษตรกรรมของประเทศ สำหรับอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงนั้น ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดอ่างทองและลพบุรี ทิศใต้ติดต่อกับจังหวัดนครปฐม นนทบุรี และปทุมธานี ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดสระบุรี และทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดสุพรรณบุรี

สำหรับในส่วนของภูมิอากาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีลักษณะร้อนชื้นโดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุม 2 ฤดู คือลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในฤดูหนาว ซึ่งอากาศจะเย็นและแห้งแล้ง และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในฤดูฝนทำให้มีฝนตกชุกเป็นเวลานาน (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2557: 4)

#### 4.1.1.2 เขตการปกครอง และการบริหารราชการ

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 อำเภอ (อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอท่าเรือ อำเภอนครหลวง อำเภอบางไทร อำเภอบางบาล อำเภอบางปะอิน อำเภอบางปะหัน อำเภอผักไห่ อำเภอภาชี อำเภอลาดบัวหลวง อำเภอวังน้อย อำเภอเสนา อำเภอบางซ้าย อำเภออุทัย อำเภอพระราช และอำเภอบ้านแพรก) 209 ตำบล 1,459 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 31 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 121 แห่ง มีประชากรรวมทั้งสิ้น 796,279 คนหรือ 288,888 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ พฤศจิกายน พ.ศ. 2556)

สำหรับข้อมูลด้านการบริหารราชการนั้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีหน่วยราชการในสังกัดภูมิภาคจำนวน 34 หน่วยงาน ส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค 57 หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ 24 แห่ง หน่วยงานอิสระ 9 แห่ง (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2557: 7-8)

#### 4.1.1.3 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและเกษตรกรรม

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถือได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพเชิงพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมทั้งในแง่การผลิต ตลอดจนการกระจายสินค้าและบริการ ส่งผลให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ในลำดับที่ 3 ของประเทศไทย (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554: 2) โดยในภาคอุตสาหกรรม จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) และนิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นอกจากนี้ ยังมีเขตประกอบการอุตสาหกรรมอีก 2 แห่ง ได้แก่ เขตประกอบการอุตสาหกรรมแฟคเตอรีแลนด์วังน้อย และเขตประกอบการอุตสาหกรรม บริษัท สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จำกัด นอกจากนี้ ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมนอกนิคม และเขตประกอบการอุตสาหกรรมอีกกว่า 1,715 โรง รวมเงินทุน 374,527.82 ล้านบาท สำหรับในด้านการพาณิชยกรรมนั้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการคมนาคม ทำให้การเดินทางทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และทางเรือมีความสะดวก ดังนั้น จึงมีผู้ประกอบการจัดตั้งโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร คลังสินค้าขนาดใหญ่ ห้องเย็น และกิจการโรงสีในจังหวัดเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดเก็บสินค้าและแปรรูปสินค้า เพื่อส่งไปยังกรุงเทพมหานคร และส่งออกไปต่างประเทศ ทั้งนี้ ธุรกิจดังกล่าวส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่ในเขตอำเภอพระนครศรีอยุธยา บางปะอิน วังน้อย และอุทัย รวมทั้งยังมีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ขนาดกลาง กระจายตัวอยู่ในชุมชน อาทิ อยุธยาซิตีพาร์ค ห้างสรรพสินค้าเทสโกโลตัส ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ ห้างสรรพสินค้าแม็คโคร ห้างสรรพสินค้าโรบินสัน ฯลฯ อีกด้วย (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2557: 11)

ในส่วนด้านการเกษตรกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลสำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2557: 15) ระบุว่ามียานพาหนะผู้ถือครองการเกษตรทั้งสิ้น

47,400 ครัวเรือน หรือคิดเป็นจำนวนประชากรโดยเฉลี่ย 3-5 คนต่อครัวเรือน โดยพืชเศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดได้แก่ ข้าว และมะม่วง ขณะที่สัตว์เศรษฐกิจได้แก่ ไก่ เป็ด สุกร โค กระบือ และสัตว์น้ำจืด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 71.75 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด กล่าวคือ 1,146,578 ไร่จากพื้นที่ทั้งหมด 1,597,900 ไร่ ทั้งนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เพื่อการปลูกข้าว ไม้ผล พืชผัก ไม้ดอกไม้ประดับ พืชไร่ พืชเห็ดและอื่นๆ ตามลำดับ ดังนั้น อาชีพหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนจึงยังอยู่ในภาคการเกษตรเป็นหลัก (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2557: 37)

#### 4.1.1.4 ข้อมูลด้านวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีเก่าของประเทศไทยที่มีประวัติศาสตร์ต่อเนื่องยาวนานกว่า 662 ปี และเป็นเมืองที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นทั้งทางด้านกายภาพ ประวัติศาสตร์ และคุณค่าทางวัฒนธรรมโดยมีแหล่งโบราณสถานเก่าแก่กว่า 130 แห่งจนองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้รับอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไว้เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม เมื่อปี 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ ความน่าสนใจของจังหวัดอยู่ที่โบราณสถานที่สวยงามและทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม นอกจากนี้ การมีวัดวาอารามกว่า 505 วัด จึงทำให้มีนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและต่างประเทศให้ความสนใจเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเป็นจำนวนมากซึ่งทำรายได้ให้จังหวัดกว่า 11,569.24 ล้านบาท (ข้อมูล ณ ปี 2555) (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2557: 25)

#### 4.1.2 ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จากข้อมูลความเสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น พบว่ามีความเสี่ยงอุทกภัยที่เกิดจากน้ำท่วมขัง และน้ำล้นตลิ่ง (Inundation or Over Bank Flow) เป็นหลัก กล่าวคือเป็นสภาวะน้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลมาจากการเกิดฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้น ติดต่อกันเป็นเวลานานหลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ และบริเวณชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ทั้งนี้ น้ำท่วมขังส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552: 112) ทั้งนี้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยทั้งสิ้น 15 อำเภอ 118 ตำบล 594 หมู่บ้าน โดยอำเภอวังน้อยเป็นอำเภอเดียวที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยของจังหวัด ทั้งนี้ เมื่อจำแนกพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยตามระดับความเสี่ยงจะพบว่าในพื้นที่ 15 อำเภอดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงอุทกภัยที่มีระดับสูงจำนวน 579 หมู่บ้าน พื้นที่เสี่ยงอุทกภัยที่มีระดับความเสี่ยงปานกลาง 6 หมู่บ้าน และพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยที่มีระดับความเสี่ยงต่ำ 9 หมู่บ้าน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2555)



อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 พบว่าขนาดความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างโดยอุทกภัยได้เข้าท่วมพื้นที่ของจังหวัดครบทั้ง 16 อำเภอ ซึ่งรุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ถึงกับกล่าวว่า “เหตุการณ์ปี พ.ศ. 2554 มันเป็น “Wide Impact คือทุกหน่วยออกมาหมด” นอกจากนี้ลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นยังแตกต่างจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยปกติ ทั้งนี้ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี 2554 มีโซ่อุทกภัยจากน้ำล้นตลิ่งซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี แต่มีลักษณะเหมือนเป็นน้ำท่วมฉับพลัน ดังเช่นที่พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า

สถานการณ์อุทกภัยจะมีประจำทุกปี แต่จะเป็นลักษณะของน้ำล้นตลิ่งก็คือเป็นช่วงเวลาที่น้ำฝนมากก็จะไหลเข้ามาลงแม่น้ำล้นตลิ่งในพื้นที่แล้วก็มีระดับที่สูงขึ้นทำให้น้ำล้นตลิ่ง พอล้นตลิ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบก็เป็นพื้นที่ที่เรามีข้อมูลอยู่ เราสามารถดูแลเตรียมการป้องกันไว้ได้ง่ายแต่ปี พ.ศ. 2554 แตกต่างจากปีอื่น เพราะไม่ได้เป็นลักษณะที่ไม่ได้มาตามล้นน้ำ ...แต่มาตามทุ่งตามช่องทุกจุด ซึ่งไม่สามารถที่จะไปป้องกันได้เลย น้ำรวดเร็วมากในเวลาไม่ถึง 1 วัน ระดับสูงขึ้นหลายเมตร เป็นลักษณะไหลมาทุกทิศทุกทาง

ซึ่งตรงกับที่วุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลไว้เช่นกันว่า “อยุธยาไม่ใช่รองรับน้ำไหลหลาก อยุธยาไม่ใช่อยู่ที่พื้นที่ภูเขา เป็นพื้นที่ลุ่ม เพราะฉะนั้นจะเห็นทันทีว่าน้ำจะมาอย่างไร จะมาเมื่อไหร่ การป้องกันไม่ได้ป้องกันแบบฉุกเฉิน มันป้องกันแบบเตรียมการล่วงหน้าได้เลย ซึ่งไม่ควรเจอเช่นในปี พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ สำหรับรายละเอียดของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะได้นำเสนอให้หัวข้อถัดไป

#### 4.1.3 สถานการณ์อุทกภัยปี 2554

##### 4.1.3.1 ภาพรวมสถานการณ์

ในปี พ.ศ. 2554 ถือได้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยร้ายแรง อันเป็นผลสืบเนื่องจากอิทธิพลของพายุโซนร้อน ไหหมา นกเตน ให่ถาง เนสาด และนาแก ทำให้เกิดความกดอากาศต่ำกำลังแรงพัดผ่านช่วงเวลาตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มต่ำ รวมทั้งลุ่มน้ำใกล้เคียงเป็นวงกว้างครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง รวม 65 จังหวัด ส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชนและทางราชการอย่างมหาศาลจนกล่าวได้ว่าอุทกภัยครั้งนี้นั้นเป็น “มหาอุทกภัย” ที่รุนแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ทั้งนี้ แม้นหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะได้เข้าตอบโต้และบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเต็มความสามารถ แต่ด้วยปริมาณฝนที่มากกว่าเกณฑ์ปกติ 39 เปอร์เซ็นต์

และ 22 เปอร์เซนต์ ในภาคเหนือ และภาคกลางตามลำดับ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ข: 3) อันเป็นผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ทำให้ฝนตกหนักตั้งแต่เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ส่งผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อนหลายแห่งไม่ว่าจะเป็นเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ มีปริมาณน้ำเกินกว่าระดับกักเก็บจึงจำเป็นต้องระบายน้ำออกเพื่อป้องกันมิให้เขื่อนได้รับความเสียหายทำให้แม่น้ำสายต่างๆ ได้แก่ แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน มีน้ำไหลบ่าล้นตลิ่งเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร พื้นที่เกษตรได้รับความเดือดร้อน และเสียหาย และเมื่อแม่น้ำ ทั้ง 4 สายดังกล่าวไหลมารวมกันที่แม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ ส่งผลให้มีมวลน้ำจำนวนมากไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์ไปยังพื้นที่ลุ่มต่ำตอนกลางและตอนล่าง โดยคิดเป็นปริมาณน้ำสูงสุดที่ไหลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนสิงหาคม-กลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ไหลผ่านรวมจำนวน 36,961 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งมากกว่า ปี พ.ศ. 2538 ถึง 9,890 ล้านลูกบาศก์เมตร (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ข: 3) เป็นผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จนน้ำไหลล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่บ้านเรือน พื้นที่เกษตรของราษฎรบริเวณสองฝากฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดลพบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง

#### 4.1.3.2 สถานการณ์อุทกพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำของภาคกลาง มีพื้นที่รับผิวดขอบ 16 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอท่าเรือ อำเภอนครหลวง อำเภอบางซ้าย อำเภอบางไทร อำเภอบางบาล อำเภอบางปะหัน อำเภอบางปะอิน อำเภอบ้านแพรก อำเภอผักไห่ อำเภอภาชี อำเภอมหาราช อำเภอลาดบัวหลวง อำเภอวังน้อย อำเภอเสนา และอำเภออุทัย รวมพื้นที่ประมาณ 1,597,900 ไร่ โดยมีแม่น้ำไหลผ่านพื้นที่เขตจังหวัด รวม 4 สาย (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ข: 4-5) ได้แก่



ภาพที่ 4.1 แผนที่ลุ่มน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

แหล่งที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554: 4.

1) แม่น้ำลพบุรี เริ่มตั้งแต่แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ ตำบลม่วงหมู่ อำเภอเมืองสิงห์บุรีจังหวัดสิงห์บุรี ผ่านประตูระบายน้ำปากแม่น้ำลพบุรี ซึ่งเป็นประตูระบายการคุมต้นน้ำในโครงการพัฒนาแม่น้ำลพบุรีไหลผ่านประตูระบายน้ำกลางแม่น้ำลพบุรี ตำบลโพธิ์เก้าต้น อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ไหลผ่าน อำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช อำเภอบางปะหัน และอำเภอพระนครศรีอยุธยา ระยะทางยาวประมาณ 62.5 กิโลเมตร

2) แม่น้ำป่าสัก มีต้นกำเนิดที่จังหวัดเพชรบูรณ์ไหลผ่าน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี เก็บกักที่เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี มีความจุ 960 ล้าน ลูกบาศก์เมตร แล้วระบายผ่านเขื่อนป่าสักฯ ผ่านอำเภอแก่งคอย, เสาไห้, จังหวัดสระบุรี ผ่าน อำเภอท่าเรือ, นครหลวง, จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไหลลงมาบรรจบแม่น้ำเจ้าพระยาที่ ตำบลป้อมเพชร อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระยะทางประมาณ 52 กิโลเมตร

3) แม่น้ำเจ้าพระยา ต้นกำเนิดจากแม่น้ำ ปิง, วัง, ยม, น่าน และลำน้ำสาขาต่างๆ ในภาคเหนือไหลลงมาบรรจบ เป็นแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ ผ่านเขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท และไหลผ่านจังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง เข้าเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่อำเภอบางบาล ผ่านอำเภอบางบาล พระนครศรีอยุธยา บางไทร และบางปะอิน ระยะทางประมาณ 60 กิโลเมตร แล้วไหลผ่านจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร และไหลลงสู่ทะเลที่ปากน้ำสมุทรปราการ

4) แม่น้ำน้อย เริ่มต้นแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ ตำบลบรมธาตุเหนือ เขื่อนเจ้าพระยาไหลผ่าน จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง เข้าเขต จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่อำเภอผักไห่ มาบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยา (สายแยก 1) ที่บ้านสีกุก อำเภอเสนา ความยาวช่วงผ่าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมาณ 27 กิโลเมตร

ดังนั้น จากการที่แม่น้ำสายหลักทั้ง 4 สายได้ไหลผ่านพื้นที่เขตอำเภอต่าง ๆ ของ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทำให้เมื่อถึงฤดูน้ำหลาก จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงเป็นจังหวัดที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดจังหวัดหนึ่งในแต่ละปีที่เกิดอุทกภัย และสำหรับในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นปีที่เกิดอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุด จึงทำให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเกือบเต็มพื้นที่ ทั้ง 16 อำเภอ อันเป็นผลมาจากสถานการณ์น้ำล้นตลิ่งจากแม่น้ำทั้ง 4 สาย ซึ่งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2554ก: 5 -10) ได้จัดทำสรุปสถานการณ์น้ำในแม่น้ำดังกล่าวในช่วงเกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ไว้ดังนี้

#### 1) สถานการณ์น้ำในแม่น้ำลพบุรี

หลังจากที่คันประตูระบายน้ำบางโฉมศรี จังหวัดสิงห์บุรี พัง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2554 ปริมาณน้ำได้ไหลลงมาลงแม่น้ำลพบุรี ส่งผลให้ปริมาณน้ำล้นตลิ่งเนื่องจากเกินความจุของลำน้ำ ที่สามารถรับน้ำได้ทำให้ทั้ง 2 ฝั่งแม่น้ำมีน้ำเอ่อล้นตลิ่งส่งผลต่อบ้านเรือนที่อยู่ริมตลิ่งแม่น้ำลพบุรี เขตอำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช และอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับความเดือดร้อน ต่อมาระดับน้ำในแม่น้ำลพบุรี ได้ยกตัวสูงขึ้นจนไหลข้ามคันกันน้ำ และถนนทางหลวงหมายเลข 3196 ถนนสายลพบุรี-บางปะหัน เป็นระยะทางยาวกว่า 20 กิโลเมตร ทางด้านฝั่งทิศตะวันออกของแม่น้ำลพบุรี ส่งผลให้น้ำได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ในเขตอำเภอมหาราช อำเภอบ้านแพรก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเขตอำเภอตอนนพุด อำเภอหนองโดน อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี ส่วนทางด้านฝั่งทิศตะวันตก น้ำได้ไหลล้นข้ามคันกันน้ำ และถนนสายเอเชียเข้าท่วมพื้นที่บ้านเรือน และพื้นที่เกษตรกร ในเขตพื้นที่อำเภอบางปะหัน อำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มวลน้ำได้ไหลป่าข้ามถนนสาย 347 และน้ำบางส่วนได้ไหลเข้าคลองระบายน้ำตาเมฆ และคลองระบายน้ำบางพระครู มาลง แม่น้ำป่าสัก ที่บริเวณเหนืออำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มวลน้ำจาก 2 แม่น้ำ คือแม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำลพบุรี ได้ไหลเข้าท่วมเขตนิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และเต็มพื้นที่นิคม ประมาณ 2,050 ไร่ ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ได้รับความเสียหายอย่างหนัก ระดับน้ำภายในพื้นที่นิคมสูงกว่า 3 เมตร และมวลน้ำจะไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอพระนครศรีอยุธยาป่ามาจากแม่น้ำ ป่าสักและแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้น้ำท่วมขยายวงกว้างส่งผลกระทบต่อพื้นที่อำเภอทางตอนล่าง

#### 2) สถานการณ์น้ำในแม่น้ำป่าสัก

เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ปริมาณน้ำที่ไหลลงอ่างเหนือเขื่อนเกินความจุเก็บกักปกติที่ 785 ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554 จากปริมาณน้ำฝนที่ไหลลงอ่างเหนือเขื่อนป่าสักฯ มากกว่า 1,100 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ประกอบกับน้ำในเขื่อนเต็ม 100 เปอร์เซ็นต์ ที่ความจุเก็บกักปกติทำให้เขื่อนป่าสักฯ มีความจำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่ไหลลงมาในอ่าง ก่อนที่ตัวเขื่อนจะได้รับผลกระทบจากปริมาณน้ำ และระดับน้ำเกินระดับกักเก็บสูงมากจนทำให้เขื่อนอาจพังได้

เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เริ่มระบายน้ำเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนระบายน้ำผ่านเขื่อนสูงสุดอยู่ที่ 981 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และไหลผ่านเขื่อนพระรามหก ที่อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ในปริมาณน้ำไหลผ่านสูงสุดที่ 1,312 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งโดยปกติปริมาณน้ำไหล 600 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ก็เริ่มมีน้ำเอ่อล้นตลิ่งแล้ว ต่อมาในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2554 โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอพระนครศรีอยุธยา นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองอยุธยา ให้เฝ้าระวัง และเสริมแนวคันกันน้ำรอบเกาะเมืองให้มีขนาดและระดับให้แข็งแรงมากขึ้นมากกว่า +6.000 ม.รทก. โดยคาดการณ์ว่ามวลน้ำจากแม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก จะเดินทางมาถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยาประมาณต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป

ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2554 น้ำจากแม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก ไหลล้นข้ามถนนทางหลวงชนบทฝั่งซ้ายแม่น้ำป่าสัก จากอำเภอนครหลวง ผ่าน อบต.บ่อโพรง ถึงสายเอเชียตลอดเส้นทาง ได้ไหลป่าล้นตลิ่ง เข้าท่วมพื้นที่ เขตอำเภอพระนครศรีอยุธยา กัดเซาะคันดิน และแนวกระสอบทรายของเทศบาล ที่ปิดป้องกันน้ำบริเวณถนนสายสถานีรถไฟพระนครศรีอยุธยา ถึงคลังแสง ขาดเป็นทางยาว ส่งผลให้ น้ำไหลเข้าท่วมเรือนจำกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ศูนย์หันตรา และไหลป่าเข้าท่วมถนนสายเอเชียลงสู่คลองข้าวเม่า คลองสาคร และลำรางธรรมชาติบริเวณสะพานข้ามทางรถไฟ (กม.24+446) ในวันพุธที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2554 น้ำได้เข้าท่วมโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา และหน่วยงานราชการอื่นๆ

ปริมาณน้ำจากแม่น้ำลพบุรีและแม่น้ำป่าสัก ได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ชุมชนริมคลองข้าวเม่าและพื้นที่เกษตรเขตพื้นที่อำเภออุทัย อำเภอนครหลวง และ อำเภอภาชี ได้รับความเสียหาย จนเต็มพื้นที่ที่มีระดับต่ำ และไหลล้นข้ามคันกันน้ำรอบนิคมอุตสาหกรรมโรจนะ อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 11,000 ไร่ เข้าท่วมนิคมอุตสาหกรรมโรจนะในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ระดับของหลังคันกันน้ำรอบนิคมอุตสาหกรรมโรจนะมีระดับเฉลี่ยอยู่ที่ +4.500 ถึง +5.100 ม.รทก. ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ กรมชลประทานและนิคมอุตสาหกรรมได้นำเครื่องจักรแบคโฮเข้าเสริมคันชั่วคราวเร่งด่วน แต่ไม่สามารถต้านทานกระแสมาได้ เนื่องจากระดับน้ำในแม่น้ำสูงมากกว่าทุกปีที่เกิดอุทกภัยซึ่งระดับน้ำในแม่น้ำป่าสักที่สถานีวัดน้ำ S5 (สาธารณสุข) มีระดับสูงสุด +5.90 ม.รทก. เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ในส่วนพื้นที่ชุมชนเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 น้ำจากแม่น้ำ ลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก ได้เดินทางมาจบก้นของ 2 แม่น้ำ บริเวณตำบลหัวรอ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่งผลให้คั่นกั้นน้ำรอบเกาะเมืองไม่สามารถต้านทานกระแสน้ำได้ น้ำได้ไหลกัดเซาะคันดินเล็กและแนวเสริมกระสอบทรายของเทศบาลนครฯ ขาดบริเวณชุมชนตลาดหัวรอ ทำให้ น้ำเข้าท่วมชุมชนเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา เนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ จนเต็มพื้นที่

หลังจากน้ำที่ไหลป่าข้ามถนนสายเอเชีย และถนนทางหลวงชนบทสาย ผังซ้าย แม่น้ำป่าสักจากอำเภอนครหลวง ผ่าน อปต.บ่อโพง ถึงสายเอเชีย น้ำได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่บ้านเรือน พื้นที่การเกษตร และพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปริมาณน้ำบางส่วนได้ไหลเข้าท่วมเขตพื้นที่ อำเภอภาชี อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และไหลเข้าท่วมแฟคเตอร์แลนด์อำเภอวังน้อย มีพื้นที่ประมาณ 130 ไร่ ประมาณวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และมวลน้ำได้ไหลข้ามถนนพหลโยธินบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ (ใกล้วงแหวนตะวันออก) อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไหลไปยังพื้นที่คลองรังสิตและอื่นๆ ทางด้านทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาปริมาณน้ำบางส่วนได้ไหลย้อนกลับมาทางแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งขณะนั้นระดับน้ำทางด้านแม่น้ำป่าสักมีระดับสูงกว่าทางแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 23 เซนติเมตร น้ำได้ไหลล้นข้ามถนนสายเอเชีย บริเวณใกล้ด่านเก็บเงิน อำเภอบางปะอิน บริเวณหน้านิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) ในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และเข้าท่วมจนเต็มพื้นที่ประมาณ 2,446 ไร่ และต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมบางปะอินเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พื้นที่ประมาณ 1,962 ไร่ ส่งผลให้นิคมอุตสาหกรรมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับผลกระทบและเสียหายจากอุทกภัยทั้งหมด กระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ประชาชนไม่มีงานทำเป็นจำนวนมากกว่า 3 แสนคนกระทบต่อการท่องเที่ยวที่มีมากกว่าเดือนละ 2-3 แสนคน

### 3) สถานการณ์น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา

หลังจากปริมาณน้ำไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาที่สถานีวัดน้ำ C2 จังหวัดนครสวรรค์ และมีปริมาณไหลผ่านสูงสุดเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ปริมาณน้ำไหลผ่านสูงสุด 4,704 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งในช่วงนั้นตั้งแต่เดือนสิงหาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2554 เขื่อนเจ้าพระยาซึ่งทำหน้าที่เป็นเขื่อนทดน้ำ มีความจำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำท้ายเขื่อนเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากระดับน้ำตามที่กรมชลประทานได้พร่องน้ำมาเหนือเขื่อนอยู่ที่ระดับ +14.80 ม.รทก. เพื่อรองรับน้ำเหนือที่จะได้มาสมทบจากอิทธิพลของพายุ ที่พัดผ่านในช่วงที่เกิดพายุ “นกเตน” ระดับน้ำสูงสุดบริเวณเหนือเขื่อนมีระดับสูงสุด +17.63 ม.รทก. เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และเขื่อนเจ้าพระยาระบายสูงสุดเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2554 ปริมาณน้ำผ่านเขื่อน 3,721 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ปกติหากมีการระบายน้ำมากกว่า 2,800 ลูกบาศก์เมตร ก็จะมีผลกระทบทำให้น้ำล้นตลิ่ง

จากอิทธิพลของการระบายน้ำเขื่อนเจ้าพระยา ซึ่งระบายน้ำท้ายเขื่อนระหว่าง 3,000-3,700 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ระหว่างวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2554 ถึงวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ซึ่งปริมาณน้ำผ่านเขื่อนมากกว่า 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เป็นเวลานานถึง 54 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์ ส่งผลกระทบ ให้พื้นที่ท้ายเขื่อนตั้งแต่จังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี และกรุงเทพมหานคร ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมจากมวลน้ำดังกล่าว จากสาเหตุปริมาณน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่เกษตรบริเวณเหนือเขื่อนเจ้าพระยา พื้นที่ท้ายเขื่อนเจ้าพระยา มีปริมาณน้ำท่วมขังอยู่เป็นจำนวนมากกว่า 20,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ในพื้นที่ทุกจังหวัดที่อยู่ติดกับแม่น้ำ เมื่อรวมกับปริมาณน้ำฝนที่ตกในพื้นที่ทำให้มวลน้ำเพิ่มจำนวนมากขึ้นอีก จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงได้รับผลกระทบบริเวณพื้นที่ อำเภอต่างๆ ที่อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ อำเภอบางบาล พระนครศรีอยุธยา บางไทร และอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระดับในแม่น้ำเจ้าพระยาที่สถานีวัดน้ำพระตำหนักสิริยาลัยมีระดับน้ำสูงสุดวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ระดับน้ำสูงสุดอยู่ที่ +5.730 ม.รทก. สูงกว่าระดับน้ำสูงสุดปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีระดับอยู่ที่ +5.18 ม.รทก. หรือประมาณ 55 เซนติเมตร

ระดับน้ำสูงสุดที่สถานีวัดน้ำ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับน้ำสูงสุดในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ระดับน้ำสูงสุดอยู่ที่ +4.210 ม.รทก. สูงกว่าระดับน้ำในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีระดับสูงสุดอยู่ที่ +3.440 ม.รทก. หรือประมาณ 77 เซนติเมตร

การระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา เริ่มมีผลกระทบกับพื้นที่ชุมชนซึ่งอยู่ริมคลองบางบาล และคลองบางหลวง (คลองโพงเผง) ตั้งแต่เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เมื่อเขื่อนเจ้าพระยาระบายท้ายเขื่อนมากกว่า 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประตูระบายน้ำปากคลองทั้งสองสาย ทำให้น้ำไหลเข้าปากคลอง และปริมาณน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ชุมชนริมน้ำทั้ง 2 ฝั่งคลองดังกล่าวทุกปีที่ปลูกบ้านอยู่ติดกับตลิ่งริมคลอง และปริมาณน้ำจากคลองทั้ง 2 สายนี้ จะไหลลงสู่แม่น้ำน้อย ตามลำดับ ส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำน้อยเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วยจากอิทธิพลการระบายน้ำท้ายเขื่อนเจ้าพระยา

#### 4) สถานการณ์น้ำในแม่น้ำน้อย

แม่น้ำน้อยปริมาณน้ำในแม่น้ำเริ่มมีระดับน้ำสูงขึ้นเรื่อยๆ จากอิทธิพลของการระบายน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยา และจากปริมาณน้ำที่รับเข้าปากแม่น้ำน้อยโดยตรงที่ประตูระบายน้ำบรมธาตุ อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท และส่วนหนึ่งจากอิทธิพลของน้ำทะเลหนุน ผลกระทบจากสาเหตุที่น้ำ ในแม่น้ำเพิ่มระดับสูงขึ้น จนทำให้น้ำไหลล้นตลิ่ง 2 ฝั่งแม่น้ำ ซึ่งมีชุมชนที่ปลูกบ้านเรือนริมแม่น้ำมีน้ำท่วม ได้แก่ อำเภอดักไผ่ อำเภอสรรพยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมาณปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ราษฎร ที่ปลูกบ้านอยู่ริมแม่น้ำน้อยได้รวมตัวกันมาปิดถนนบริเวณหน้าประตูระบายน้ำลาดชะโด อำเภอดักไผ่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อขอให้ชลประทานเปิดประตูระบายน้ำลาดชะโด เพื่อรับน้ำเข้าพื้นที่

เกษตร จากปัญหามีน้ำท่วมสูงเกือบถึงพื้นบ้านชั้นสอง โดยขอให้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาฝักให้ เปิดบานประตูระบายน้ำลาดชะโดประมาณ 30 เซนติเมตร ต่อมาเกษตรกรฝั่งในทุ่งเขตอำเภอฟักให้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รวมตัวกันปิดถนน เนื่องจากเกษตรกรยังเก็บเกี่ยวผลผลิตไม่แล้วเสร็จ และขอต่อรองการเปิดประตูลาดชะโดประมาณ 15 เซนติเมตร แต่ทางด้านชุมชนริมแม่น้ำน้อยไม่ยอม การเจรจาของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาฝักให้จึงไม่สำเร็จ ถึงแม้จะมีการเปิดการรับน้ำเข้าทางฝักให้แล้วก็ยังไม่ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำน้อยลดลง แต่อย่างไร เนื่องจากเขื่อนเจ้าพระยามีการระบายน้ำเพิ่มขึ้นตลอดเวลา จากปัญหาปริมาณน้ำเหนือเขื่อน มีปริมาณมาก และมีระดับสูงเกิน +16.50 ม.รทก.

เกษตรกรในทุ่งฝักให้ได้เร่งการเก็บเกี่ยว และมีผลผลิตเสียหายบางส่วนจากสาเหตุที่เก็บเกี่ยวไม่ทัน เนื่องจากน้ำในแม่น้ำน้อย ได้ไหลล้นข้ามถนนซึ่งทำหน้าที่เป็นคันกันน้ำทั้ง 2 ฝั่งของแม่น้ำน้อย โดยระดับน้ำสูงสุดในแม่น้ำน้อยที่สถานีวัดน้ำประตูระบายน้ำกุฎี อำเภอฟักให้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ระดับน้ำสูงสุดอยู่ที่ +5.98 ม.รทก. ระดับน้ำสูงกว่าตลิ่งประมาณ 2.98 เมตร สูงกว่าระดับหลังคันกันน้ำประมาณ 28 เซนติเมตร ซึ่งระดับหลังคันกันน้ำหรือระดับถนนจะมีระดับเฉลี่ยอยู่ที่ +5.70 ม.รทก.

ดังนั้น สถานการณ์น้ำล้นตลิ่งในแม่น้ำ 4 สายหลักดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ครบทั้ง 16 อำเภอโดยแต่ละอำเภอเริ่มเปิดสถานการณ์อุทกภัยแตกต่างกันกล่าวคือ อำเภอบางไทร (1 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอบางปะอิน (2 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอพระนครศรีอยุธยา (2 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอมหาราช (4 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอบางบาล (8 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอฟักให้ (18 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอเสนา (19 สิงหาคม พ.ศ. 2555) อำเภอบางซ้าย (22 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภออุทัย (26 สิงหาคม พ.ศ. 2554) อำเภอบางปะหัน (1 กันยายน พ.ศ. 2554) อำเภอบ้านแพรก (1 กันยายน พ.ศ. 2554) อำเภอท่าเรือ (11 กันยายน พ.ศ. 2554) อำเภอนครหลวง (11 กันยายน พ.ศ. 2554) อำเภอภาชี (12 กันยายน พ.ศ. 2554) อำเภอวังน้อย (12 กันยายน พ.ศ. 2554) และอำเภอลาดบัวหลวง (22 กันยายน พ.ศ. 2554) ทั้งนี้ สถานการณ์อุทกภัยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อชีวิตของราษฎร บ้านเรือน วัด สถานที่ราชการ สิ่งสาธารณประโยชน์ พื้นที่ทำการเกษตร การประมง ปศุสัตว์ และพื้นที่อุตสาหกรรม และเป็นเหตุการณ์อุทกภัยที่กินระยะเวลายาวนาน โดยพบว่าจังหวัดได้จัดทำประกาศแจ้งการสิ้นสุดของอุทกภัยเพื่อปิดสถานการณ์อย่างเป็นทางการเมื่อ 31 มกราคม พ.ศ. 2555 (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ก: ภาคผนวก ง)



#### 4.1.3.3 ภาพรวมความสูญเสีย และความเสียหายจากอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัด พระนครศรีอยุธยา

จากการสืบค้นเอกสารรายงานสรุปเหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2554ข: 11-13) ได้จัดทำสรุป ภาพรวมความสูญเสีย และเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยพิบัติภัยไว้โดยสรุปว่าเหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัย ครั้งนั้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยครบทั้ง 16 อำเภอ โดยมีพื้นที่ซึ่ง ได้รับผลกระทบจำนวน 194 ตำบล 1,378 หมู่บ้าน 271,718 ครัวเรือน ประชาชนได้รับ ผลกระทบ จำนวน 798,830 คน ทั้งนี้ มวลน้ำได้เข้าท่วมพื้นที่ประมาณ 1,592,900 ไร่ จาก พื้นที่ของจังหวัด 1,597,900 ไร่ คงเหลือพื้นที่ที่น้ำไม่ท่วมเพียงประมาณ 5,000 ไร่ สำหรับความ สูญเสีย ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยพิบัติภัยดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ความสูญเสียต่อชีวิต มีรายงานยืนยันข้อมูลผู้เสียชีวิตในจังหวัด พระนครศรีอยุธยาจากเหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ทั้งสิ้น 207 ราย โดยมีสาเหตุการ ตายจากการจมน้ำ 184 ราย ไฟฟ้าช็อต 16 ราย เรือล่มเสียชีวิต 5 ราย และงูกัด 2 ราย
- 2) ผลกระทบด้านสิ่งก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย
  - (1) ถนน สะพาน ป้ายสัญญาณ ภูมิทัศน์ ได้รับความเสียหาย 1,837 แห่ง ความเสียหายประมาณ 6,152,281,801 บาท
  - (2) ไฟฟ้า มิเตอร์ไฟฟ้าเสียหาย 37,971 ลูก สถานีจ่ายไฟ 12 แห่ง เสาไฟฟ้าแรงสูง 2 ต้น เสาไฟฟ้าแรงต่ำ 3 ต้น หม้อแปลง 1 เครื่อง ความเสียหายประมาณ 187,833,942 บาท
  - (3) ระบบประปาได้รับความเสียหาย 589 แห่ง มูลค่าความเสียหายประมาณ 85,024,979 บาท
  - (4) ระบบชลประทานได้รับความเสียหาย 238 แห่ง ความเสียหาย ประมาณ 1,563,142,400 บาท
  - (5) โบราณสถานได้รับความเสียหาย 131 แห่ง ความเสียหาย ประมาณ 650,000,000 บาท
  - (6) ศาสนสถาน โบสถ์คริสต์ มัสยิด ศาลเจ้า ได้รับความเสียหาย 532 แห่ง ความเสียหายประมาณ 865,697,379 บาท
  - (7) สถานศึกษา ได้รับความเสียหาย 393 แห่ง ความเสียหาย ประมาณ 773,488,534 บาท
  - (8) หน่วยบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาล ได้รับความเสียหาย 16 แห่ง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 190 แห่ง และศูนย์แพทย์ ชุมชนเขตเมือง 6 แห่ง ความเสียหายประมาณ 50,000,000 บาท

### 3) ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม

ในภาคอุตสาหกรรม มีนิคมอุตสาหกรรม ได้รับผลกระทบ 3 แห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน และเขตประกอบการอุตสาหกรรม 1 แห่ง คือ เขตประกอบการอุตสาหกรรม บริษัท สวน อุตสาหกรรมโรจนะ จำกัด รวมมีจำนวนโรงงานที่อยู่ในนิคมฯ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการ SME ภาคการผลิต ได้รับผลกระทบ จำนวนทั้งสิ้น 5,346 แห่ง มูลค่าการลงทุน 417,593 ล้านบาท มีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบ 361,398 คน

4) ความเสียหายด้านการเกษตร ประมงและปศุสัตว์ มีพื้นที่เกษตรกรรม ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยพิบัติภัย 356,276 ไร่ โดยจำแนกเป็น นาข้าว 345,394 ไร่ พืชไร่ 78 ไร่ พืชสวนและอื่นๆ 10,804 ไร่ เกษตรกรได้รับผลกระทบ 15,571 ราย ประเมินการค่าเสียหาย 35,000 ล้านบาท ส่วนด้านประมงและปศุสัตว์ นั้นมีพื้นที่ประสบอุทกภัยที่เป็น บ่อปลา 6,474 บ่อ พื้นที่ 17,631 ไร่ บ่อกุ้ง 186 บ่อ พื้นที่ 1,475.50 ไร่ สัตว์น้ำในกระชัง/ซีเมนต์ 1,655 กระชัง/บ่อ มูลค่าความเสียหายประมาณ 140,032,100 บาท จำนวนสัตว์ (สูญหาย-ตาย) แบ่งเป็น โค-กระบือ จำนวน 34 ตัว เป็นเงิน 537,200 บาท สุกร จำนวน 580 ตัว เป็นเงิน 725,000 บาท สัตว์ปีก จำนวน 2,950,000 ตัว เป็นเงิน 88,500,000 บาท แปลงหญ้า จำนวน 1,200 ไร่ เป็นเงิน 750,000 บาท รวมความเสียหายประมาณ 90,512,200 บาท

5) ความเสียหายและผลกระทบด้านการท่องเที่ยว พบว่าในภาคการท่องเที่ยว โดยปกติจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะมีนักท่องเที่ยวเฉลี่ยเดือนละ 109,165 คน สร้างรายได้ปีละประมาณ 9,000 ล้านบาท ในช่วงประสบมหาอุทกภัยตั้งแต่กันยายน-พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 นักท่องเที่ยวลดลงจนเกือบเป็นศูนย์ สูญเสียรายได้ 2,250 ล้านบาท

## 4.2 ข้อค้นพบในการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามตามแนวคิดในการวิจัยของผู้วิจัย ทำให้ทราบข้อค้นพบในพื้นที่ศึกษาตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยโดยลำดับ ดังนี้

### 4.2.1 สถานะปัจจุบันของเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่วิจัยตามแผนการศึกษาวิจัยพบว่ามีความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติโดยให้ความหมายเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ อาทิ อุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เห็นว่า “องค์กรภาครัฐ เอกชน อาสาสมัคร ภาคประชาชน ในทุกหน่วยงานที่เข้ามาร่วมในการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงประชาชนเองด้วย” สุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ระบุว่า “การที่องค์กรหรือหน่วยงานหลายฝ่ายมาทำงานร่วมกันในสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายใต้บทบาทอำนาจ

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของตนเองโดยมีการวางแผนการทำงานร่วมกันไว้ล่วงหน้า” ปรารถนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เครือข่ายแบ่งออกเป็นสองส่วนคือระหว่างหน่วยงานของตนเองกับหน่วยงานภายนอก และหน่วยงานของตนเองกับหน่วยงานในสังกัด” เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญเช่น รัตนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) มีความเข้าใจว่าเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติหมายถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสายงาน หรือวิชาชีพเฉพาะด้านเท่านั้นโดยมีได้มองในภาพรวมของการจัดการภัยพิบัติทั้งกระบวนการแต่ภายหลังอุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 จึงได้มองเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นทางการและพิจารณาหน่วยงานหรือเครือข่ายของหน่วยงานตนเอง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติของทั้งจังหวัด โดยกล่าวว่า “เดิมที่ผ่านมาเราดำเนินงานเดี่ยวในสายการแพทย์และสาธารณสุข... แต่เหตุการณ์ปี พ.ศ. 2554 ทำให้ทราบและเห็นภาพว่าเราเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดที่มีการจัดการภัยพิบัติซึ่งต้องเชื่อมโยงกับส่วนอื่น”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ไว้ดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้ว่าเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ หมายถึงการที่หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรการไม่แสวงหากำไร อาสาสมัคร ภาคประชาสังคม และองค์กรอื่นๆ รวมทั้งเครือข่ายขององค์กรเหล่านั้นเข้ามาร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการภัยพิบัติตามบทบาทหน้าที่และขีดความสามารถของแต่ละหน่วยหรือตามที่ได้รับมอบหมายภายใต้กระบวนการและระเบียบวิธีการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ โดยที่องค์กร หรือหน่วยงาน เหล่านี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันในมิติต่างๆ ทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการซึ่งเป็นการสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย แผน หรือระเบียบวิธีที่กำหนดขึ้น และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน/องค์กรที่เกิดขึ้นจากสัมพันธภาพ ที่ดีระหว่างบุคคลระหว่างหน่วยงาน/องค์กร ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน/องค์กรดังกล่าว มีทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งซึ่งเป็นการสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ในแนวราบซึ่งสะท้อนความเท่าเทียมกันของหน่วยงาน/องค์กรภายในเครือข่ายด้วย

ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการในระยะของการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ก่อนเกิดเหตุ การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) หรือการตอบโต้ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) ในขณะเกิดเหตุ ตามกรอบแนวคิดในการศึกษานั้น พบข้อค้นพบที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นองค์ประกอบในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายหน่วยงานในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยตามประเด็นโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1.1 โครงสร้างของหน่วยงานเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ศึกษาวิจัยพบว่าในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 มีหน่วยงาน องค์กร กลุ่มบุคคล เครือข่าย ภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/ องค์กรสาธารณกุศล ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

##### 1) ประเภทของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด

เมื่อพิจารณาจัดกลุ่มเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในอุทกพิบัติภัยดังกล่าวในมิติเครือข่ายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย จะพบว่ามีประกอบด้วย

(1) เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการ เป็นเครือข่ายการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก (Key Network Partners) ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ เอกชนท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล อาทิ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด โครงการชลประทาน พระนครศรีอยุธยา สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ บริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ทั้งนี้ แบบความสัมพันธ์ และการประสานงานเชิงโครงสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักดังกล่าวเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของแผน กฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ยุทธวิธี ตลอดจนแนวทางในแก้ไขปัญหาอุทกพิบัติภัยในภาพรวมของจังหวัด โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย

สำหรับโครงสร้างเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการ หรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักดังกล่าวพบว่าอยู่ในรูปโครงสร้างองค์กรปฏิบัติที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ที่เรียกว่า “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย” กล่าวคือโครงสร้างองค์กรดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของภาคส่วนต่างๆ ในโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจดังกล่าวนอกจากจะมีองค์ประกอบสำคัญที่เป็นหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังประกอบด้วยภาคประชาสังคมในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรสาธารณกุศล/องค์กรไม่แสวงหากำไรด้วย

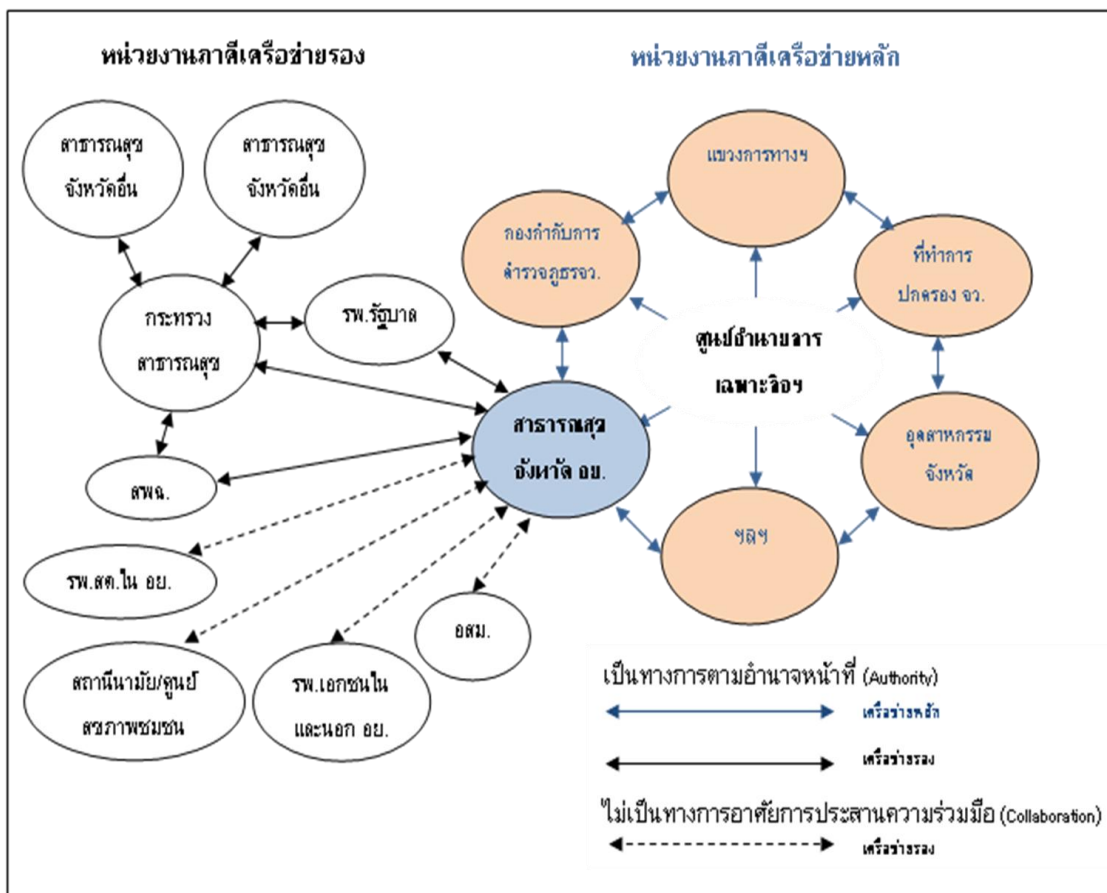
(2) เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หรือจะเรียกว่า “หน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง” (Secondary Network Partners) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาท

หน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในการดำเนินการจัดการอุทกพิบัติภัยตามขีดความสามารถและสมรรถนะของหน่วยงาน/องค์กรตนเอง โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักโดยตรงทั้งในรูปแบบทางการตามอำนาจหน้าที่ และไม่เป็นการด้วยการประสานความร่วมมือ ตัวอย่างเช่น ในการจัดการอุทกพิบัติภัยมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักของจังหวัดที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในด้านการแพทย์ สาธารณสุข และอนามัย โดยมีเครือข่ายรองทั้งที่เป็นหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการแพทย์ สาธารณสุข และอนามัยเช่นเดียวกันโดยทำหน้าที่สนับสนุนให้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อาทิจังหวัดระยองซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด (ส่วนกลาง) โรงพยาบาลรัฐ และเอกชนในจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอื่น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นต้น

(3) เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนซึ่งมีการก่อเกิดและพัฒนาการโดยการจัดตั้งหรือรับรองโดยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก อาทิจังหวัดปทุมธานี ฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ชุมรัศมีความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ตำรวจชุมชน เป็นต้น

(4) เครือข่าย องค์กร กลุ่มบุคคลหรือภาคประชาชน ภาคประชาสังคมอื่นๆ ทั้งภายใน และนอกจังหวัด ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการเข้ามาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านในการจัดการอุทกพิบัติภัย อาทิจังหวัดนครราชสีมา มูลนิธิองค์กรการกุศล องค์กรระหว่างประเทศ ฯลฯ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเครือข่ายที่เป็นรูปธรรมในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด ผู้วิจัยจึงได้หยิบยกตัวอย่างเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแพทย์ สาธารณสุข และอนามัยไว้ดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการแพทย์ สาธารณสุข และอนามัย

## 2) โครงสร้างการบริหารจัดการเครือข่าย

สำหรับภาพรวมของการบูรณาการการทำงานในการจัดการอุทกพิบัติภัยของเครือข่ายดังกล่าวพบว่าในระดับท้องถิ่น และระดับอำเภอมีผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) และนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบูรณาการการทำงานและขับเคลื่อนเครือข่ายตามลำดับภายใต้โครงสร้างองค์กรปฏิบัติ “ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/อำเภอ” โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานหลักในส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนการปฏิบัติ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการทำงานในระดับปฏิบัติอาศัยการทำงานผ่านผู้นำชุมชนไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำในชุมชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนการประสานการทำงานร่วมกับเครือข่ายหน่วยงานในพื้นที่เป็นสำคัญ ขณะที่ในระดับจังหวัดการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายอยู่ภายใต้องค์กรปฏิบัติระดับจังหวัด กล่าวคือ “ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยจังหวัด” และมีสำนักงานป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการบูรณาการเครือข่ายในระดับจังหวัด ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดทั้งในการบริหารจัดการอุทกภัยทั้งในระดับท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 11 ว่า “ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ...” (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554: 11)

ทั้งนี้ ในการจัดการอุทกภัยในภาพรวมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554 จะพบว่าโครงสร้างองค์กรปฏิบัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในแต่ละระดับเขตการปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยที่กำหนดความรุนแรงของสาธารณภัย และระดับของการบริหารจัดการ สำหรับในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระดับความรุนแรงของอุทกภัยได้ขยายตัวจากระดับ 1 เป็น 2 และเกินขีดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัดตามลำดับอย่างรวดเร็ว ดังนั้น องค์กรการปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย จึงเริ่มต้นและขยายตัวตามลำดับของความรุนแรงของอุทกภัย กล่าวคือ

(1) อุทกภัยรุนแรงระดับ 1 มีองค์กรปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ประกอบด้วย

ก) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย ระดับท้องถิ่น ได้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามลำดับ รวมทั้งมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 ทั้งนี้ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับท้องถิ่น มีองค์ประกอบของหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งส่วนราชการ เอกชน ภาคประชาสังคม ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยมีนายกองค์การบริหารตำบล หรือนายกเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์ตลอดจนบูรณาการการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าการดำเนินการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในเขตพื้นที่ของ อบต. จะมีการรายงานให้นายอำเภอทราบ

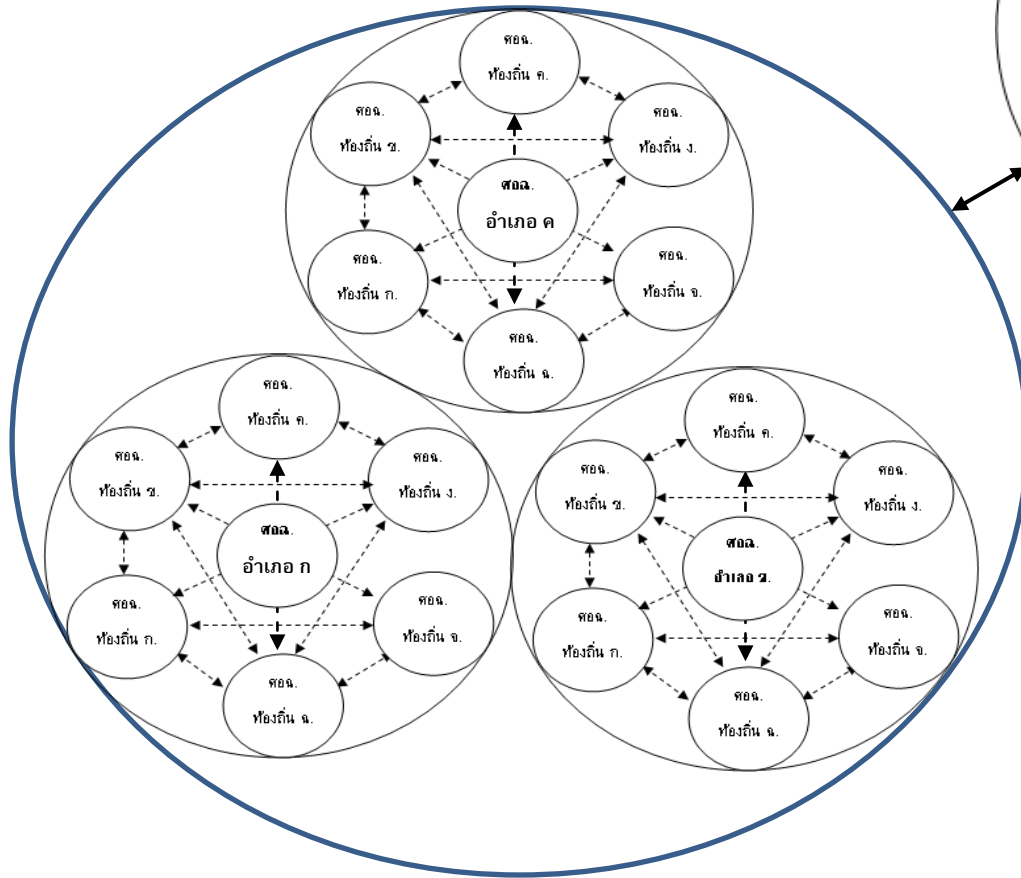
ข) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย ระดับอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ และช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 19 สำหรับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับอำเภอ นายอำเภอจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์ตลอดจนบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในเขตพื้นที่อำเภอ

(2) อุทกภัยรุนแรงระดับ 2 ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกินขีดความสามารถที่ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนนายอำเภอ จะควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่ได้ จำเป็นที่ต้องอาศัยการสนับสนุนของจังหวัด จึงมีองค์การปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่าย คือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยระดับจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบบริหารสถานการณ์ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการศูนย์ รับผิดชอบการบูรณาการบริหารจัดการหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย

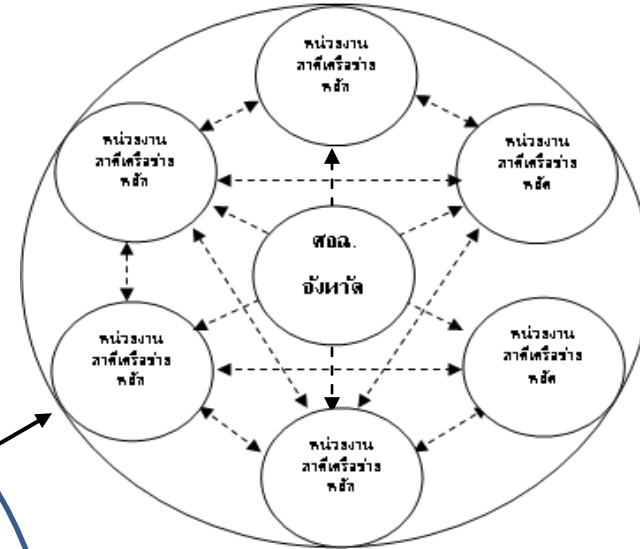
อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าจังหวัดจะตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาวาตภัยระดับจังหวัดเพื่อเป็นกลไกการเตรียมความพร้อมสนับสนุนการปฏิบัติของอำเภอ และท้องถิ่นในขณะเดียวกัน ดังนั้น การขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ทั้งสองระดับจึงเป็นดังภาพที่ 4.3



อุทกภัยระดับ 1



อุทกภัยระดับ 2

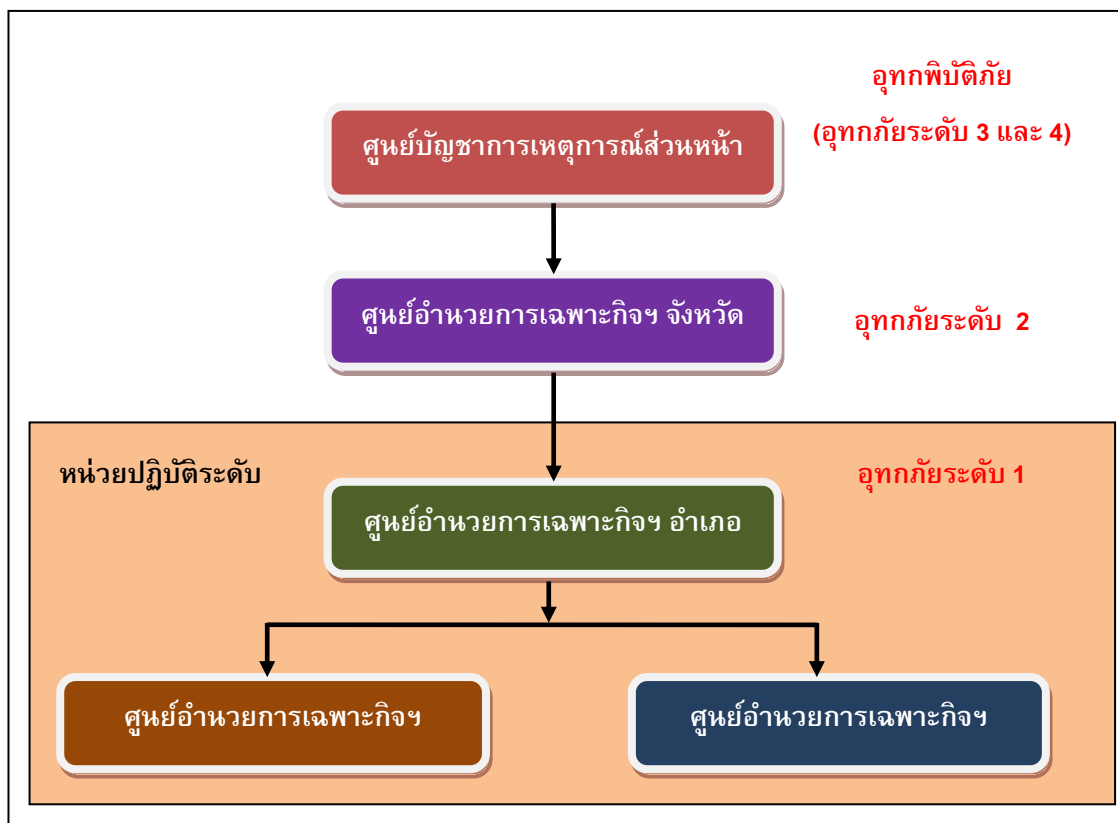


ภาพที่ 4.3 เครื่องข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามระดับความรุนแรงของอุทกพิบัติภัยระดับ 1 และ 2

(3) อุทกพิบัติภัยหรืออุทกภัยที่มีความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกินกว่าขีดความสามารถที่จังหวัดจะควบคุมสถานการณ์ได้โดยลำพัง (อุทกภัยระดับ 3 และ 4) พบว่าจังหวัดมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์การบริหารจัดการเหตุการณ์ ในภาวะวิกฤติเพื่อเชื่อมโยงการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับโครงสร้างองค์การปฏิบัติในระดับชาติซึ่งรับผิดชอบบริหารจัดการสถานการณ์อุทกพิบัติภัยในภาพรวมของประเทศในขณะนั้น ซึ่งก็คือ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ส่วนกลาง) คณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัยวาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) ศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์ (คอส.) และศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ศปภ.) ตามลำดับ

จากการเล่าประสบการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัยมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่ากรณีอุทกพิบัติภัยที่เกิดขึ้นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าสถานการณ์อุทกภัยขยายตัวและยกระดับความรุนแรงอย่างรวดเร็ว และยาวนาน กล่าวคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเริ่มเปิดสถานการณ์อุทกภัยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โดยอุทกภัยเข้าท่วมพื้นที่อำเภอบางไทรเป็นอำเภอแรก และขยายตัวเข้าท่วมพื้นที่อำเภออื่นๆ อย่างต่อเนื่องต่อไปจนครบทั้ง 16 อำเภอ เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2554 โดยอำเภอลาดบัวหลวงเป็นอำเภอสุดท้ายที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ สถานการณ์ถือว่าเข้าสู่ภาวะวิกฤติเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เมื่ออุทกภัยเข้าท่วมในพื้นที่เกาะเมือง อำเภอเมืองพระนครศรีอยุธยา (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ก) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้ว่า “ขณะเกิดภัยปี พ.ศ. 2554 ต้องยอมรับว่ามันมาเร็วมาก ผมว่ามันเป็นอุทกภัยที่มันจุกจุก มันจับปล้น ...มันตั้งหลักไม่ทัน” ซึ่งสอดคล้องกับวีระ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดว่า “ช่วงปี พ.ศ. 2554 มันแยตรงที่น้ำจากบางขุนศรีมันมาผนวกกับพายุกอีก 3-4 ลูก ปริมาณจึงเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการระบายน้ำไม่เป็นไปตามวัฏจักรที่ควรจะเป็นมีการกั้นไม่ให้เป็นไปตามทางของมัน มวลน้ำจึงมากและระบายไม่ทัน” อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นรัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ให้ทุกจังหวัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด เมื่อมีการประกาศยกระดับความรุนแรงของอุทกภัย ดังนั้น ในภาพรวมการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยของจังหวัด จึงมีโครงสร้างองค์การการปฏิบัติภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับจังหวัด และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัดเป็นแกนหลัก ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับท้องถิ่นและอำเภอ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะพบว่าบทบาทของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจระดับท้องถิ่นและอำเภอจะเป็นไปในลักษณะของหน่วยปฏิบัติระดับพื้นที่

ดังนั้น จากเก็บรวบรวมข้อมูลสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างขององค์การปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการในแต่ละระดับดังแสดงในภาพที่ 4.4



ภาพที่ 4.4 ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยในแต่ละระดับ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเชิงเนื้อหา เฉพาะการจัดการอุทกพิบัติภัย ดังนั้น รายละเอียดโครงสร้างการบริหารจัดการการจ้ดองค์การ เครือข่ายจึงเป็นการศึกษาแต่เฉพาะในระดับจังหวัดเป็นสำคัญ

3) โครงสร้างการจ้ดองค์การเครือข่ายศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ระดับจังหวัด

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่าโครงสร้างของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ระดับจังหวัด ประกอบด้วยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ทั้งหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล และภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยมีการจัดแบ่งโครงสร้างเครือข่ายการทำงานตามบทบาทหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่ได้รับ มอบหมายตามคำสั่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ไว้ 7 ภารกิจซึ่งแบ่งออกเป็นฝ่าย ซึ่งแต่ละ ฝ่ายจะประกอบด้วยหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

(1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่สำคัญในด้านธุรการ รับรายงานและรายงานเหตุการณ์ ประสานงานในการสนับสนุน ตลอดจนจัดเตรียมจัดหาต้นแบบประมาณ รวมทั้งรับผิดชอบในเรื่องการตรวจเยี่ยมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และจัดการประชุมเพื่อพิจารณาในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทั้งนี้ ฝ่ายอำนวยการ ประกอบด้วย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ฝ่ายทหาร) สำนักงานอัยการจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เหล่ากาชาดจังหวัด จังหวัดทหารบกสระบุรี ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1 ปทุมธานี สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดิน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แขวงทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และ 2 สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่พระนครศรีอยุธยา เขต (1) (2) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เขต 1 สำนักศิลปะากรที่ 3 สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา กองกำกับการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานการขนส่งทางน้ำ ศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1 (อยุธยา) ศูนย์ทหารม้าสระบุรี กองพันทหารม้าที่ 5 รักษาพระองค์ กองพันทหารม้าที่ 17 รักษาพระองค์ กองพันทหารม้าที่ 20 รักษาพระองค์ กองพันทหารม้าที่ 23 รักษาพระองค์ กองพันทหารม้าที่ 24 รักษาพระองค์ กองพันทหารม้าที่ 27 รักษาพระองค์ สำนักงานสถิติจังหวัด กองโรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร กองโรงงานวัตถุระเบิด สารวัตรทหารที่ 4 ศูนย์ต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ กองทัพบกที่ 1 ประจำพื้นที่ภาคกลาง เรือรบจังหวัด สำนักงานตำรวจทางหลวง 1 กองกำกับการ 1 สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ที่ว่าการอำเภอทั้ง 16 อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองโยธยา เทศบาลเมืองเสนา และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานประปาพระนครศรีอยุธยา บริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สมาคมพ่อค้าจังหวัด คณะกรรมการประสานงาน อปพร.มูลนิธิพระมงกุฎเกล้า พิตร หน่วยกู้ภัยพุทธไธสวรรย์ (ป่อเต็กตึ๊ง) สมาคมอยุธยาาร่วมใจ มูลนิธิร่วมกตัญญู และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(2) ฝ่ายปฏิบัติการ มีหน้าที่ระดมสรรพกำลังในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ จัดตั้งหน่วยพยาบาล ตลอดจนจัดเตรียมเครื่องอุปโภค

บริโภค และจัดหาอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งฝ่ายปฏิบัติการจะประกอบด้วย ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แขวงการทางอยุธยา สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด กองโรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร กองโรงงานวัตถุระเบิด สมาคมพ่อค้าจังหวัด คณะกรรมการประสานงาน อปพร.มูลนิธิพระมงกุฎเกล้า และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(3) ฝ่ายรับบริจาค รับผิดชอบในการจัดตั้งศูนย์รับบริจาค และขนส่งเครื่องอุปโภคและบริโภค รวมทั้งจัดสรรเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งประกอบด้วย เหล่ากาชาดจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด (ฝ่ายการเงิน) และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(4) ฝ่ายแจ้งเตือนภัยและรายงานเหตุด่วน มีหน้าที่รับผิดชอบจัดเวรยามเฝ้าระวัง และติดตามพยากรณ์อากาศ และสถานการณ์น้ำ ตลอดจนแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชน ประกอบด้วยหน่วยงานโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเขต 1 หัวหน้าสถานีอุตุนิยมวิทยา ที่ว่าการอำเภอทุกอำเภอ เทศบาล และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

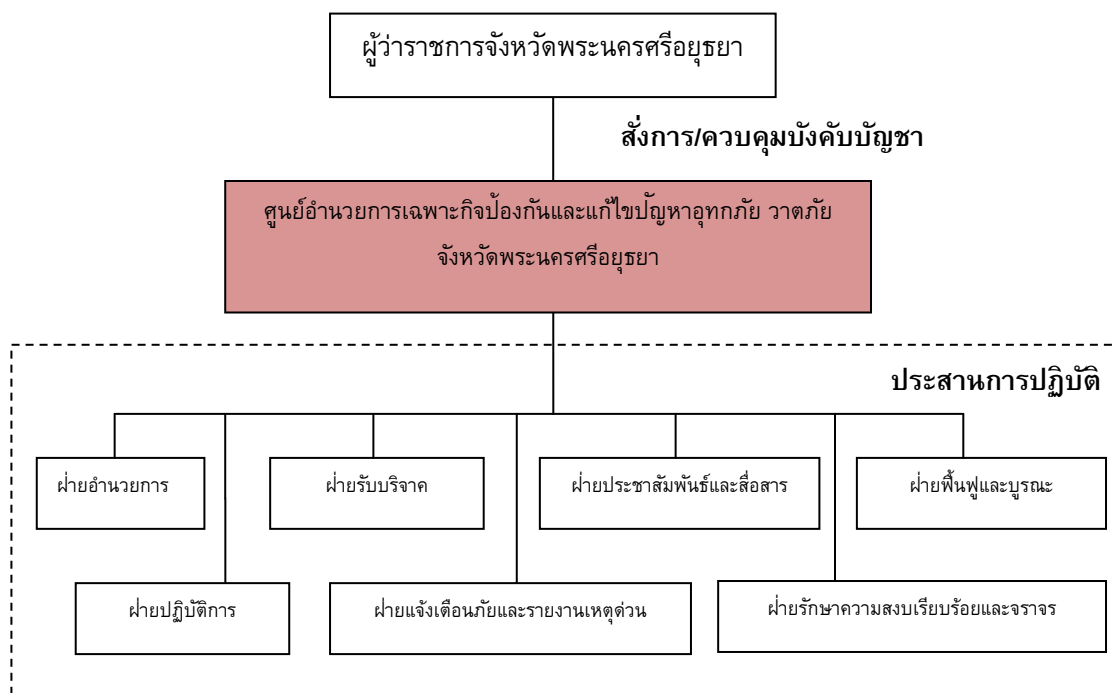
(5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสาร มีหน้าที่รับผิดชอบประชาสัมพันธ์สถานการณ์ และจุดเกิดภัย ตลอดจนการให้การช่วยเหลือ รวมทั้งภารกิจในการตอบโต้การข่าว ประกอบด้วยหน่วยงาน สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเขต 1 ที่ทำการปกครองจังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(6) ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยและจราจร มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน จัดการจราจรเพื่อการคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วย กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธรทุกอำเภอ หมวดสารวัตรทหารที่ 4 สถานีตำรวจทางหลวงกองกำกับการตำรวจท่องเที่ยว และที่ทำการปกครองจังหวัด

(7) ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ รับผิดชอบงานซ่อมแซมเฉพาะกิจ จัดทำแผนฟื้นฟูด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเกษตร ประมงและปศุสัตว์ ตลอดจนฟื้นฟูสภาพจิตใจ ประกอบด้วย ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1 ปทุมธานี สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แขวงการทางอยุธยา สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหา

งานจังหวัด ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด กองโรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร กองโรงงานวัตถุระเบิด หมวดสารวัตรทหารที่ 4 ศูนย์ต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ กองทัพบกที่ 1 ประจำพื้นที่ภาคกลาง สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ที่ว่าการอำเภอทั้ง 16 อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองโยธยา เทศบาลเมืองเสนา และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

สำหรับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติการของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ที่แบ่งภารกิจออกเป็นฝ่ายดังกล่าว พบว่าขึ้นตรงการบังคับบัญชาและการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัดรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด ขณะที่ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานภายในฝ่ายและระหว่างฝ่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่อาศัยการประสานการปฏิบัติระหว่างกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จากการสอบถามอดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าการขับเคลื่อนการทำงานจำเป็นต้องอาศัยการประสานการปฏิบัติเนื่องจากหน่วยงานที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในฝ่ายและระหว่างฝ่ายมาจากต่างสังกัดกัน ถึงแม้คำสั่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจะระบุบทบาทหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นสายบังคับบัญชา แต่ในทางปฏิบัติการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันนั้นอาศัยการประสานความร่วมมือเป็นหลัก ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปโครงสร้างหน้าที่ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัดไว้ดังภาพที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 โครงสร้างหน้าที่ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหอุทกภัย และ วาตภัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลโครงสร้างหน่วยงานที่เป็นองค์กร/หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวข้างต้น จะพบข้อสังเกตสำคัญ 3 ประเด็น กล่าวคือ

1) ประเด็นแรก องค์กร/หน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยไม่ได้ครอบคลุมทุกหน่วยงานในจังหวัดทั้ง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ อยู่ในสังกัดเดียวกัน อาทิ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีเฉพาะเรือนจำจังหวัดเท่านั้นที่เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ขณะที่เรือนจำกลาง มีได้ผนวกรวมอยู่ในเครือข่ายขององค์กรภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เป็นต้น

2) ประเด็นที่สอง องค์กรภาคีเครือข่ายหลักบางองค์กรมีที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เช่น จังหวัดทหารบกสระบุรี ศูนย์ทหารม้าสระบุรี กองพันทหารม้า เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาเอกสาร และสอบถามข้อมูลจากอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้เหตุผลไว้ตามลำดับประกอบด้วย ประการแรก การพิจารณากำหนดองค์กรภาคีเครือข่ายเป็นไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการดำเนินการตามกระบวนการจัดการอุทกภัย/ตามคำสั่งโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ประการที่สอง

การกำหนดหน่วยงานเครือข่ายหน่วยทหารเป็นไปตามแผนบรรเทาสาธารณภัยกลาโหม และบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดกับหน่วยทหารในพื้นที่ ทั้งนี้ รายละเอียดในส่วนการคัดเลือกสมาชิกในเครือข่ายจะได้นำเสนอในหัวข้อการคัดเลือกและบริหารสมาชิกในเครือข่ายต่อไป

3) ประเด็นที่สาม โครงสร้างองค์การเครือข่ายมีภาคประชาสังคม เช่น สมาคมพ่อค้าจังหวัด คณะกรรมการประสานงาน อปพร.มูลนิธิ เข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วน อาทิ ภารกิจในฝ่ายปฏิบัติการ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าโครงสร้างองค์การปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายดังกล่าว ภายใต้ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ นั้นได้จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัยพิบัติภัยกล่าวคือเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานในการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัย ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนเพื่อเตรียมการในการสนับสนุนการปฏิบัติของศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ อำเภอและท้องถิ่นเมื่อสถานการณ์ขยายความรุนแรงไปสู่ระดับ 2 ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 ซึ่งเป็นสาธารณภัยขนาดกลางและอยู่ในขอบเขตและขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อสืบค้นข้อมูลเอกสาร และการสอบถามนายอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า

ในทางปฏิบัติมีการตั้งองค์การปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้การสนับสนุนศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ จังหวัด ในระดับส่วนกลางก่อนเกิดอุทกภัยด้วยเช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดกรอบ แนวทางการปฏิบัติให้จังหวัด ตลอดจนซักซ้อมความเข้าใจระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนจังหวัดในกรณีที่จังหวัดไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เรียก “ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาดภัย และโคลนถล่ม ปี พ.ศ. 2554” โดยตั้งขึ้นเมื่อ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2554”

และนอกเหนือจากการตั้งศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ จังหวัดซึ่งเป็นองค์การปฏิบัติที่กำหนดตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 แล้ว ในกรณีศึกษาของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ ยังได้แต่งตั้งทีมงานสนับสนุนขึ้นมาเพิ่มเติม 2 คณะ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ จังหวัดซึ่งเป็นองค์การปฏิบัติหลักตามคำสั่งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ 010/2554 ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และ 011/2554 ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยมีรายละเอียด ประกอบด้วย



1) คณะกรรมการกำกับดูแลการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานตามภารกิจต่างๆให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการฯ ได้แบ่งมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายตามสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งสิ้น 3 ชุด ได้แก่

(1) ชุดที่ 1 ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ อำเภอพระนครศรีอยุธยา มหาราช บ้านแพรก บางปะหัน

(2) ชุดที่ 2 ดูแลรับผิดชอบพื้นที่อำเภอดักไ้ บางบาล เสนา บางซ้าย บางไทร และลาดบัวหลวง

(3) ชุดที่ 3 ดูแลรับผิดชอบอำเภอดำเรือ ภาชี อุทัย บางปะอิน และวังน้อย

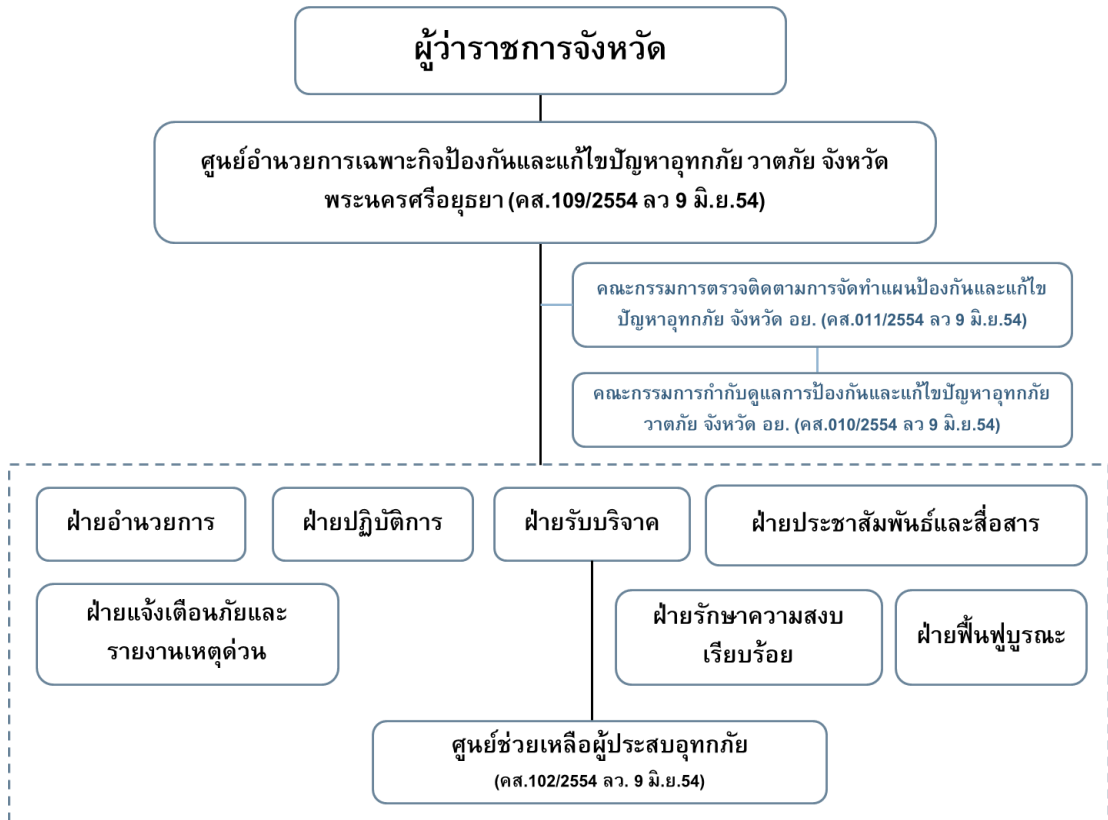
2) คณะทำงานตรวจติดตามการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้แก่

(1) คณะทำงานชุดที่ 1 รับผิดชอบอำเภอพระนครศรีอยุธยา มหาราช บ้านแพรก บางปะหัน และนครหลวง

(2) คณะทำงานชุดที่ 2 รับผิดชอบอำเภอดักไ้ บางบาล เสนา บางซ้าย บางไทร และลาดบัวหลวง

(3) คณะทำงานชุดที่ 3 รับผิดชอบอำเภอดำเรือ ภาชี อุทัย บางปะอิน และวังน้อย

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปโครงสร้างองค์กรปฏิบัติภาพรวมในการบริหารจัดการอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นทางการซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาคีเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยภายใต้สถานการณ์ความรุนแรงของอุทกภัยระดับ 1 และ 2 จึงเป็นดังภาพที่ 4.6



ภาพที่ 4.6 โครงสร้างองค์กรปฏิบัติภาพรวมในการบริหารจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำหรับโครงสร้างองค์กรปฏิบัติในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อสถานการณ์อุทกภัยได้ขยายขนาดและยกระดับความรุนแรงจนเป็นอุทกภัยพิบัติภัย ซึ่งเป็นระดับของสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงยิ่ง ซึ่งตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 เรียกว่ามีความรุนแรงระดับ 3 และ 4 ตามลำดับนั้น ถูกกำหนดให้เป็นระดับของการจัดการสาธารณภัยภายใต้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรปฏิบัติในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และระดับของการจัดการและการควบคุมสถานการณ์ โดยในการจัดการสถานการณ์ภาพรวมของทุกจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยขึ้นตรงการบังคับบัญชาที่องค์กรปฏิบัติที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการอำนาจการ และบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) และศูนย์สนับสนุนการอำนาจการและบริหารสถานการณ์ (ศอส.) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2554 และศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ศปภ.) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ตามลำดับ ในขณะที่ระดับ

จังหวัดแต่ละจังหวัดจะปรับเปลี่ยนศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ของจังหวัดไปเป็นศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ส่วนหน้าดังกล่าว แต่ยังคงภารกิจเป็นองค์กรปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการ จังหวัดในฐานะผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เดิมจะปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้บัญชาการ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า และขึ้นตรงการบังคับบัญชาโดยรับคำสั่ง/ข้อสั่งการ /ข้อ อำนวยการการบัญชาการจาก คอส. ศอส. และ ศปภ. เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับพื้นที่ อำเภอ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลจะพบว่า การขับเคลื่อนการทำงานยังคงภารกิจหน้าที่ ในการปฏิบัติเช่นเดิม

ทั้งนี้ โครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามคำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ 07/2554 ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ประกอบด้วยที่ปรึกษาซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง และหน่วยงาน/ องค์การภาคีเครือข่ายหลักปฏิบัติหน้าที่ในส่วนต่างๆ ตามภารกิจ 6 ส่วน 22 ฝ่าย ดังนี้

1) ที่ปรึกษา ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง โดยพบว่าเป็นนายวิทยา บุรณศิริ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และจังหวัดทหารบกสระบุรี

2) ส่วนอำนวยการและสั่งการ มีหน้าที่บัญชาการเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ควบคุมกำกับดูแลการประสานการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนนโยบาย ตลอดจนกำหนดกลยุทธ์ ยุทธวิธี ในการแก้ไขปัญหาในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งประกาศและ พิจารณากระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้งนี้ ส่วนอำนวยการและสั่งการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าหน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนตำบล เหล่ากาชาดจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด กอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ฝ่ายทหาร) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานเกษตร และสหกรณ์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สำนักงานสถิติ จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แขวง การทางอยุธยา สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด และ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

2) ส่วนแผนปฏิบัติการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายอำนวยการและติดตามผลการปฏิบัติ มีหน้าที่ อำนวยการ ประสานการประชุมของศูนย์บัญชาการฯ บูรณาการแผนปฏิบัติการฉุกเฉินของทุกหน่วยงาน และติดตามผลการปฏิบัติ มีหน่วยงานรับผิดชอบได้แก่ สำนักงานจังหวัด และสำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(2) ฝ่ายวิเคราะห์ ติดตามสถานการณ์ และแจ้งเตือนภัย มีหน้าที่ วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำประจำวัน และคาดการณ์/พยากรณ์อากาศล่วงหน้า มี หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สถิติจังหวัด โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา สถานี อุตุนิยมวิทยา สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด

(3) การมอบหมายบุคลากรของหน่วยงาน/องค์กรเครือข่าย รับผิดชอบติดตามสถานการณ์น้ำ และการให้ความช่วยเหลือเป็นรายอำเภอโดยเรียกว่า “มิสเตอร์อำเภอ” ประกอบด้วย สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สำนักงานที่ดิน เรือนจำ จังหวัด สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พระนครศรีอยุธยา สำนักงาน ปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานการค้า ภายในจังหวัด สำนักงานพลังงานจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยาเขต 1 และ 2 สำนักงานจัดหางานจังหวัด ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานศิลปากรที่ 3 อุทยานประวัติศาสตร์ สำนักงานท่องเที่ยว และการกีฬาจังหวัด และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

(4) ฝ่ายจัดสรรและติดตามทรัพยากร มีหน้าที่ จัดทำทะเบียน และจัดส่งเครื่องมืออุปกรณ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนติดตามการใช้ทรัพยากร ดังกล่าว ประกอบด้วยหน่วยงานสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด

(5) ฝ่ายกฎหมาย รับผิดชอบ ดำเนินการเก็บกฎหมาย และระเบียบ ตลอดจนพิจารณา วินิจฉัย ปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งตอบข้อปรึกษา/หารือ และข้อร้องเรียน ประกอบด้วยหน่วยงาน สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

### 3) ส่วนปฏิบัติการ ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายสื่อสาร มีหน้าที่แจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่เสี่ยง และทำ หน้าที่เป็นศูนย์สื่อสารของศูนย์บัญชาการฯ ประกอบด้วย ที่ทำการปกครองจังหวัด และ สำนักงานจังหวัด

(2) ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน มีหน้าที่ ลงทะเบียนรับเรื่องร้องเรียน วิเคราะห์ความต้องการความช่วยเหลือและประสานส่วนราชการเพื่อดำเนินการ ตลอดจนติดตาม ผลการดำเนินการตามที่ได้รับการร้องเรียน ประกอบด้วย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด และ สำนักงานจังหวัด (ศูนย์ดำรงธรรม)

(3) ฝ่ายปฏิบัติการด้านกู้ภัย มีหน้าที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีผลกระทบต่อบุคคล สถานที่ และทรัพย์สินทางราชการ รวมทั้งวางแผนอพยพ และการจัดส่งลำเลียงเครื่องอุปโภคบริโภคในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ตลอดจนจัดชุดเคลื่อนที่เร็วเข้าปฏิบัติงานเมื่อมีการร้องขอ ประกอบด้วย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ฝ่ายทหาร) กองโรงงานซ่อมสร้างรถทหาร กองโรงงานวัตถุระเบิด กองพันทหารม้าที่ 5, 17, 20, 24, และ 27 รักษาพระองค์ สัสดีจังหวัด สมาคมอยุธยาธรรมใจ มูลนิธิพุทธไชยสวรรค์ และมูลนิธิร่วมกตัญญู

(4) ฝ่ายปฏิบัติการด้านกู้ชีพ มีหน้าที่สำคัญในการรักษาพยาบาลผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้ประสบภัยตลอดจนส่งต่อผู้ป่วย ตลอดจนจัดหน่วยบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินและจัดทีมแพทย์ฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย และเฝ้าระวัง ควบคุมสถานการณ์โรคติดต่อด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายปฏิบัติการ ด้านกู้ชีพประกอบด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลพระนครศรีอยุธยา

(5) ฝ่ายปฏิบัติการด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีหน้าที่ รักษาเส้นทางคมนาคมสายหลักให้สามารถใช้สัญจรในภาวะฉุกเฉิน และกำหนดเส้นทางสายรองในการสัญจร รวมทั้งดำเนินการป้องกันและดำรงระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ใช้งานได้ตามปกติ ประกอบด้วยหน่วยงานแขวงทางหลวงอยุธยา สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขต 1 ภาคกลาง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด การประสานส่วนภูมิภาคสาขาพระนครศรีอยุธยา เสนาและท่าเรือ สำนักงานขนส่งจังหวัด สถานีรถไฟอยุธยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กองการช่าง)

(6) ฝ่ายปฏิบัติการด้านการเกษตร มีหน้าที่ปฏิบัติการช่วยเหลือด้านการเกษตร ประมง และปศุสัตว์ และจัดชุดเฉพาะกิจสำรวจความเสียหาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อน ประกอบด้วย สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และสำนักงานเกษตรจังหวัด

(7) ฝ่ายปฏิบัติการด้านอุตสาหกรรมและแรงงาน มีหน้าที่ ดำเนินการในการป้องกันพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมทุกแห่งในจังหวัด สำรวจและประเมินความเสียหายโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการ ตลอดจนข้อมูลแรงงานที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการสารเคมี และวัตถุอันตรายลงปฏิบัติการในพื้นที่ประสบภัย ประกอบด้วย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

(8) ฝ่ายบริหารจัดการศูนย์พักพิง มีหน้าที่ จัดสถานที่ปลอดภัย ที่อยู่อาศัยชั่วคราว และระบบสาธารณูปโภคให้บริการ รวมทั้งจัดทำทะเบียนประวัติ และจัดลำดับความสำคัญในการดูแลแก่ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการบริการทางการแพทย์ในศูนย์พักพิง ฝ่ายนี้ประกอบด้วยหน่วยงานสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

#### 4) ส่วนสนับสนุน ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายสนับสนุนการขนส่ง มีหน้าที่ สนับสนุนการจัดหายานพาหนะขนส่งทรัพยากรช่วยเหลือทั้งทางบกและทางน้ำ ประกอบด้วย สำนักงานขนส่งจังหวัด และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่สอง

(2) ฝ่ายสนับสนุนการสื่อสาร มีหน้าที่ จัดเตรียม/จัดเตรียม อุปกรณ์สื่อสารหลัก รอง และระบบสื่อสารอื่นๆ ให้สามารถให้บริการได้ 24 ชั่วโมง ประกอบด้วย หน่วยงานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเขต 1 และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

(3) ฝ่ายสนับสนุนทั่วไป มีหน้าที่ ประสานงานหน่วยงานหรือ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วยหน่วยงานสำนักงาน จังหวัด และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

#### 5) ส่วนบริหารและการเงิน ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายงบประมาณ มีหน้าที่ พิจารณา ตรวจสอบข้อเท็จจริงและ จัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรอง ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และจัดหางบประมาณสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า ประกอบด้วยสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(2) ฝ่ายรับบริจาค มีหน้าที่ รับบริจาคเงินและสิ่งของ รวมทั้ง จัดเก็บรักษา และจัดส่งสิ่งของบริจาค ประกอบด้วย สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เหล่ากาชาด จังหวัด และที่ทำการปกครองจังหวัด

ทั้งนี้ มีสำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานควบคุมการปฏิบัติงานของ ทั้งสองฝ่ายดังกล่าว

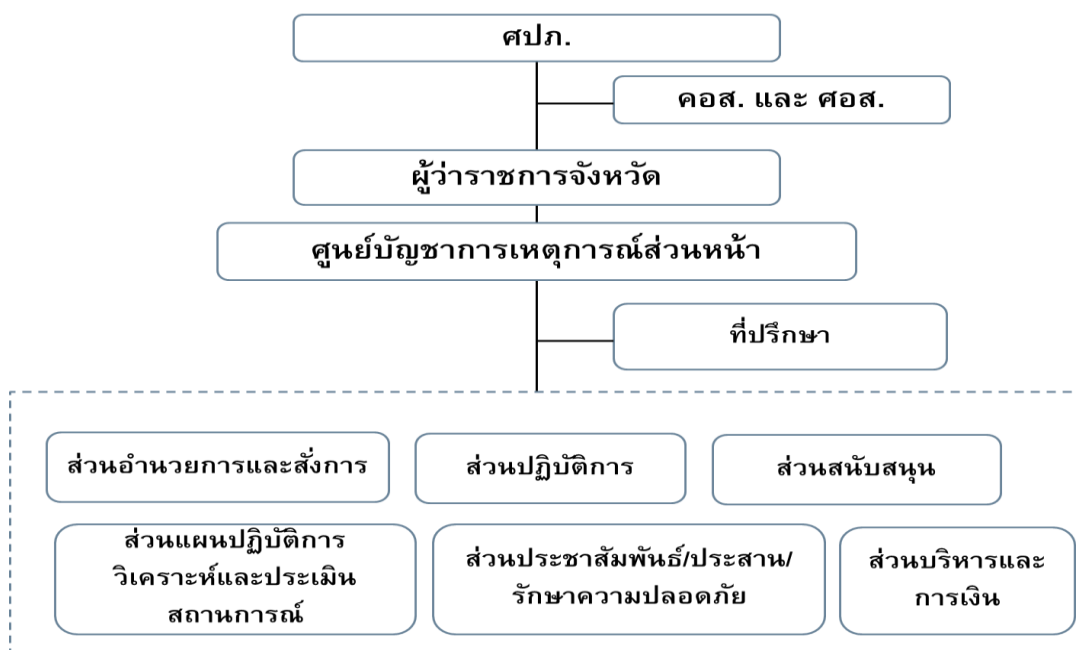
6) ส่วนประชาสัมพันธ์/ประสานงาน/รักษาความปลอดภัย มีกองกำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัดเป็นหน่วยงานควบคุมกำกับดูแล ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ ประชาสัมพันธ์สถานการณ์ อุทกภัย การปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า และเชิญชวนผู้มีจิตศรัทธา บริจาค โดยมีสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

(2) ฝ่ายประสานการปฏิบัติองค์การเอกชน มีหน้าที่ติดต่อ ประสานงาน จัดทำบัญชีรายชื่อหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ ประกอบด้วย ที่ทำ การปกครองจังหวัด และสำนักงานจังหวัด

(3) ฝ่ายปฏิบัติการรักษาความปลอดภัย มีหน้าที่ จัดกำลังพลใน การตรวจตราป้องกันการโจรกรรม รักษาความปลอดภัย รวมทั้งจัดระเบียบการจราจรในพื้นที่ ประสบภัย พื้นที่รองรับการอพยพ บ้านพักชั่วคราวและสถานที่ใกล้เคียง โดยมีกองกำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

(4) ศูนย์ข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint Information Center: JIC) มี หน้าที่ รับรายงานและสรุปสถานการณ์อุทกภัย และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยประจำวัน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการประสานงานข้อมูลด้านต่างๆ ระหว่างส่วนราชการ อำเภอ และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานประกอบด้วยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด สถานีโทรทัศน์ช่อง 7, 3 หนังสือพิมพ์มติชน และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ



ภาพที่ 4.7 โครงสร้างองค์การการปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อย่างไรก็ตาม จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การปฏิบัติภายใต้ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าดังกล่าว พบข้อเท็จจริงว่าการที่มีฝ่ายการเมืองของรัฐบาลได้ เข้ามาร่วมในการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าของจังหวัดในฐานะที่ปรึกษาซึ่ง มิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือแผนที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แต่จากการให้ข้อมูลผู้ให้ข้อมูล สำคัญมีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่าการที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วม ปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญ ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงสร้างการทำงานของศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ส่วนหน้า ให้มีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ ความสัมพันธ์ส่วนตัว และอำนาจหน้าที่ผลักดันการนำเอาทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจาก ศปภ. มาช่วยสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกพิบัติภัยได้รวดเร็วยิ่งขึ้นทั้งในด้าน กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติ ดังเช่น รณชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เหตุการณ์ตอนนั้นในวันหนึ่งมีการประชุม 3 ครั้ง เข้าเป็นส่วนของหลักการปฏิบัติ ป้ายเย็น ติดตามผลท่านผู้ว่า ท่านวิทยา บุรณศิริ เข้ามาร่วมประชุม แล้วนำประเด็นปัญหาตรงเข้าสู่ รัฐบาลเลย ไม่ผ่าน ศปภ. เพราะถ้าผ่าน ศปภ. ก็ไม่ทันการ” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จาก วิวัฒนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เช่นกันที่พูดว่า “นักการเมืองก็เข้ามาให้ความ ช่วยเหลือ ท่านรัฐมนตรีวิทยา บุรณศิริ กำกับดูแลกระทรวงสาธารณสุขก็เข้ามาดูระบบป้องกัน แล้วก็มาสนับสนุนในเรื่องของยาและเวชภัณฑ์ ”

ทั้งนี้ ถึงแม้ในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยจะมีโครงสร้างหน่วยงานภาคีเครือข่าย ขับเคลื่อนการทำงานในการป้องกันและแก้ไขภายใต้องค์การปฏิบัติในแต่ละระดับไม่ว่าจะเป็น ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัด อำเภอ เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติจะพบว่าการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาแท้จริงในระดับพื้นที่ นอกเหนือจากกลไกการทำงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ที่อาศัยทรัพยากรจากหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายตามโครงสร้างองค์การปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ยังอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดในการสนับสนุนการขับเคลื่อนการทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยตามภารกิจซึ่งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ได้กำหนดแนวทางการทำงานไว้อย่างกว้างๆ อาทิ ภารกิจการจัดตั้ง และการบริหารจัดการศูนย์พักพิง โดยในสถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการจัดตั้งศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย/ศูนย์อพยพ ทั้งจังหวัดรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 204 ศูนย์ โดยแบ่งเป็นศูนย์พักพิงที่จังหวัดจัดตั้ง 9 ศูนย์ รองรับผู้อพยพจำนวน 7,305 คนและศูนย์ที่อำเภอจัดตั้งตามโรงเรียน วัด มัสยิด โรงเรียนสอนศาสนา หรือสถานที่ราชการอื่นๆ อีกทั้ง 16 อำเภออีกจำนวนทั้งสิ้น 195 ศูนย์ รองรับผู้อพยพรวมจำนวน 61,742 คน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ก: 15) ทั้งนี้ แต่ละศูนย์พักพิงก็มีแนวทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไปแต่ละศูนย์ซึ่งอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงไว้ว่า จากประสบการณ์สถานการณ์อุทกภัยที่ผ่านมาในอดีตของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไม่เคยมีเหตุการณ์รุนแรง และร้ายแรงขนาดที่มีความจำเป็นต้องอพยพประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากอุบล (นามสมมติ) ที่กล่าวว่า “เราไม่เคยคิดว่าจะต้องอยู่ศูนย์อพยพกันเลย” ดังนั้น ทำให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายหรือรับผิดชอบบริหารจัดการศูนย์พักพิงตามโครงสร้างองค์การปฏิบัติจึงบริหารจัดการโดยขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิงที่เป็นมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการบริหารจัดการศูนย์พักพิงผู้วิจัยจะขอหยิบยกเพียงการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ณ บริเวณพระบรมราชานุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวรมหาราช (ทุ่งภูเขาทอง) ซึ่งเป็นศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ที่รองรับผู้อพยพจากหลากหลายหมู่บ้าน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นแบบอย่างของการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการศูนย์พักพิงให้เป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ โดยอุบล (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้ใหญ่บ้าน เล่าว่าหลังจากที่ได้มีการหารือร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนเห็นพ้องว่าควรอพยพประชาชนไปยังทุ่งภูเขาทองซึ่งเป็นพื้นที่สูง ก็ได้เริ่มดำเนินการอพยพประชาชนโดยให้ความสำคัญตามลำดับกล่าวคือ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย แม่ลูกอ่อน เด็ก โดยในช่วง 15 วันแรกที่มีการอพยพประชาชนไปนั้น กล่าวได้ว่าศูนย์พักพิงเสมือนตัดขาดจากความช่วยเหลือจากภายนอกเนื่องจากสถานการณ์ระดับน้ำที่สูงมากการเดินทางเข้าถึงทำได้ยาก การดำรงชีพของ



ผู้ประสบภัยในขณะนั้นจึงมีเพียงสิ่งดำรงชีพที่นำติดตัวมาจากการอพยพเท่านั้น จึงเกิดคำถามว่า “การบริหารจัดการศูนย์พักพิงต้องทำอย่างไรบ้าง” ขณะเดียวกันกับที่มีสื่อสารมวลชนแห่งหนึ่งที่ยังเอิญผ่านเข้ามาเห็นบริเวณศูนย์พักพิงและนำเสนอข่าวสารสู่ภายนอก ส่งผลให้ความช่วยเหลือเริ่มหลั่งไหลเข้ามา รวมถึงมูลนิธิริรักษ์ไทยซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรจึงได้มีโอกาสเข้ามาสนับสนุนองค์ความรู้และความช่วยเหลือในการจัดระบบบริหารจัดการศูนย์พักพิงร่วมกับภาคประชาชนในศูนย์พักพิง โดยแบ่งภารกิจและมอบหมายผู้รับผิดชอบไว้ 6 ภารกิจ ประกอบด้วย

1) การแจกจ่ายอาหาร และถุงยังชีพ โดยมีการจัดระบบการแจกจ่ายอาหารและถุงยังชีพโดยการประทับตราที่ข้อมือ และระบบคูปอง นอกจากนี้ กรมอนามัยยังสนับสนุนอาหารสำหรับเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย ตลอดจนนมแม่ให้กับผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงด้วย

2) ระบบสุขาภิบาล และสุขอนามัยของประชาชน มีการจัดระบบสุขอนามัยเรื่องห้องน้ำ และการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล ขณะที่ยาและเวชภัณฑ์มีการจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม และชุดแพทย์เคลื่อนที่

3) ที่พักอาศัย ได้รับการสนับสนุนเต็นท์ที่พักที่ใช้ในทะเลทรายจากสโมสรโรตารีโลกมาติดตั้งบริเวณศูนย์พักพิงจำนวน 65 หลังโดยมีการจัดพื้นที่ (Zoning) และจัดลำดับคนเข้าพักในเต็นท์ (ผู้สูงอายุ/ผู้ป่วย แม่ลูกอ่อน เด็ก และครอบครัวที่มีเยาวชนเพศหญิง)

4) การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัย ประกอบด้วย

(1) ภายในศูนย์พักพิง มีการจัดเวรยามโดยมอบภารกิจให้ อปพร. ชรบ. และเยาวชนจิตอาสา รวมถึงการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในศูนย์โดยมีผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง

(2) พื้นที่ในหมู่บ้านที่ประชาชนไม่ได้อพยพมาอยู่ที่ศูนย์พักพิง มีการจัดชุดเคลื่อนที่เร็วลาดตระเวนไปตามหมู่บ้าน โดยใช้เรือของ อบต. ร่วมกับเยาวชนจิตอาสา และฝ่ายปกครอง

5) การจัดกิจกรรมสันทนาการให้ผู้ประสบภัยเพื่อลดความตึงเครียด พบว่ามีหลายหน่วยงานเข้ามาให้การสนับสนุน อาทิ มหาวิทยาลัย มูลนิธิ และโรงพยาบาล

6) การดูแลและจัดการสัตว์เลี้ยงและสัตว์พาหนะ มีการจัดโซนที่อยู่อาศัยของสัตว์ และการจัดสรรอาหารสัตว์ที่ได้รับบริจาค

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีข้อกำหนดมาตรการทางสังคม และมาตรการการลงโทษ เพื่อความสงบสุข และเป็นธรรมในการเข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันของผู้ประสบอุทกภัยภายในศูนย์พักพิง กล่าวคือ “เดือน 3 ครั้ง ถ้ายังประพฤติผิดอยู่ จะงดความช่วยเหลือ” แต่หากเป็นกรณีขโมย ลักทรัพย์จะใช้มาตรการงดความช่วยเหลือทันที เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับประเด็นองค์ความรู้เรื่องการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เมื่อสอบถามไปยังบุคลากรกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าจากบทเรียนหลังมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เป็นที่มาของการจัดทำหนังสือชื่อ “แนวทางบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว” ซึ่งแปลมาจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานประจำประเทศไทย (IOM) เพื่อเผยแพร่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิงเพื่อให้เป็นมาตรฐานสากล

กล่าวโดยสรุป จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ศึกษาวิจัยในประเด็นของโครงสร้างเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่าเครือข่ายที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก (Key Network Partners) เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง (Secondary Network Partners) เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน ที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเป็นผู้ก่อตั้งหรือได้รับการรับรองจากภาครัฐ และเครือข่ายอื่นๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ทั้งนี้เมื่อพิจารณาประเภทของหน่วยงาน/องค์กรในเครือข่ายดังกล่าวจะพบว่าเป็นองค์กร/หน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น ภาคประชาชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล

สำหรับในภาพรวมของการบริหารเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยภายในจังหวัดนั้น พบว่าแตกต่างกันตามระดับความรุนแรงของภัย และระดับของการบริหารจัดการ กล่าวคือ ระดับท้องถิ่นและอำเภอมีผู้บริหารท้องถิ่น และนายอำเภอเป็นผู้บูรณาการเครือข่ายตามลำดับ โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นแกนหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติ ขณะที่ในภาพรวมระดับจังหวัดสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีบทบาทในการเป็นผู้บูรณาการเครือข่าย สำหรับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายในเครือข่ายดังกล่าว พบทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งลักษณะของความสัมพันธ์ขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายเชิงโครงสร้างพบว่ามีทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวราบ โดยโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรเครือข่ายสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากโครงสร้างองค์กรปฏิบัติในการจัดการอุทกภัยที่กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ รับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่ในระดับท้องถิ่น และอำเภอเมื่อระดับของภัยเป็นระดับ 1 และระดับจังหวัดเมื่ออุทกภัยยกระดับเป็นระดับ 2 ขณะที่เมื่อเหตุการณ์มีการยกระดับความรุนแรงไปสู่อุทกพิบัติภัย จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ไปเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าและมีการปรับองค์ประกอบและรายละเอียดโครงสร้างการจัดการองค์กร โดยรับมอบนโยบาย และการสั่งการจาก ศปภ. แต่ยังคงฐานะหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีกรณีการขับเคลื่อนการทำงานจากเครือข่ายอื่นๆ ที่เป็นภาคประชาสังคมทั้งภายในและนอกจังหวัดที่เข้ามาสนับสนุนการช่วยเหลือด้วยจิตอาสาโดยไม่ได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับเครือข่ายที่เป็นทางการตามโครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามระดับความรุนแรงของภัยดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามผู้เป็นสมาชิกในเครือข่ายตามโครงสร้างดังกล่าวเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างการบริหารจัดการของภาคีเครือข่ายองค์การในการจัดการอุทกพิบัติภัยครั้งนี้ได้รับคำตอบเป็นสองแนวทางคือแนวทางหนึ่งเห็นว่า โครงสร้างดังกล่าวมีความเหมาะสมตามบริบทเหตุการณ์ในขณะนั้น เช่น เปรมปรี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “โครงสร้างเหมาะสมดี มันทำให้เราทราบความเคลื่อนไหวด้านต่างๆ ได้ดีที่สุด และเกิดความคิดร่วมกัน” ขณะที่แนวที่สองเห็นว่าโครงสร้างมีความเหมาะสม เพียงแต่ขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติไม่สามารถที่จะบริหารจัดการเหตุการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อสถานการณ์อุทกภัยยกระดับและเกินขีดความสามารถของจังหวัด ซึ่งหากเป็นภัยระดับ 2 โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ก็สามารถบริหารจัดการเหตุการณ์ได้ อาทิ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ว่า “โครงสร้างที่เป็นอยู่มันจะทำงานได้มีประสิทธิภาพกับการบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีพื้นที่จำกัด แต่เหตุการณ์ที่เกิดแบบลักษณะประเทศ แล้วย่อยมาระดับจังหวัดมันไม่ใช่ทำไม่ได้ แต่ไม่มีขีดความสามารถเพียงพออย่างแน่นอน” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจาก เมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงความเหมาะสมของโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เช่นกันว่า “มันเหมาะสมได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่ออุทกภัยเกิดผลกระทบมากๆ คือใหญ่ขึ้น โครงสร้างนี้ไม่สามารถดูในภาพรวมได้...อย่างน้อยต้องเป็นโครงสร้างระดับรัฐมนตรีเพราะเป็นพื้นที่ที่คาบเกี่ยวจังหวัด การบริหารจัดการระบายน้ำในระบบชลประทาน ประตูน้ำแต่ละแห่งส่งผลกระทบหลายจังหวัด” นอกจากนี้ บางส่วนเห็นว่าโครงสร้างภาคีเครือข่ายในมิติของสมาชิกที่เข้ามาร่วมในเครือข่ายมีความเหมาะสม แต่ในมิติของความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่สะท้อนในประเด็นการบังคับบัญชา/สั่งการของหน่วยงานภาคีเครือข่ายยังขาดความเหมาะสมเนื่องจากขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการปฏิบัติของหน่วยงานในการดำเนินการได้ ทั้งนี้ จะได้นำเสนอโดยละเอียดในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยต่อไป

#### 4.2.1.2 ยุทธศาสตร์ของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย

องค์ประกอบสำคัญประการที่สองที่ผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินการขององค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยคือยุทธศาสตร์ของเครือข่ายองค์การ/หน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทกพิบัติภัย โดยมุมมองเรื่องยุทธศาสตร์ในการศึกษาเครือข่ายในการวิจัยนี้มุ่งเน้นไปที่ยุทธศาสตร์ในฐานะที่เป็นแผน ซึ่งหมายถึงความถึงจุดของการกระทำเพื่อใช้เป็นแนวทาง หรือแนวทางสำหรับการปฏิบัติการภายใต้สถานการณ์หนึ่งๆ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้า และได้รับการพัฒนาอย่างตระหนักรู้และมีเป้าประสงค์ (Mintzberg, 1998: 10-15 อ้างถึงใน พิชาয় รัตนดิลก, 2552: 106) สำหรับยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการจัดการอุทกพิบัติภัยขององค์การเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติของจังหวัดที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ กล่าวคือ

1) ก่อนเกิดภัย (ยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและลดผลกระทบ) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ห้วงเวลา

(1) ก่อนได้รับผลกระทบจากอุทกภัย พบว่าจังหวัดมีมาตรการและแนวทางในการเตรียมความพร้อมป้องกันและลดผลกระทบ ประกอบด้วย

ก) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติเพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัย กล่าวคือก่อนที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะประสบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้มีคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” (คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ 009/2554 ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2554) เพื่อเป็นองค์กรปฏิบัติหลักในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร ระบบการปฏิบัติการ และด้านอื่นๆ ของจังหวัดไว้รองรับกับเหตุอุทกภัยให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข) กำหนดมาตรการและแนวทางให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดให้มีการประชุมหน่วยงานภาคีเครือข่ายตามคำสั่งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าว เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานให้แก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันก่อน ซึ่งจากการสอบถามประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ปี พ.ศ. 2554 ท่านผู้ว่าประชุมตั้งแต่ก่อนน้ำท่วมประมาณ 2 เดือน” ขณะที่ พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พูดว่า “ท่านผู้ว่าได้ให้นโยบายว่าให้เน้นเรื่องการป้องกันเป็นหลักก่อน” ทั้งนี้ จากข้อมูลเอกสารพบว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และคณะกรรมการกำกับดูแลการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย จังหวัดก่อนเกิดอุทกภัยจำนวน 1 ครั้งในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยมาตรการและแนวทางสำคัญที่กำหนดขึ้นจากการประชุมศูนย์ อาทิ ให้ตรวจสอบแผน จัดให้มีการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุ และแผนอพยพประชาชน การตรวจสอบพื้นที่เสี่ยงภัย การเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนและจัดสรรงบประมาณชุดลอกคูคลอง กำจัดวัชพืช เพื่อเปิดทางน้ำให้สามารถระบายน้ำได้ การจัดเตรียมยานพาหนะ เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องจักรกลวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2554ก: 5) นอกจากนี้ จังหวัดยังมีข้ออำนาจการให้หน่วยงานดำเนินมาตรการสำคัญ 3 ประการในเบื้องต้น ได้แก่

(ก) ให้อำเภอทุกอำเภอ เทศบาลพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองอยุธยา และเทศบาลเมืองเสนา ประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนประชาชนทางสื่อทุกประเภทตามประกาศของทางจังหวัด

(ข) ให้สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดแจ้งสื่อทุกแขนง รวมทั้งวิทยุชุมชนในพื้นที่ประกาศแจ้งเตือนประชาชนตามประกาศของทางจังหวัด

ทั้งนี้ สารสำคัญของประกาศคือขอความร่วมมือประชาชนดูแลตนเอง 4 ประการคือ ประการแรกให้ขนย้ายสิ่งของและสัตว์เลี้ยงไปไว้ในที่ปลอดภัย และติดตามสถานการณ์น้ำอย่างใกล้ชิด ประการที่สองจัดเตรียมเรือไม้ เรือยาง หรืออุปกรณ์อื่นๆ เพื่อเป็นพาหนะในขณะน้ำท่วม ประการที่สาม ให้ระมัดระวังเด็ก คนชรา คนพิการ มีให้อยู่ในบริเวณใกล้น้ำท่วมเนื่องจากอาจพลัดตกน้ำ และไม่ควรงลงเล่นน้ำ และประการสุดท้ายระมัดระวังอันตรายจากโรคที่มากับน้ำ เช่น โรคน้ำกัดเท้า โรคฉี่หนู ฯลฯ รวมทั้งแจ้งให้ประชาชนขอความช่วยเหลือกรณีสถานการณ์รุนแรงได้ไปยัง อบต. เทศบาลเขตพื้นที่ อำเภอ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(ค) ให้โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา รายงานสถานการณ์การระบายน้ำให้จังหวัดทราบทุกวันตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2554 จนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนการขับเคลื่อนมาตรการการเตรียมความพร้อมดังกล่าวในทางปฏิบัติพบว่าสามารถดำเนินการได้เพียงบางส่วนเนื่องจากขาดทรัพยากรสนับสนุนในการเตรียมการ ทั้งนี้ ถึงกับมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านดังเช่น วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การป้องกันบ้านเราไม่มีศักยภาพ เน้นการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือ...เป็นฝ่ายตั้งรับมากกว่าเรียกว่าเป็นการเตรียมมือเปล่า ศูนย์ไม่มีอะไรเลยศูนย์จริงๆ มันแก้ปัญหาไม่ได้ งบก็ไม่ให้...เราจะทำอะไรก่อนก็ได้รัถก็ไม่มี เครื่องมือก็ไม่มี ไม่มีอะไรเลย”

(2) อุทกภัยใกล้จะส่งผลกระทบต่อจังหวัด (ภัยใกล้จะถึง) พบว่าจังหวัดมีมาตรการและแนวทางในการเตรียมความพร้อมป้องกันและลดผลกระทบ โดยการประชุมเพื่อรับทราบข้อมูลสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันและกำหนดมาตรการเตรียมพร้อม การป้องกัน และลดผลกระทบที่มีความเข้มข้นขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการคาดการณ์สถานการณ์ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกวิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ช่วงก่อนหน้าจะท่วมเราประชุมอยู่อาทิตย์ละ 2-3 ครั้งขึ้นอยู่กับคำสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด” ทั้งนี้ สำหรับสารสำคัญของการประชุมจะเน้นหนักไปที่การให้ข้อมูลสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน และการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์น้ำทั้งทิศทางการไหล ระยะเวลาที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ และการกำหนดยุทธวิธีป้องกันและรองรับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น อาทิ การยกระดับถนนเพื่อเป็นคันกันน้ำให้สูงขึ้นจากเดิม เป็นต้น

2) ขณะเกิดภัย (ยุทธศาสตร์การตอบโต้เหตุฉุกเฉิน และบรรเทาทุกข์) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาตามระดับความรุนแรงของอุทกภัย

(1) อุทกภัยระดับ 1 และระดับ 2 จากข้อมูลเอกสารพบว่ามีกรมอบหมายภารกิจให้แก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้องค์กรปฏิบัติศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ดำเนินมาตรการและแนวทางที่สำคัญ ได้แก่

ก) มาตรการเสริมการป้องกัน และลดผลกระทบ อาทิ

(ก) ให้ทุกหน่วยงานเฝ้าระวัง และติดตามสถานการณ์น้ำ และพยากรณ์อากาศอย่างใกล้ชิด รวมทั้งติดตามสถานการณ์การระบายน้ำจังหวัดใกล้เคียงและตรวจสอบประตูระบายน้ำในส่วนที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อจังหวัด

(ข) การมอบหมายป้องกันจังหวัด อำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อมูลประตูระบายน้ำในพื้นที่ตลอดจนคลองในระบบชลประทานในพื้นที่ และข้อมูลพื้นที่ๆ ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในพื้นที่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด มาก น้อย เพื่อรองรับสถานการณ์การระบายน้ำที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

(ค) ให้หน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรายงานสถานการณ์น้ำในพื้นที่ทุก 4 ชั่วโมง

(ง) ให้ป้องกันจังหวัดจัดทำข้อมูลพื้นที่น้ำท่วมลงในแผนที่

(จ) ก่อสร้างคันกันน้ำป้องกันน้ำเอ่อล้นถนนสายหลัก

(ฉ) จัดทำแนวป้องกันเขตนิคมอุตสาหกรรมโดยยกระดับผนังกันน้ำหรือถนนเพื่อเป็นคันกันน้ำ

(ช) ให้ป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เศรษฐกิจและโบราณสถาน โดยเตรียมการป้องกันพื้นที่ไว้ให้สูงกว่าปีที่ผ่านมา

ข) มาตรการช่วยเหลือ และบรรเทาทุกข์ เช่น

(ก) การรายงานครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยให้สามารถรายงานจำนวนบ้านเรือนที่จะได้รับความเสียหายเมื่อมีการระบายปริมาณน้ำเพิ่มขึ้น

(ข) การจัดทำแนวคันดินบนถนนหลวงเป็นคันกันน้ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถเก็บเกี่ยวได้ทันก่อนที่น้ำจะมาถึงพื้นที่เกษตรกรรม

(ค) ซ่อมแซมเส้นทางหลักให้สามารถใช้เป็นเส้นทางในการส่งกำลังบำรุง และสัญจรของประชาชนได้

(ง) ให้จัดทำแผนการบริหารจัดการระบบการศึกษาในภาวะน้ำท่วม

(จ) การดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามนโยบายรัฐบาลในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ครัวเรือนละ 5,000 บาท

ค) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน อาทิ

(ก) ให้จัดเจ้าหน้าที่อยู่เวรปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ และแก้ไขปัญหาของราษฎรตลอด 24 ชั่วโมง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ประจำประตูระบายน้ำของโครงการชลประทาน

(ข) ให้อำเภอรายงานข้อมูลหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ให้จังหวัดทราบ

(ค) การวางแผนกำหนดวงรอบในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการจัดส่งถุงยังชีพ วัสดุอุปกรณ์/สิ่งของช่วยเหลือไปยังผู้ประสบภัยระดับอำเภอในแต่ละอำเภอทุก ๆ 7 วัน

(ง) การบริหารจัดการเครื่องสูบน้ำ

(2) อุทกภัยมีขนาดความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดจะควบคุมสถานการณ์ได้โดยลำพัง กล่าวคือเป็นช่วงเวลาที่สถานการณ์อุทกภัยในภาพรวมของประเทศขยายพื้นที่และส่งผลกระทบต่อเป็นบริเวณกว้าง โดยอุทกภัยพิบัติภัยส่งผลกระทบต่อจังหวัดพระนครศรีอยุธยาครบทั้ง 16 อำเภอ ทั้งพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พื้นที่เขตเศรษฐกิจ และพื้นที่เขตเมืองอย่างหนัก โดยรณชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้เล่าประสบการณ์สถานการณ์อุทกภัยพิบัติในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ว่า “เหตุการณ์ปี พ.ศ. 2554 เป็นเหตุการณ์พิเศษ ซึ่งไม่มีใครคาดคิดว่าจะเกิด พอตอนที่น้ำท่วมทั้งจังหวัด ปรากฏว่ามันไม่ไหวแล้ว เพราะทุกส่วนราชการเกิดช็อคหยุดไปชั่วคราว” ทั้งนี้ จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ามาตรการและแนวทางการดำเนินการเพื่อตอบโต้กับสถานการณ์และบรรเทาทุกข์จากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย

ก) การปรับโครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามนโยบายและข้อสั่งการจากรัฐบาลเมื่อสถานการณ์ระดับความรุนแรง โดยพบว่าได้มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัดเป็นเป็นองค์กรปฏิบัติรองรับการบัญชาการจากองค์กรปฏิบัติในส่วนกลาง และเพื่อขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์

ข) มาตรการการจัดการภาวะฉุกเฉิน/วิกฤติ อาทิ

(ก) การสถาปนาระบบการติดต่อสื่อสาร

(ข) การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน

(ค) การบริหารความต่อเนื่องของส่วนราชการเพื่อให้สามารถให้บริการประชาชนได้โดยการย้ายที่ทำการชั่วคราวซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากเปรมปรี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) “...อาคารหลังนี้มันท่วมปริ่มๆ แต่พื้นที่โดยรอบท่วมหมด พี่น้องประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือเขาติดต่อเราไม่ได้ เราเลยต้องย้ายเทศบาลไปตั้งอยู่ข้างศาลากลางด้านนอก” เช่นเดียวกับ สุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่ให้ข้อมูลไว้เช่นกันว่า “พอน้ำเข้าเกาะเมือง มืดหมดเลย รถมจมเป็นพันๆ คัน เพราะออกไม่ทันคนที่ออกเร็วก็ไปอยู่ตรงสะพานกันหมด...หน่วยงานตำรวจก็ต้องย้ายที่ทำการชั่วคราวไปอยู่ที่ศาลากลาง ต้องไปรับแจ้งความกันที่ศาลากลาง” ขณะที่หน่วยงานระดับอำเภอก็เช่นกันซึ่งตรงกับข้อมูลที่พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดถึงการย้ายที่ทำการชั่วคราวของอำเภอว่า

สำหรับอำเภอมหาราชหลังจากน้ำเข้ามาเต็มพื้นที่ที่ว่าการอำเภอจนไม่สามารถใช้เป็นพื้นที่ปฏิบัติงานได้ ระดับน้ำท่วมสูงมาก เครื่องมือสื่อสารไม่สามารถใช้

การได้ ตอนนั้นต้องตัดสินใจว่าเพื่อให้การช่วยเหลือพี่น้องประชาชนมี  
ประสิทธิภาพ เราต้องหาที่ตั้งอำเภอชั่วคราว...มองดูแล้วพื้นที่เหมาะสมคือ ต.  
บ้านขวาง เราเลยขอใช้อาคารอเนกประสงค์ของ อบต.

ค) มาตรการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ เช่น

(ก) การจัดตั้งศูนย์พักพิง และจัดตั้งโรงพยาบาลสนามใน

บริเวณศูนย์พักพิง

(ข) การจัดตั้งโรงครัวและการจัดหาน้ำดื่มเพื่อการอุปโภค

และบริโภค

(ค) การกอบกู้นิคมอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม

และมาตรการด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับสารเคมีและวัตถุอันตรายภายในโรงงานอุตสาหกรรม  
อาทิ การเคลื่อนย้ายสารไฮยาไนด์ ออกจากพื้นที่นิคม

(ง) การดูแลปกป้องโรงไฟฟ้าบางปะอิน

ง) มาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และการ

ฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย สืบเนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยที่มีความรุนแรง และท่วมขัง  
เป็นระยะเวลายาวนานหลายเดือนจนส่งผลต่อสภาพแวดล้อม และสุขอนามัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
น้ำเน่าเสีย และปัญหาสุขภาพที่มาจากน้ำเน่าเสีย เช่น โรคติดต่อ และสภาพจิตใจของผู้  
ประสบภัย จึงหวังจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ อาทิ

(ก) การใช้จุลินทรีย์น้ำ หรือก้อนเพื่อลดปัญหาน้ำเน่าเสีย

โดยจากการสัมภาษณ์ วิบูลย์(นามสมมติ) กล่าวว่า “ปี พ.ศ. 2554 เราบำบัดน้ำเสียโดย  
สำนักงานพัฒนาที่ดินได้สนับสนุนหัวเชื้อจุลินทรีย์ที่เรียกว่า พด.6 ส่วนจุลินทรีย์ก้อนเราได้รับการ  
สนับสนุนจากองค์การพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยว”

(ข) การกำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล

(ค) การออกหน่วยพยาบาลเคลื่อนที่/หน่วยฉุกเฉิน

(Emergency Medical Service: EMS) ตลอด 24 ชั่วโมง

อนึ่ง จากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่าจังหวัดได้จัดให้มีการประชุมหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องตามคำสั่งศูนย์เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางตามยุทธศาสตร์ในการตอบโต้เหตุ  
ฉุกเฉิน และบรรเทาทุกข์ในภาวะวิกฤติดังกล่าวอย่างน้อยวันละ 3 ครั้ง เพื่อรับทราบข้อมูล  
สถานการณ์น้ำและอุทกพิบัติภัย และการให้การช่วยเหลือที่เป็นปัจจุบัน ตลอดจนรับทราบ  
ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องในการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย เพื่อปรับแผน วิธีการ  
ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์  
ปรารภ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “ตอนเช้าเจ็ดโมงก็เอาผู้ที่เกี่ยวข้องมา  
ประชุมเพื่อที่จะสั่งงาน/ออกข้อสั่งการ พอห้าโมงเย็นก็เป็นการรายงานผล แล้ว 1 ทุ่มรายงาน



บอร์ดใหญ่ก็คือมีผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี ผู้บังคับการทหาร เท่ากับวันหนึ่งมีสามรอบ” เช่นเดียวกับกิจกรรม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดไว้ว่า “จังหวัดมีการประชุมเกือบทุกวัน ทุกเวลา ทั้งเช้า กลางวัน และเย็น” ขณะที่สุรัชย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวไว้ เช่นเดียวกันว่า “ท่านผู้ว่าฯจะสั่งการทั้งหมด มีการประชุมทุกวันเลย วันละ 3 ครั้ง” และสุดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ชี้แจงว่า “การประชุมทุกเช้าจะมีการประเมินสถานการณ์ทุกวัน และจะมอบหมายหน่วยใดไปทำงานและหากมีปัญหาให้กลับมารายงานวันต่อวัน ประชุมกันเมื่อพบปัญหาจะมาหาทางแก้ไขกันเป็นรายวัน”

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยตามห้วงเวลา และสถานการณ์การเกิดภัยดังกล่าวแล้ว จังหวัดพระนครศรีอยุธยายังมีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานในระดับพื้นที่ที่มีความโดดเด่นตามนโยบายของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาศัยเครือข่ายภาคประชาชนในการสนับสนุนการทำงานที่เรียกกันภายในจังหวัดว่า “ยุทธศาสตร์ 1: 20” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่อาศัยอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยราชการ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ตำรวจหมู่บ้าน เป็นต้น มาปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนในการจัดการอุทกพิบัติภัยโดยการมอบหมายอาสาสมัคร 1 คน รับผิดชอบ 20 ครั้วเรือน อาทิ แจ่งเตือนภัยและการอพยพ การแจกจ่ายถุงยังชีพ การเฝ้าระวังระดับน้ำและสถานการณ์น้ำ (มิสเตอร์เตือนภัย) ฯลฯ ซึ่งวินัย (นามสมมติ) และพรเลิศ (นามสมมติ) กล่าวว่า “ยุทธศาสตร์ 1: 20 ได้ถูกระบุไว้ในแผนเผชิญเหตุของทุกหมู่บ้านด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่าในบางอำเภอมีการนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ของตนเองเช่นอำเภออุทัย โดยประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “จากนโยบายท่านผู้ว่าฯ 1:20 เรานำมาปรับใหม่เป็นการขยายต่อจากท่านผู้ว่าฯ โดยการตั้งเป็นคุ้ม 10 หลังคาเรือนคือ 1 คุ้มแต่ละคุ้มมีหัวหน้าคุ้มและเลขาคู่ เพื่อให้ง่ายต่อการจะตั้งระบบเตือนภัยและระบบในการช่วยเหลือ ทั้งนี้ จากการสอบถามอุตม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าปัจจุบันจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนอาสาสมัครภาคประชาชนไว้จำนวนทั้งสิ้น 40,523 คน โดยแบ่งออกเป็น อปพร. 17,631 คน อสม. 11,615 คน อส. 131 คน อาสากู้ชีพกู้ภัย 3,446 คน และ ทสม. 7,700 คน แต่อย่างไรก็ดี จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ายุทธศาสตร์ 1: 20 ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติในสถานการณ์อุทกพิบัติภัยครั้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในทุกพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สังคมเมืองเช่นในเทศบาลเมืองอโยธยา และเทศบาลพระนครศรีอยุธยา โดยวุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้เหตุผลโดยกล่าวว่า เนื่องจากผู้ประสบภัยในพื้นที่เทศบาลเมืองอโยธยา ส่วนใหญ่จะอพยพมาอยู่ที่ศูนย์พักพิง คนทั่วไปจะไม่ค่อยอยู่ตามบ้านหรือไม่ก็อยู่ตามศาลาวัดที่ยกสูง ทำให้เราดูแลและบริหารจัดการง่ายขึ้น” ขณะที่เปรมปรี (นามสมมติ) ให้ได้เหตุผลที่ไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ 1: 20 ไปใช้ในทางปฏิบัติไว้อีกประการหนึ่งว่า “พื้นที่ของเราไม่ต้องใช้ มันไม่ใช่อำเภอในชนบท อำเภอในชนบทต้องมี แต่อำเภอเมือง พื้นที่

ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้เยอะ เราเพียงแต่เอาสิ่งอื่นไปเสริม สังคมเมืองกับสังคมชนบทมันต่างกัน นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์จาร์ส (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พบว่าบทบาทของอปพร.ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 1: 20 ครั้งนี้มีบทบาทค่อนข้างน้อยเนื่องจากได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเช่นกันจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเต็มที่ โดยกล่าวว่า น้ำท่วมทั้ง 16 อำเภอเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ อปพร. ก็มีครอบครัวมีบ้านตนเองที่ต้องดูแล ดังนั้นบทบาท อปพร. ระดับจังหวัดจึงค่อนข้างน้อย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากพรเลิศ (นามสมมติ) ที่กล่าวว่า “จริงๆ แล้วทุกอำเภอนายอำเภอจะเอาแนวทางที่ท่านผู้ว่าแนะนำไปปฏิบัติ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า ปี พ.ศ. 2554 สถานการณ์ค่อนข้างรุนแรงระบบอย่างนั้นจึงทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นเอง”

และนอกจากยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดตั้งที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จากการเก็บรวบรวมเอกสาร และข้อมูลในพื้นที่ยังพบว่าจังหวัดต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาอุทกพิบัติตามนโยบาย มาตรการ แนวทาง ตลอดจนยุทธวิธีที่ถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลางด้วย อาทิ นโยบายแก้ไขปัญหาอุทกภัยจาก สปภ. ที่เสนอให้จังหวัดที่ประสบอุทกภัยใช้ “บางระกำโมเดล” ตามหลักการ 2 P 2 R เป็นกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นเป็นไปทิศทางเดียวกันว่าโมเดลดังกล่าวไม่สามารถใช้กับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ดังเช่นที่รัชชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “โมเดลสารพัดโมเดลไม่สามารถใช้กับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้เลย หากแต่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัยตามบริบทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นสำคัญ” หรือที่ วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พูดสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่า “การแก้ปัญหาต้องอยู่ในพื้นที่ไม่ใช่จากหน่วยเหนือสั่งให้ทำ” และนอกจากนโยบายดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการยุทธวิธีที่ส่วนกลางให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สั่งการให้แขวงทางทางจัดทำสะพานเหล็กชั่วคราวเพื่อเข้าไปดูแลการกักเกาะเมือง การสั่งการปรับรูปแบบการจัดทำแนวคันกั้นน้ำบริเวณนิคมอุตสาหกรรมไฮเทคให้เป็น 2 ชั้น รวมทั้งการกำหนดยุทธวิธีสนับสนุนการดำเนินการของจังหวัดด้วยเช่น การจับคู่การให้ความช่วยเหลือระหว่างจังหวัดที่ประสบภัยและจังหวัดที่ไม่ประสบภัยที่เรียกว่า “จังหวัดพี่จังหวัดน้อง” หรือ “จังหวัดคู่มิตร” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์รัชชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำท่วม จะจับคู่มาช่วยกัน” ซึ่งในส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่าการจับคู่การสนับสนุนการช่วยเหลือกับจังหวัดราชบุรี

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของการกำหนดยุทธศาสตร์ผลักดันการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้นถูกกำหนดขึ้นสอดคล้องกับระยะของการเกิดภัย สถานการณ์ และระดับความรุนแรงของภัย โดยในระยะก่อนเกิดภัย พบว่าได้กำหนดยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร ระบบปฏิบัติการ และระบบอื่นๆ เพื่อการป้องกัน บรรเทาและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกพิบัติภัย ส่วนขณะเกิดภัยได้

กำหนดยุทธศาสตร์ในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ และบรรเทาทุกข์ ทั้งนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทาง ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และกำหนด ยุทธศาสตร์ภายใต้การหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งในศูนย์อำนวยการเฉพาะ กิจ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด นอกจากนี้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ยังมีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานระดับพื้นที่ที่เรียกกันภายในจังหวัดว่า “1: 20” ซึ่งเป็น ยุทธศาสตร์การทำงานที่อาศัยความร่วมมือของภาคประชาชนเข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติการใน กระบวนการจัดการอุทกภัยอีกด้วย

**ตารางที่ 4.1** สรุปยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในเหตุการณ์ อุทกพิบัติภัย ปี พ.ศ. 2554

วงจร การเกิดภัย	ยุทธศาสตร์	ห้วงระยะเวลา/ ระดับของภัย	มาตรการ/แนวทาง
ก่อนเกิดภัย	การเตรียมความพร้อม ป้องกัน และลดผลกระทบ	ก่อนได้รับผลกระทบ	1) ตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ 2) เตรียมความพร้อมด้าน ต่างๆ
ขณะเกิดภัย	การตอบโต้และบรรเทาทุกข์ ลำดับความสำคัญเน้นที่การ ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย เป็นอันดับแรก	อุทกภัยใกล้จะส่งผล กระทบ	1) มาตรการป้องกันและ ลดผลกระทบ
		ภัยระดับ 1 และ 2	1) มาตรการเสริมการป้องกัน 2) มาตรการช่วยเหลือและ บรรเทาทุกข์ 3) บริหารจัดการทรัพยากร
		ภัยระดับ 3 และ 4 (เกินขีดความสามารถของ จังหวัดในการควบคุม สถานการณ์โดยลำพัง)	1) จัดตั้งศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ส่วนหน้า 2) การจัดการภาวะฉุกเฉินใน ภาวะวิกฤติ 3) การช่วยเหลือและบรรเทา ทุกข์ 4) การจัดการสิ่งแวดล้อม/ การจัดการด้านสุขอนามัย และการฟื้นฟูบูรณะ 5) ยุทธศาสตร์ 1:20 (ยุทธศาสตร์ภาค ประชาชน)

#### 4.2.1.3 ระบบการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย

การศึกษาระบบการทำงานของเครือข่ายเพื่อทำความเข้าใจการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาประกอบด้วยประเด็นในการศึกษาที่สำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยระบบงานต่างๆ ได้แก่ ระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication System) ระบบการบริหารข้อมูลข่าวสารและการข่าว (Information and Intelligence Management) การบริหารทรัพยากรร่วมกันของเครือข่าย (Resource Management) และการบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกัน (Performance Integration) ซึ่งจากการเก็บรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัย พบการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ดังนี้

1) ระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ในสถานการณ์ภัยระบบการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือในการส่งผ่านข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการเหตุการณ์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ในการปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ (Interoperability) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ วิธีการ (Modes) หมายถึงรูปแบบที่เป็นระบบฮาร์ดแวร์ซึ่งใช้ในการถ่ายทอด/เผยแพร่ข้อมูล ส่วนที่สองคือแผนการสื่อสาร (Communication Plan) หมายถึงแบบแผนการใช้ทรัพยากรสื่อสารในภาพรวม และส่วนที่สามคือเครือข่าย (Network) หมายถึงขั้นตอนกระบวนการในการถ่ายทอดข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์กรเครือข่าย ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในภาวะปกติอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดจะต้องจัดทำแผนอำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยประจำปี เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการเผชิญเหตุเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยแผนดังกล่าวจะระบุภารกิจและการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายต้องปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับพรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่งจังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำที่กล่าวว่า “อันดับแรกอำเภอมีแผนเป็นประจำ แผนเฉพาะกิจในเรื่องของการแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นหลักการที่ทุกอำเภอทำอยู่แล้ว” นอกจากนี้แผนดังกล่าวจะระบุสาระสำคัญของแผนการสื่อสารเพื่อให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันทั้งยามปกติ และภาวะฉุกเฉิน ซึ่งรายละเอียดของแผนการสื่อสารจะประกอบด้วย รายชื่อหน่วยงาน รายชื่อผู้ประสานงานของหน่วยงาน และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ รวมทั้งเครือข่ายวิทยุตลอดจนนามเรียกขานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคีเครือข่ายทั้งหมด และจากการสอบถามข้อมูลระดับอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงานในทางปฏิบัติพบว่าในช่วงระยะเวลาที่เกิดอุทกภัยซึ่งมีระดับความรุนแรง 1 ซึ่งเป็นระดับที่อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้นั้น วิธีการติดต่อสื่อสารและการประสานงานผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารพื้นฐานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายสามารถใช้งานได้ตามแผนการสื่อสารทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต

โทรศัพท์พื้นฐาน โทรสาร โทรศัพท์เคลื่อนที่ และวิทยุสื่อสาร อาทิ การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อติดตามข้อมูลสถานการณ์น้ำ การใช้โทรสารส่งข้อมูลการรายงานสถานการณ์ และความเสียหาย การใช้วิทยุสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทั้งในชายเดียวกัน และต่างชาย กระบวนการสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายมีการสื่อสารผ่านวิธีการเพื่อการประสานการปฏิบัติอย่างเป็นทางการด้วยหนังสือราชการเป็นสำคัญเนื่องจากต้องอาศัยหลักฐานทางราชการเพื่อใช้ในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ การทำหนังสือขอรับการสนับสนุนเครื่องจักร การทำหนังสือแจ้งจังหวัดเพื่อประกาศภัย แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในพื้นที่มีความคุ้นเคย และปฏิบัติงานร่วมกันมาโดยตลอด การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการผ่านวิธีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ของหัวหน้าส่วนราชการ และระดับเจ้าหน้าที่ระหว่างกัน มักดำเนินการก่อนที่จะทำหนังสือราชการเพื่อการประสานงานอย่างเป็นทางการต่อไป ซึ่งตรงกับข้อมูลจาก สุธา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำและวนิดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำ ที่ต่างกล่าวว่า “การประสานงานไม่เป็นทางการหรือ ตอนนั้นถ้าเป็นทางการคงไม่ทัน” ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับเจริญ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำ ที่กล่าวว่า “การติดต่อสื่อสารกับผู้ปฏิบัติตอนนั้นมีถืออย่างเดียว เอกสารไม่มีเลย” ซึ่งตรงกับข้อมูลที่ได้จาก จิระพันธ์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำเช่นกันที่กล่าวว่า “เหตุการณ์ตอนนั้นไม่มีที่เป็นทางการจะมีแต่ไม่เป็นทางการอย่างเดียว ฉะนั้นการดำเนินงานได้คือจะฮัลโหล ฮัลโหล กันอย่างเดียวจะมาเป็นหนังสือออกเลขไม่มี เพราะวาระบบต่างๆ มันใช้ไม่ได้”

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์อุทกภัยขยายตัวสู่ระดับความรุนแรงที่ 2 ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัดจะพบว่าระบบการสื่อสารและการประสานงานโดยวิธีการสื่อสารทางเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ โทรสาร วิทยุ ยังคงสามารถใช้งานได้ตามแผนอำนวยการเฉพาะกิจฯ ของจังหวัด แต่การใช้งานบางวิธีการอาจมีความล่าช้าเนื่องจากอุทกภัยเป็นอุปสรรคสำคัญในการเดินทางของเจ้าหน้าที่ไปยังที่ตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของตนเอง รวมไปถึงหน่วยงานอื่น อาทิ การทำหนังสือราชการไปยังหน่วยงานต่างๆ การส่งโทรสารแบบฟอร์มรายงานความเสียหาย เป็นต้น ดังนั้นระบบการสื่อสารอย่างเป็นทางการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ด้วยการส่งหนังสือราชการอย่างเป็นทางการไม่สามารถประสานงานได้ด้วยความรวดเร็ว เช่นสถานการณ์ปกติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงอาศัยการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ อาทิ โทรศัพท์หาหรือ/ขออนุมัติ ส่งข้อความสั้น ฯลฯ กับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ของจังหวัดทั้งในเรื่องการรายงานสถานการณ์ การให้การช่วยเหลือ การขอรับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น โดยการทำหนังสือราชการในเรื่องดังกล่าวในทางปฏิบัติพบว่ามักจะดำเนินการภายหลังเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการ ขณะที่ใน

ระดับพื้นที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ล้วนอาศัยการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการประสานการปฏิบัติเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าวิธีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ยังคงเป็นช่องทางการสื่อสารผ่านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว และทันสมัย โดยเฉพาะการรับส่งข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการอุทกพิบัติภัย อาทิ จีระพันธ์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “นโยบายกระทรวงอันหนึ่ง จังหวัดไหนที่ไม่ถูกน้ำกล่าวว่า “สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดจะใช้โมเด็มความเร็วสูงแบบพกพา (AirCard) เชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตในการเข้าระบบ Flood Management System (FMS) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลซึ่งรวบรวมข้อมูลสถานะของทางหลวงชนบททั่วประเทศ ไม่ใช่เฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเท่านั้นทั้งข้อมูลพิกัดถนนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยทั้งในแง่ระยะทางที่ได้รับผลกระทบ ความสูงของน้ำ ความเสียหายของถนน ตลอดจนพิกัดที่มีการดำเนินมาตรการเพื่อความปลอดภัย เช่น บริเวณ ที่มีการติดป้ายแจ้งเตือนแล้ว

ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์อุทกภัยขยายตัวส่งผลกระทบรุนแรง และยกระดับความรุนแรงจนเกินขีดความสามารถของจังหวัด กล่าวคือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับผลกระทบจากอุทกภัยครบทั้ง 16 อำเภอ โดยในพื้นที่เขตเมือง เขตเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวประสบอุทกภัยอย่างไม่เคยเกิดขึ้น มาก่อน และจากการเล่าประสบการณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า นอกจากอุทกภัยส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ในส่วนของระบบการสื่อสารนั้นถูกตัดขาดเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยสมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “พอน้ำท่วมจริงๆ ระบบสื่อสารมันล่มไปพักหนึ่ง กว่าจะกู้มาใหม่และใช้ได้ต้องใช้เวลา” และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การไฟฟ้าจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนเผชิญเหตุโดยการตัดระบบไฟฟ้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชั้นล่างของอาคารที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จาก สุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “หลังจากวันแรกเจ้าหน้าที่ไฟฟ้ามาก็มาช่วยตัดระบบไฟที่อยู่ชั้นล่างทั้งหมดออก ชั้นบนใช้ไฟได้ คนก็อยู่ได้ไปมาปกติ” แต่ทั้งนี้ การปฏิบัติการตัดระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเฉพาะในพื้นที่เขตเมือง ขณะที่ในพื้นที่รอบนอกไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงทีเนื่องจากสถานการณ์ระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับส่งผลต่อการเดินทางเข้าถึงพื้นที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวในหลายพื้นที่ อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวงได้แก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นจากระบบไฟฟ้างดังกล่าวโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มีจิตอาสา โดยพิมาย (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ฌิกร (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) และจรินทร์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ได้เล่าไว้เช่นเดียวกันว่าในพื้นที่ของตน “ก็อาศัยคนในพื้นที่ที่มีความรู้เกี่ยวกับไฟฟ้ามาช่วยกัน” สำหรับระบบการสำรองไฟฟ้าพบว่ามีใช้เฉพาะบางหน่วยงาน ดังนั้น วิธีการสื่อสารที่ใช้พลังงานไฟฟ้าทั้งหมด ไม่สามารถใช้งานได้เต็มที่ประสิทธิภาพในระยะแรก อาทิ คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต โทรสาร ขณะที่โทรศัพท์เคลื่อนที่ และวิทยุสื่อสารใช้ได้

ระยะเวลาที่จำกัด นอกจากนี้ แผนการสื่อสารที่กำหนดไว้ล่วงหน้าไว้ในแผนอำนวยการเฉพาะกิจ ของจังหวัดพบว่าไม่สามารถใช้การได้ตามแผนทั้งหมด เนื่องจากสถานที่ตั้งของหน่วยงานราชการ หน่วยงาน/องค์การภาคีเครือข่ายในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ทำให้จำเป็นต้องย้ายที่ทำการชั่วคราวไปยังพื้นที่ปลอดภัย เช่น ที่ว่าการอำเภอมหาราชยาศัยที่ทำการชั่วคราวไปตั้ง ณ บริเวณใกล้เคียงวิทยาลัยการอาชีพมหาราช กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ย้ายที่ทำการไปตั้ง ณ ศาลากลาง เป็นการชั่วคราว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อพื้นฐานที่มีอยู่ตามแผนอำนวยการเฉพาะกิจ จึงไม่สามารถใช้การได้

ภายหลังเมื่อมีการตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า และสถาปนาระบบการสื่อสาร ณ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า ที่ศาลากลางจังหวัด ระบบการสื่อสารเริ่มกลับเข้าสู่ภาวะปกติ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการสื่อสารเพื่อการประสานงานหลักระหว่างหน่วยปฏิบัติในศูนย์ฯ และหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ประสบภัย ยังคงเป็นการสื่อสารผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่และวิทยุสื่อสารไปยังผู้ประสานงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายนั้นๆ เช่น ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจมอบหมายภารกิจกู้ภัยไปยังมูลนิธิกู้ภัยอยุธยาทางวิทยุสื่อสารโดยตรง เป็นต้น นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบว่า การสื่อสาร/การประสานงานในการปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายยังอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว (Personal Connection) ส่งผ่านความประสงค์ในด้านต่างๆ ผ่านคนรู้จักต่อไปยังบุคคลที่รับผิดชอบด้วย เช่น ใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์ Facebook ขอรับการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานและช่วยเหลือประชาชน ดังเช่นที่ วิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า “เจ้าหน้าที่สนิทกันเป็นจุดเริ่มแรกเลย สอบถามเพื่อนที่อยู่โรงพยาบาลจุฬาบอกว่าขาดแคลนนม โดยส่งข้อมูลผ่าน Facebook ไปเขาก็ส่งนมของโรงพยาบาลมาให้เลย” นอกจากนี้ เมื่อสอบถามการติดต่อสื่อสารและประสานงานของเครือข่ายภายในหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง พบว่า การสื่อสารข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ ในขณะที่เกิดภัยในภาวะวิกฤติใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และวิทยุสื่อสารเป็นหลัก โดยในส่วนของโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นจะเป็นทั้งการโทรศัพท์หาผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงและการส่งข้อความสั้น (Short Message: SMS) อาทิ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) และ วัฒนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า นิคมอุตสาหกรรมบางปะอินใช้การส่งข้อความสั้น (SMS) ข้อมูลข่าวสารถึงโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม สำหรับวิทยุสื่อสารนั้นถูกนำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในภาคสนามเพื่อใช้ประสานงานด้านการกู้ภัย การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์เป็นสำคัญ เช่นที่ เชิดชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “มูลนิธิอยุธยาร่วมใจได้ตั้งเครือข่ายวิทยุกลางเพื่อเป็นแม่ข่ายในการประสานและติดต่อสื่อสารระหว่างมูลนิธิด้วยกันทั้งมูลนิธิภายในจังหวัด และมูลนิธิที่มาจากภายนอกจังหวัด เช่น มูลนิธิสว่างอรियะ มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง มูลนิธิร่วมกตัญญู” เป็นต้น

นอกจากการสื่อสารเพื่อการประสานงานผ่านเทคโนโลยีของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก และหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง ดังที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากภายหลังเมื่อสถานการณ์อุทกภัยในภาพรวมของประเทศทวีความรุนแรงรัฐบาลได้ตั้ง คอส. ศอศ. และ ศปภ. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาพรวมของประเทศ การประชุมทางไกล (Video Conference) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารรูปแบบหนึ่งจึงถูกนำมาใช้เพื่อการประสานงาน สั่งการและติดตามข้อมูลสถานการณ์ และการให้การช่วยเหลือระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด กับองค์กรปฏิบัติในส่วนกลางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ ศปภ. ได้มีการตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุ 1111 กต 5 (Call Center) เพื่อเป็นเบอร์กลางของรัฐบาลให้ประชาชนโทรศัพท์เพื่อสอบถามข้อมูล ขอความช่วยเหลือ หรือร้องเรียนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุทกภัย โดย Call Center จะรวบรวมข้อมูลส่งต่อมายังจังหวัดและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต่อไป ซึ่งเมื่อสอบถามรัตนดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจว่าการสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า กับ ศปภ. (ในส่วน Call Center 1111 กต 5) เป็นการสื่อสารทางเดียวกล่าวคือ จาก Call Center ไปยังศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าของจังหวัดเท่านั้น แต่เมื่อจังหวัดได้ดำเนินการกรณีปัญหาที่ Call Center ส่งต่อมาแล้ว จังหวัดไม่สามารถรายงานผลการดำเนินการกลับไปยัง Call Center ได้เพราะไม่มีผู้รับผิดชอบปัญหา/ข้อร้องเรียน เป็นการเฉพาะกรณีจึงต้องรายงานผลโดยตรงกับต้นสังกัด

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงแม้ในสถานการณ์อุทกภัยจะมีการใช้ระบบการสื่อสารตามแผนอำนวยการเฉพาะกิจฯ และระบบสื่อสารที่สถาปนาขึ้นในช่วงภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานภาคีเครือข่ายดังกล่าวโดยมีการนำเทคโนโลยีการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ มาใช้ในการประสานงานเพื่อการปฏิบัติงานในการจัดการอุทกพิบัติภัยก็ตาม แต่จากการรวบรวมข้อมูลพบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่าการสื่อสารโดยการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้ามีความสำคัญยิ่ง นอกจากนี้ การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้ปฏิบัติของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายบนพื้นฐานของความคุ้นเคย ใกล้ชิด และสนิมสนมกันมาก่อนมีส่วนช่วยให้การขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปโดยความรวดเร็ว

2) การบริหารข้อมูลข่าวสารและการข่าว (Information and Intelligence Management) หมายถึงกระบวนการรวบรวม แลกเปลี่ยนข้อมูล และจัดการข้อมูลรวมถึงการข่าวที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความรวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ ในส่วนนี้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า สามารถแบ่งประเภทของข้อมูลออกตามการนำไปใช้งานในการจัดการอุทกพิบัติภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ 3 ประเภท กล่าวคือ

(1) ข้อมูลสนับสนุนในการตัดสินใจ คาดการณ์สถานการณ์ และกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นข้อมูลที่ต้องมีการ



แลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ได้แก่ ข้อมูลสถานการณ์น้ำ และพยากรณ์อากาศ ข้อมูลน้ำในเขื่อน ข้อมูลระดับน้ำท่า ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้ประโยชน์ในการแจ้งเตือนภัยและอพยพประชาชน และกำหนดยุทธวิธี/มาตรการด้านสิ่งก่อสร้างเชิงป้องกัน อาทิ การสร้าง/เสริมแนวคันกันน้ำ ข้อมูลทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ประสบภัยตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน ข้อมูลพื้นที่และผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และความเสียหาย เพื่อจัดบริการและการให้การช่วยเหลือประชาชน ฯลฯ

(2) ข้อมูลเฉพาะด้าน/ข้อมูลเทคนิคของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเพื่อการปฏิบัติการเฉพาะด้าน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อมูลเฉพาะด้านและเป็นข้อมูลพื้นฐานให้แก่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมายภารกิจ ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น ข้อมูลจำนวนคน ในศูนย์พักพิง ใช้ประโยชน์ในการแจกจ่ายอาหารและเครื่องดื่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อมูลผู้ป่วยในโรงพยาบาลสนามในศูนย์พักพิง ใช้ประโยชน์ในการจัดหาและเวชภัณฑ์สนับสนุนของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ข้อมูลผู้ป่วยหนักที่ต้องการการส่งต่อ ใช้ประโยชน์ในการประสานงานกับเครือข่ายด้านการแพทย์เพื่อส่งต่อผู้ป่วยไปรักษาภายนอกพื้นที่ประสบภัยของโรงพยาบาลพระนครศรีอยุธยา ข้อมูลระดับน้ำ ใช้ประโยชน์ในการวางแผนชะลอน้ำของโครงการชลประทาน ข้อมูลแหล่งน้ำมันเชื้อเพลิงสำรอง ใช้ประโยชน์ในการชี้เป้าสถานประกอบการที่มีน้ำมันเชื้อเพลิงสำรอง เป็นต้น

(3) ข้อมูลเพื่อการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สู่สาธารณะ สำหรับข้อมูลที่เป็นทางการและได้รับการรับรองความถูกต้องและจะเป็นข้อมูลที่สามารเผยแพร่สู่สาธารณชนในภาพรวมของจังหวัดนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนิภาคดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เกี่ยวกับการได้มาและการเข้าถึงข้อมูล วิธีการตลอดจนกระบวนการนำส่งข้อมูลสู่สาธารณะ ให้ข้อมูลว่า

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดมีเครือข่ายหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ที่เป็นทางการประกอบด้วย สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 (NBT) และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ขณะที่สื่อสารมวลชน (Mass Media) ประเภทอื่น อาทิ หนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุ สิ่งพิมพ์ เคเบิลทีวี ทั้งในพื้นที่ และนอกพื้นที่สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดจะมีบทบาทเพียงการประสานงานและให้ข้อมูลต่อสื่อสารมวลชนดังกล่าวเพื่อนำไปเผยแพร่ต่อไปเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล

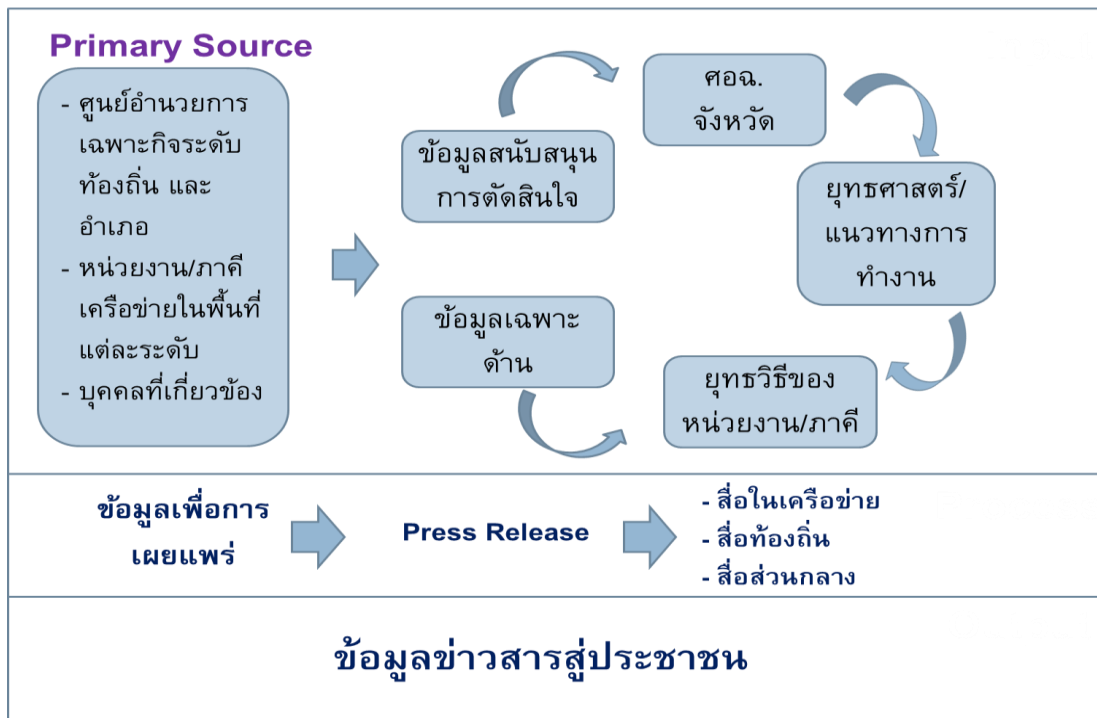
ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลและการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนจึงเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดจาก 3 แหล่งด้วยกันกล่าวคือ

แหล่งที่หนึ่ง สรุปลงการประชุมศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ ที่มีเป็นประจำทุกวัน และศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ ระดับอำเภอ และท้องถิ่น

แหล่งที่สอง คือข้อมูลเฉพาะด้านจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะด้านของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เช่น จำนวนผู้ได้รับความเดือดร้อนจำแนกตาม ระดับความอ่อนแอทางสังคม หรือต้องการได้รับการดูแลเป็นพิเศษ อาทิ คนชรา คนป่วย เด็ก/ทารก เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการบริการตามความต้องการ เป็นต้น

แหล่งที่สาม คือการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการโทรศัพท์ สอบถาม

ทั้งนี้ หลังจากได้รับข้อมูลแล้วสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดจะจัดทำข่าวแจก (Press Release) สื่อสารมวลชนในเครือข่ายและส่งข้อมูลให้โดยตรง ขณะที่สื่อสารมวลชนอื่นสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดจะจัดวาง Press Release ไว้ให้สื่อแขนงอื่นๆ มารับข้อมูลเพื่อเผยแพร่และอ้างอิงต่อไป อย่างไรก็ตาม นิภาคินา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อสังเกตว่าในประเด็นความถูกต้องของข่าวสารที่ไปถึงประชาชนนั้นพบว่าสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดจะไม่สามารถที่จะควบคุมสื่อสารมวลชนอื่นๆ ได้



ภาพที่ 4.8 กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูล การใช้ประโยชน์ และการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีข่าวลือเกิดขึ้นในขณะที่เกิดภัย ซึ่งเป็นข้อมูลที่ขาดความถูกต้อง สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดก็จะรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลในการชี้แจงข้อเท็จจริงของข้อมูล เพื่อแก้ไขข่าวลือในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤติด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามข้อมูลเชิงลึกในประเด็นเรื่องคุณภาพของข้อมูลสารสนเทศที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายพบว่า ข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลบางประการยังขาดความชัดเจน และเชื่อถือได้ดังเช่นที่ สุรัชย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวถึงการสื่อสารข้อมูลปริมาณน้ำที่ขาดความชัดเจนอันเกิดจากการใช้ภาษาเทคนิคโดยยกตัวอย่างว่า “น้ำตรงนี้ระบายจากเขื่อนป่าสักจำนวนแค่นี้ และคาดว่าจะถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในเวลานี้ จะทำให้น้ำท่วมสูงกว่าระดับน้ำทะเลเท่านี้ มันไม่เข้าใจว่าหมายถึงอะไร” นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายพบว่า หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันมาตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย ทั้งที่เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในการนำเสนอในที่ประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ดังกล่าวมาข้างต้น การนำส่งข้อมูลผ่านหนังสือราชการ เช่น ข้อมูลการคาดการณ์สถานการณ์น้ำ ข้อมูลการรายงานการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความคุ้นเคย สนับสนุน อันเกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ อาทิ การประสานงานขอข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านยังกล่าวว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลเฉพาะด้านระหว่างหน่วยงานบางหน่วยถูกปฏิบัติจนเรียกได้ว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทำระหว่างกัน เช่น เซิตชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลการพร่องน้ำจากเขื่อนของกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตว่า “เรามีการประชุมกันตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถ้าเกิดสถานการณ์ใหญ่ก็มีการประชุมกันเกือบทุกวันปกติสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ถ้าฤดูแล้งก็เดือนละครั้ง...ไม่ได้เป็น MOU หรือข้อตกลงร่วมกัน แต่เราทำกันอย่างนี้มานานเสาร์อาทิตย์เราก็กู้กัน” เป็นต้น รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายยังเกิดขึ้นระหว่างกันตั้งแต่ในภาวะปกติโดยการประสานงานร่วมกัน และการประชุม สำหรับประเด็นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องตรงไปตรงมานั้น พบคำตอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทางคือแนวทางแรกหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ แนวทางที่สอง หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเปิดเผยข้อมูลตรงไปตรงมาแต่เนื่องจากขาดการสื่อสารระหว่างกันจึงเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถทราบข้อมูลครอบคลุมทุกด้าน และแนวทางตอบสุดท้ายคือหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย บางหน่วยงานเปิดเผยข้อมูลแต่เพียงบางส่วน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุปสำหรับระบบการบริหารข้อมูลข่าวสารและการข่าวของหน่วยงานภาคีเครือข่ายนั้น พบข้อมูลที่ใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อการจัดการอุทกพิบัติภัย 3 ประเภทคือข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจคาดการณ์สถานการณ์ และกำหนดยุทธศาสตร์ ข้อมูลของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เพื่อการปฏิบัติการเฉพาะด้าน และข้อมูลเพื่อการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สู่สาธารณะ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลสามารถเก็บข้อมูลได้จาก 3 แหล่ง คือจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ฯ จังหวัด/อำเภอ/ท้องถิ่น จากหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ในส่วนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันมีทั้งที่เป็นรูปแบบทางการในการประชุมและข้อมูลจากเอกสารราชการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการผ่านความคุ้นเคยในการปฏิบัติงานร่วมกันตั้งแต่ในยามปกติ

### 3) การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันของเครือข่าย (Resource Management)

ในการบริหารทรัพยากรของเครือข่ายนั้น ผู้วิจัยพิจารณาทรัพยากรในการจัดการอุทกพิบัติภัยเป็น 3 ส่วนกล่าวคือทรัพยากรมนุษย์ (Man) วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร (Machine) ที่ใช้ในการจัดการอุทกพิบัติ และงบประมาณ (Money) โดยในส่วนของทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร หมายความว่าถึงกรณีที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายมีการบริหารทรัพยากรร่วมกันอย่างครบวงจร คือมีการบริหารจัดการทรัพยากรตามกระบวนการ 5 ขั้นตอนร่วมกัน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การจัดแบ่งประเภทและชนิดของทรัพยากร ขั้นตอนที่ 2 การจัดหาทรัพยากร ขั้นตอนที่ 3 การส่งใช้/ส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 4 การติดตามการนำทรัพยากรไปใช้งาน และขั้นตอนที่ 5 การนำทรัพยากรกลับมาใช้ การฟื้นฟู บำรุงรักษาและการชดเชยทรัพยากร สำหรับงบประมาณหมายความว่าถึงการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อใช้การป้องกัน แก้ไข บรรเทาและฟื้นฟูสภาพความสูญเสียและเสียหายอันเกิดจากอุทกพิบัติภัย ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ศึกษาวิจัย พบข้อเท็จจริงในการบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการในการจัดการอุทกพิบัติภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในส่วนของทรัพยากรมนุษย์ และวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร ดังนี้

(1) การจัดแบ่งประเภทและชนิดของทรัพยากร พบว่าทุกหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย มีข้อมูลรายการทรัพยากร (List of Items) และจำนวนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง แต่ไม่ได้แบ่งประเภทของทรัพยากรออกตามวัตถุประสงค์การใช้งาน กล่าวคือทรัพยากรปฏิบัติงาน (Tactical Resources) และทรัพยากรสนับสนุน (Support Resources) อาทิ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีการจัดทำข้อมูลเครื่องมือ เครื่องจักร และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น เรือท้องแบน กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด มีข้อมูลกำลังพล ฯลฯ ขณะที่บางหน่วยไม่มีทรัพยากรอยู่ใน

พื้นที่แต่ต้องร้องขอรับการสนับสนุนและอนุมัติจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยเหนือทั้งในส่วนกลาง/ภูมิภาค อาทิ การขอรับการสนับสนุนอากาศยานเพื่อใช้ในการส่งกำลังบำรุง นอกจากนี้ ข้อมูลทรัพยากรของบางหน่วยงานในบางรายการไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดได้ เนื่องจากเป็นยุทธโศปกรณ์ทางทหาร สำหรับสถานะการใช้งานของทรัพยากรดังกล่าว พบว่าศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัดได้มีข้อสั่งการให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลสถานะทรัพยากรให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งให้เตรียมความพร้อมของทรัพยากรให้พร้อมใช้งานตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณทำให้บางหน่วยงานไม่สามารถเตรียมความพร้อมของทรัพยากร ได้เต็มขีดความสามารถ ดังนั้น หากพิจารณาในภาพรวมของจังหวัดจะพบว่าศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ยังขาดฐานข้อมูลรวมทรัพยากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันศักยภาพด้านทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัดก็มีขีดจำกัดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จะได้กล่าวในประเด็นปัญหาอุปสรรคต่อไป

(2) การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน พบว่า การได้มาซึ่งทรัพยากรในการปฏิบัติงานภายในจังหวัดมีแหล่งที่มาอยู่ด้วยกัน 5 ช่องทาง กล่าวคือ

ก) ช่องทางแรกคือ หน่วยงานภาคี/เครือข่ายใช้ทรัพยากรของหน่วยงานตนเองที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือจัดหาเองหรือได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเครือข่ายรองของตนเอง เช่น เรือท้องแบนของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เครื่องสูบน้ำของโครงการชลประทานในจังหวัด รถยกสูง เรือเร็ว เรือขนส่งเสบียงของมูลนิธิกุ๊กภัยอยุธยา (ปัจจุบันดำเนินการในนามโครงการหนึ่งใจช่วยเหลือผู้ประสบภัยประจำภาคกลาง มูลนิธิมิลาเคลออฟไลฟ์) ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและของมูลนิธิ สวนอุตสาหกรรมโรจนะจัดเช่าเรือจากนอกพื้นที่ประสบภัย หรือได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายรองของตนเอง อาทิ สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดได้รับการสนับสนุนเรือจากสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดราชบุรี นครปฐม กาญจนบุรี นิคมอุตสาหกรรมบางปะอินได้รับการสนับสนุนเครื่องสูบน้ำ และเครื่องจักรจากบริษัท ช.การช่าง อีฐมูลเบาจากโรงงาน แผ่นพาเลทไม้และพลาสติก (Pallet) จากโรงงาน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการภายในนิคม เรือและเสบียงจากนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร เป็นต้น

ข) ช่องทางที่สอง ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าพิจารณาจัดซื้อ จัดจ้าง หรือขอรับการสนับสนุน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ศูนย์ฯ หรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายสามารถดำเนินการหรืออนุมัติการสนับสนุนได้เอง

ค) ช่องทางที่สาม คือ การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนที่อยู่ นอกเหนืออำนาจของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในพื้นที่จะสามารถอนุมัติให้ใช้ หรือดำเนินการได้ แต่ต้องขอรับการสนับสนุนและอนุมัติผ่านไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ก่อน อาทิ เครื่องสูบน้ำของกรมชลประทาน อากาศยานเพื่อใช้ในการส่งกำลังบำรุง

ง) ช่องทางที่สี่ ขอรับสนับสนุนทรัพยากรโดยตรงจากหน่วยงานส่วนกลางทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม รวมทั้ง ศปภ.อาทิสํานักงานตำรวจแห่งชาติอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการจัดจ้างเรือของประชาชนในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ในการลาดตระเวน และจัดสายตรวจดูแลความปลอดภัยของประชาชน สํานักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอรับการสนับสนุนหัวเชื้อจุลินทรีย์ (พด.6) เพื่อใช้ในการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่น้ำท่วมขัง การขอรับการสนับสนุนอากาศยานจากสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเพื่อเคลื่อนย้ายผู้ป่วยอาการหนัก เป็นต้น

จ) ช่องทางที่ห้า ทางจังหวัด/หน่วยงานภาคีเครือข่ายมิได้ร้องขอรับการสนับสนุนแต่ ศปภ.หน่วยงานส่วนกลางทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น ภาคประชาชน/มูลนิธิ/สมาคม รวมทั้งรัฐบาลต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้การสนับสนุนตามภารกิจหน้าที่ หรือด้วยจิตอันเป็นสาธารณะ เช่น

(ก) การมอบหมายหรือส่งบุคลากรภาครัฐเข้ามาช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ อาทิสํานักงาน (ศปภ.) มอบหมายแม่ทัพภาคที่ 1 สนับสนุนการเข้าควบคุมสถานการณ์ภายในจังหวัด และดูแลช่วยเหลือโรงไฟฟ้าบางปะอิน หน่วยงานราชการในส่วนกลางส่งกำลังคนเข้ามาช่วยปฏิบัติงานภายในจังหวัด อาทิสํานักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่งหัวหน้าสํานักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง มาช่วยสนับสนุนปฏิบัติงานของสํานักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กระทรวงสาธารณสุขส่งผู้ตรวจราชการเข้ามาร่วมวางแผนการปฏิบัติงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข กรมการปกครองส่งอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จากจังหวัดอื่น และวิทยุสื่อสารมาเพื่อใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานภาคสนาม กรมราชทัณฑ์มอบหมายเรือนจำกลางสนับสนุนจังหวัดโดยนำรถหกล้อมาบรรทุกถุงยังชีพแจกจ่าย ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางแก่ประชาชนผู้ประสบภัย และนำผู้ต้องขังชั้นดีช่วยก่อกระสอบทราย กองทัพเรือส่งกำลังพล ยานพาหนะ และวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน ตำรวจตระเวนชายแดนส่งกำลังพลมาปฏิบัติการเสริมแนวกันกั้นน้ำ สํานักงานตำรวจแห่งชาติจัดส่งอากาศยาน (เฮลิคอปเตอร์) เพื่อนำส่งสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปยังจังหวัด เป็นต้น

(ข) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกพื้นที่ที่สนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน เช่น เทศบาลได้รับการสนับสนุนยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ และกำลังพลมาสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งที่ได้รับจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งจิตอาสา อาทิสํานักงานเทศบาลโยธยาได้รับการสนับสนุนเรือและกำลังพลจากเทศบาลนครเชียงใหม่

(ค) การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของภาคเอกชน อาทิสํานักงาน บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ จำกัด สนับสนุนอาหารสดเพื่อใช้ประกอบเลี้ยงโรงครัวสนาม บริษัท เบียร์สิงห์ สนับสนุนอาหารและน้ำดื่ม และตั้ง

ครัวสนาม บริษัท ช.การช่าง สนับสนุนรถสิบล้อวิ่งรับส่งและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในการสัญจร บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) สนับสนุนอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือแก่เจ้าหน้าที่ใช้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

(ง) ภาคประชาชนและมูลนิธิ/สมาคมในพื้นที่สนับสนุนทรัพยากร อาทิ ประชาชนผู้ประสบภัยนำเครื่องสูบน้ำของตนเองมาช่วยหน่วยงานภาคีเครือข่ายสูบน้ำ มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ สนับสนุนถุงยังชีพเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย มูลนิธิพัฒนาเทวราชโพธิสัตว์ จัดตั้งโรงครัวสนามเพื่อประกอบเลี้ยงผู้ประสบภัยในพื้นที่อำเภอหาราช สมาคมคนจีนบริจาคอาหารสดเพื่อให้โรงครัวสนามประกอบเลี้ยง มูลนิธิรักษ์ไทยสนับสนุนองค์ความรู้และสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านตั้งโรงครัวสนามประกอบเลี้ยงผู้ประสบภัยในพื้นที่ เป็นต้น

(จ) องค์การระหว่างประเทศสนับสนุนทรัพยากรการปฏิบัติงาน เช่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ส่งเครื่องสูบน้ำ น้ำมัน และบุคลากรเข้ามาช่วยปฏิบัติงานกอบกู้สวนอุตสาหกรรมโรจนะ กษัตราดสากลสนับสนุนด้านสุขอนามัย อาทิ สนับสนุนเครื่องกรองน้ำ การปรับปรุงสถานพยาบาลของเรือนจำกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ส่งผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่มาประเมินและสำรวจความเสียหาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่ที่เป็นมรดกโลก สาธารณรัฐประชาชนจีนสนับสนุนเรือท้องแบนติดเครื่องยนต์ สโมสรโรตารีโลกสนับสนุนเต็นท์ที่พักในศูนย์พักพิงชั่วคราว เป็นต้น

ดังนั้น จากข้อมูลการสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่านอกเหนือจากหน่วยงานภาครัฐ และท้องถิ่น แล้วภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด

### (3) การสั่งใช้/ส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามพบว่า ในการสั่งใช้/ส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานในภารกิจขณะเกิดภัยนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

ก) กรณีศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ หรือศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าเป็นผู้สั่งใช้/ส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน พบว่าในการสั่งใช้/ส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จะสั่งการในภาพรวมของเป้าหมายและภารกิจให้แก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ต้องปฏิบัติโดยจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนตามสำคัญเร่งด่วนของภารกิจที่ต้องดำเนินการ ซึ่งในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรจะเป็นการพิจารณาหารือร่วมกันของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายภายในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลประกอบการตัดสินใจในพื้นที่โดยเฉพาอย่างยิ่งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ อำเภอ และท้องถิ่น

เช่น การจัดสรรยานพาหนะสนับสนุนการจัดส่งกำลังบำรุงให้อำเภอ ทั้งนี้ จะพบว่าในการประชุม ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ จะมีการสอบถามข้อมูลในด้านต่างๆ ในพื้นที่ประสบภัยจาก นายอำเภอเป็นสำคัญ

ข) กรณีการสั่งใช้/ส่งทรัพยากรไปปฏิบัติงานโดยไม่ได้ผ่านการสั่งการจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณีเช่นกัน กล่าวคือ กรณีแรกศูนย์ไม่ได้เป็นผู้สั่งใช้ แต่รับทราบว่ามีคำสั่งใช้/ส่งทรัพยากรมาปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ เช่น การสั่งการโดยตรงมาจากรัฐบาล และกรณีที่ส่งทรัพยากรนั้นถูกสั่งใช้/ส่งมาปฏิบัติงานโดยไม่มี การแจ้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ จังหวัดทราบ (Check In) ก่อนเข้าปฏิบัติการในพื้นที่ เช่น การปฏิบัติการช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยของภาคประชาสังคม อาทิ มูลนิธิ ภาค ประชาชน หรือสื่อสารมวลชนนอกพื้นที่ที่มีจิตอาสา เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้จากการสอบถามข้อมูลเชิงลึกจากรีนา (นามสมมติ) ให้ข้อมูลว่าเนื่องจากภาคประชาสังคมเข้าให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ภายในจังหวัดเป็นจำนวนมาก จนไม่สามารถที่จะเก็บข้อมูลได้ครบถ้วน

#### (4) การติดตามการนำทรัพยากรไปใช้งาน

ในการติดตามการนำทรัพยากรไปใช้งานที่ได้ถูกสั่งใช้/ส่งออกไป ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยภายในจังหวัดนั้น พบว่าหากเป็นทรัพยากรที่ถูกสั่งใช้/ส่งไป ปฏิบัติงานโดยคำสั่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ หรือมีการแจ้งต่อศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ข้อมูลการใช้ทรัพยากรดังกล่าวจะถูกรายงานกลับมายังหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เป็นเจ้าของ ทรัพยากรเป็นหลัก ทั้งผลการปฏิบัติงาน และจำนวนทรัพยากรที่ออกไปปฏิบัติงานแล้วและ ความพร้อมที่จะปฏิบัติการอีกต่อไป ทั้งนี้ การรายงานการนำทรัพยากรไปใช้พบว่ามีการ รายงานในการประชุมของศูนย์เป็นประจำทุกวัน และเมื่อศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ศูนย์ บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้ามีความประสงค์จะนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ยังภารกิจอื่นใน ขณะนั้น ก็จะมีการสอบถามหารือในที่ประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขณะเกิดอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่า มี หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาสังคมเป็นจำนวนมาก ได้ส่งทรัพยากรเข้ามา ปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชนหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยโดยมิได้แจ้งหรือ รายงานท้องถิ่น/อำเภอ/จังหวัดเพื่อรับมอบหมายภารกิจอย่างเป็นทางการดังกล่าว และถึงแม้ จังหวัดจะได้มีข้อสั่งการให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่รายงานการปฏิบัติและผลการ ดำเนินการของหน่วยงานที่เข้ามาปฏิบัติงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบก็ตาม แต่ทางปฏิบัติพบว่าไม่ สามารถรายงานได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การสนับสนุนทรัพยากรในการช่วยเหลือ จะช่วยอุดช่องโหว่ในการปฏิบัติงานของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือประชาชนก็ตาม หากแต่อุดม (นาม สมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อคิดเห็นสอดคล้องกับรณชัย (นามสมมติ, 2557: การ สัมภาษณ์) ว่านอกจากจะทำให้ทางจังหวัดไม่สามารถติดตามผลการดำเนินการของทรัพยากร ในภาพรวมอันเป็นผลมาจากความสับสนของข้อมูลแล้ว จังหวัดยังไม่สามารถเบิกจ่าย



งบประมาณมาสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ของหน่วยงานดังกล่าวได้ อาทิ เบิกจ่ายค่าน้ำมันเติมเรือติดเครื่องยนต์ ฯลฯ รวมทั้งความสูญเสีย หรือเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นขณะปฏิบัติงานทางจังหวัดจะไม่สามารถรับผิดชอบได้เนื่องจากติดเงื่อนไขระเบียบจากทางราชการ ดังนั้นการเข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติจึงควรได้แจ้งพื้นที่ได้ทราบด้วย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการทำงานได้อย่างทั่วถึง กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในภาพรวมของจังหวัดจะไม่มีข้อมูลการนำทรัพยากรทั้งหมดไปใช้งานและผลการดำเนินงานของทรัพยากรในพื้นที่ที่เป็นปัจจุบันได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ เป็นรายวัน ต้องอาศัยการสอบถามผู้ปฏิบัติในหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายภายในพื้นที่เป็นรายกรณีไปด้วย

(5) การนำทรัพยากรกลับมาใช้ การฟื้นฟู บำรุงรักษาและการชดเชยทรัพยากร จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทราบว่า ในการนำทรัพยากรการปฏิบัติงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยมาดำเนินการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานได้ต่อไปนั้น จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเองเป็นหลัก เช่น พิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เครื่องจักรเอามาใช้ ตอนส่งคืนสภาพไม่เหมือนเดิม หน่วยงานเจ้าของต้องมารับภาระซ่อมเอง ต้องมาตั้งแผนของบซ่อม” ซึ่งในความเห็นของพิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) แล้ว เห็นว่าควรมีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเครื่องจักรเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ด้วย

นอกจาก การบริหารทรัพยากรอย่างเป็นระบบตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว การการบริหารการใช้ทรัพยากรโดยแลกเปลี่ยนสนับสนุนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายด้วยกันเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจเป็นประเด็นที่สะท้อนการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักภายในจังหวัดด้วยกันมีการยืมใช้ทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงาน ซึ่งการยืมใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานมักเกิดขึ้นจากการประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีพื้นฐานมาจากความคุ้นเคย สนิมสนม และความเชื่อมั่นในการทำงานระหว่างกันเป็นสำคัญ ซึ่งทางปฏิบัติหัวหน้าหน่วยงานมักจะประสานงานขอยืมทรัพยากรกันทางโทรศัพท์ และทำเอกสารขอยืมอย่างเป็นทางการในภายหลัง ซึ่งสอดคล้องกับตัวอย่างการแลกเปลี่ยนสนับสนุนทรัพยากรระหว่างกันที่ได้จากวุฒิกิจ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ว่า “เนื่องจากเราเป็นเทศบาลที่มีความพร้อมพอสมควร อบต.ข้างเคียงมีงบประมาณน้อยปีละ 10 ล้านบาท เขาขอร้องให้ช่วยเก็บขยะให้เพราะรถมีคันเดียว เราจอยกันบางที่ไม่ต้องใช้เอกสาร...หรือบางครั้งเทศบาลเราเอาไปช่วย อบต. คุณมันออกนอกพื้นที่ ถ้าเกิดอุบัติเหตุมาแล้วจำเป็นต้องซ่อม ก็ขอเอกสารตามมาหน่อยละกันเพราะไม่งั้นลูกน้องเทศบาลเราผิดระเบียบ” ซึ่งตรงกับสุรชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เช่นกันที่กล่าวว่า “เครื่องสูบน้ำ ปภ. เขาให้ คือยืมทุกที่เลย ของทหารก็มี ชลประทานก็มี... ส่วนมากประสานงานจะไม่ใช่ทางการนะช่วงนั้น เพราะมีอะไรเราใช้โทรคุยกันเลย” ทั้งนี้ เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึกว่าทราบข้อมูลทรัพยากรของหน่วยงานอื่นได้จากแหล่งใด ซึ่ง เจตน์ (นามสมมติ,

2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านต่างๆ ระหว่างกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเกิดขึ้นระหว่างการประชุม จัดทำแผน การฝึกซ้อมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จังหวัดที่จัดให้มีขึ้นทุกปี โดยกล่าวว่า “ข้อมูลทรัพยากรมันเป็นไปตามแผนเฉพาะกิจของจังหวัดที่จัดทำขึ้นร่วมกัน” และนอกจากการแลกเปลี่ยน/สนับสนุนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักด้วยกันแล้ว ยังมีการสนับสนุนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง และเครือข่ายอื่นๆ ด้วยกัน อาทิ โรงพยาบาลพระนครศรีอยุธยา สนับสนุนเวชภัณฑ์และส่งกำลังบำรุง ตลอดจนทีมประเมินให้แก่โรงพยาบาลรอบนอกในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในระยะแรก สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน (สพฉ.) สนับสนุนเฮลิคอปเตอร์ในการรับส่งผู้ป่วยของโรงพยาบาล เป็นต้น

สำหรับการบริหารงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการอุทกพิบัติภัยจากการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่วิจัยพบว่า งบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี 2554 มีที่มาจาก 5 แหล่งด้วยกัน กล่าวคือ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด, 2554ข)

ก) งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของจังหวัด/อำเภอ ได้แก่ งบประมาณของจังหวัดในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ละ 50 ล้านบาท และในอำนาจของนายอำเภอตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ให้อีก อำเภอละ 1,000,000 บาท ทั้งนี้ ในกรณีศึกษาอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดได้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายใช้ปฏิบัติการกิจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ก่อนเกิดภัย เช่น จังหวัดจัดสรรงบประมาณให้เทศบาลโยธยาดำเนินการป้องกันพื้นที่และสงวนพื้นที่แห่ง โดยการปิดคลอง และทำคันกันน้ำเสริม จัดซื้อถุงยังชีพให้เทศบาล และอบต. ไปแจกจ่ายผู้ประสบภัย การจัดจ้างเรือของเอกชน จัดสรรงบประมาณเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องจักร และยานพาหนะของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน อาทิ เครื่องสูบน้ำของกรมชลประทาน เรือท้องแบนและรถบรรทุกของหน่วยทหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้แทนบางหน่วยงานให้ข้อมูลว่าหน่วยงานของตนเองไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ และความช่วยเหลือจากทางจังหวัดเลย หากแต่ได้รับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน และงบประมาณจากทางต้นสังกัดเป็นหลักดังเช่นที่ สุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวไว้ว่า “หน่วยเราไม่เคยได้งบประมาณอุทกภัยจากทางจังหวัดเลย แต่ได้จากผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด” โดยตรง

ข) เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลัง (จำนวน 2,777,471,866,901.54 บาท)

ค) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (งบกลาง) ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้จังหวัดนำไปดำเนินการในด้านต่างๆ อาทิ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดได้รับการจัดสรรงบกลางเพื่อจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว จัดกิจกรรมสันตนาการให้แก่ผู้ประสบภัย เป็นต้น (จำนวน 1,855,647,200 บาท)

ง) งบประมาณของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นงบปกติ/เงินนอกงบประมาณของหน่วยงาน หรืองบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากทางต้นสังกัดของตนเอง ในภารกิจฉุกเฉิน สำหรับหน่วยงานภาครัฐจะเป็นงบปกติ/เงินนอกงบประมาณของกระทรวง กรม เพื่อใช้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น หน่วยทหารจะมีการตั้งงบปกติไว้สำหรับภารกิจในการบรรเทาสาธารณภัย เรือนจ้ำกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยาใช้เงินนอกงบประมาณ อาทิ เงินรายได้จากร้านค้า และฝ่ายฝึกวิชาชีพ สนับสนุนการปฏิบัติการ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต. เทศบาล) มีการตั้งงบปกติของหน่วยงานเพื่อใช้ในภารกิจด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และงบกลางเพื่อใช้จ่ายกรณีเร่งด่วนฉุกเฉิน งบประมาณของภาคเอกชน มูลนิธิ เป็นต้น

จ) งบประมาณจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางปะอินซึ่งเป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด ได้รับงบประมาณและเงินบริจาคสนับสนุนเพื่อให้การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากมูลนิธินิคมอุตสาหกรรมไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ฉ) เงินบริจาคจากหน่วยงาน องค์กร และภาคประชาสังคมผู้มีจิตเป็นสาธารณะ โดยจังหวัดได้นำเงินบริจาคไปใช้จ่ายในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย อาทิ จัดซื้อถุงยังชีพ แจกเหมาเรือผลักดันน้ำ อำเภอสนา และอำเภอบางไทร จัดซื้อถังสวมพลาสติกพร้อมหัวเชื่อมจุลินทรีย์ ค่าใช้จ่ายในการประกอบเลี้ยงอาหารผู้ประสบภัยที่ศูนย์อพยพจังหวัดสระบุรี ค่าตอบแทนพนักงานทำความสะอาด ค่าใช้จ่ายโครงการทำดีถวายพ่อ ฟื้นฟูอยุธยา ค่าใช้จ่ายตามโครงการทำบุญแผ่นดินให้บรรพบุรุษ ซ้อมต้นไม้ทดแทนต้นเดิมที่เสียหายจากน้ำท่วมขัง สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 159 แห่ง เพื่อซ่อมแซมและสร้างบ้าน ฟื้นฟูศาสนสถานที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย 24 แห่ง และค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงภูมิทัศน์ เป็นต้น

#### 4) การบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่าย (Performance Integration)

การบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายเกิดจากการกำหนดจุดมุ่งหมายแนวทาง ยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการดำเนินการในภาพรวมร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ทั้งนี้ ผลสัมฤทธิ์จากการจัดการอุทกพิบัติภัยเกิดจากการปฏิบัติการของหลายหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือแนวทางดังกล่าว แต่จากการสัมภาษณ์ พบว่า ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดนั้นถึงแม้จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง และการมอบหมายภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย หากแต่ไม่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินการร่วมกัน ดังนั้น การปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายจึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำโดยดำเนินการตามภารกิจที่ได้มอบหมายและสั่งการให้แล้วเสร็จ โดยไม่มี

การเชื่อมโยงความสำเร็จของผลงานร่วมกัน ดังเช่นที่ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เป็นการทำงานแบบงานกฐิน สุ่มสุ่มกัน” แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อสังเกตว่าเหตุที่การจัดการอุทกพิบัติภัยครั้งนั้นสามารถขับเคลื่อนไปได้ เนื่องจากหน่วยงานมีความมุ่งหมายหลักที่จะช่วยเหลือประชาชนเป็นสำคัญโดยไม่คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากร ดังนั้น การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายหน่วยงานต่างๆ ถึงแม้ต่างคนต่างทำ ก็สามารถดำเนินไปได้ เพียงแต่อาจขาดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร อาทิ มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบจัดตั้งครัวสนามในพื้นที่ที่เป็นศูนย์พักพิงต่างๆ โดยไม่ได้มีการตรวจสอบยอดการได้รับบริการทำให้มีการรับบริการซ้ำซ้อนไม่ทั่วถึง

#### 4.2.1.4 ทักษะและสมรรถนะของหน่วยงานบูรณาการเครือข่าย

ในการศึกษาทักษะและสมรรถนะของหน่วยงานบูรณาการเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยนั้น หมายความว่า ทักษะและสมรรถนะพื้นฐานที่หน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบูรณาการเครือข่ายจำเป็นต้องใช้เพื่อขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ ในการจัดการอุทกพิบัติภัยร่วมกัน ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่วิจัยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบูรณาการเครือข่ายจำเป็นต้องใช้เพื่อขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ ในการจัดการอุทกพิบัติภัยร่วมกัน ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่วิจัยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบูรณาการเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยในระดับจังหวัด เนื่องจากมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายให้รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิจิตน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ปก. ควรเป็นแม่ข่ายเพราะมีหน้าที่โดยตรง” ขณะที่มีเพียง วิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านเดียวที่ให้ความเห็นแตกต่างออกไปว่า “ในกรณีเหตุการณ์อุทกภัย ควรให้กรมชลประทานเป็นผู้บูรณาการเครือข่ายเนื่องจากข้อมูลเขื่อน ประตูระบายน้ำอยู่กับชลประทานทั้งหมด ดังนั้นในเรื่องการบริหารจัดการน้ำจึงควรเป็นกรมชลประทาน” แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรวบรวมข้อมูลทักษะและสมรรถนะหลักจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้บูรณาการเครือข่าย หรือในที่นี้คือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องมีทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสรุปได้ ดังนี้

- 1) ทักษะและคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่
  - (1) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
  - (2) ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า
  - (3) มีความรอบรู้
  - (4) จิตอาสา หรือจิตสาธารณะ
  - (5) อุดมอดกลั้น เห็นอกเห็นใจ
  - (6) ทักษะความสามารถในการมองภาพรวม
  - (7) ทักษะการสั่งการโดยใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ
  - (8) ยึดหยุ่นตามสถานการณ์
  - (9) มีความคล่องตัว

- 2) ทักษะและคุณลักษณะความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ได้แก่
- (1) ทักษะการจูงใจและโน้มน้าวเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน
  - (2) ทักษะในการประสานงาน เป็นผู้เชื่อมโยงระบบให้มีความราบรื่น
  - (3) ทักษะในการสร้างมนุษยสัมพันธ์
  - (4) ทักษะในการเป็นวิทยากร เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย และชุมชน
  - (5) ทราบและเข้าใจบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและของตนเอง
- 3) ทักษะ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับทฤษฎี หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับภัย และการจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
- (1) มีองค์ความรู้ที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ อาทิ หลักการและกระบวนการในการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศ การบริหารจัดการศูนย์พักพิง
  - (2) มีความรู้ความเข้าใจระเบียบวิธีมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures: SOPs) กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
  - (3) มีความรู้ความเข้าใจภูมิศาสตร์ในพื้นที่ และสภาพปัญหาภายในพื้นที่จังหวัด เช่น ผังลุ่มแม่น้ำ คูคลอง พื้นที่และศักยภาพการรองรับน้ำ ประตุน้ำ และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อบริหารจัดการน้ำภายในจังหวัด อาทิ ข้อมูลปริมาณน้ำและการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในจังหวัด
  - (4) ทักษะเฉพาะในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ อาทิ ความสามารถในการขับเรือ การช่วยเหลือชีวิตเบื้องต้น การดำรงชีวิตในภาวะวิกฤติ การปฐมพยาบาลเบื้องต้น
  - (5) ทักษะความรู้ความสามารถเฉพาะด้านสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ อาทิ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีพื้นที่อุตสาหกรรม จำเป็นต้องมีความรู้ด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น
- 4) ทักษะ ความรู้ และหลักการบริหารจัดการ ได้แก่
- (1) ทักษะการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ ด้วยการวิเคราะห์จัดการข้อมูลและตีความข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์การตัดสินใจวางแผน เช่น การคาดการณ์ระดับน้ำที่จะส่งผลกระทบในแต่ละพื้นที่โดยการวิเคราะห์ข้อมูลระดับถนน ข้อมูลระดับน้ำจากการระบายน้ำจากเขื่อน เป็นต้น
  - (2) ทักษะการวางแผน การบริหาร และบูรณาการแผน
  - (3) ความสามารถในการสนับสนุนข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานภาคีเครือข่าย ได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว

นอกจากนี้ จากการรวบรวมข้อมูลทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดดังกล่าวยังได้ให้ข้อคิดเห็นที่สำคัญเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่านอกเหนือจากทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นของหน่วยงานบูรณาการเครือข่ายดังกล่าวแล้ว ประสบการณ์การทำงานการจัดการอุทกภัยในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถบริหารจัดการอุทกภัยพิบัติภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ไชยา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้นำชุมชนได้ใช้ประสบการณ์การทำงานมาประเมินสถานการณ์น้ำและคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในชุมชนของตนเองจากข้อมูลปริมาณการระบายน้ำจากเขื่อนชัยนาทโดยกล่าวว่า “หากมีการระบายน้ำ 1,900-2,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะวิกฤตและต้องเตรียมการรับมือโดยเร่งด่วน” ซึ่งสอดคล้องกับประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่เล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า “ตอนที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาก็สามารถมองภาพออกได้ เพราะเคยอยู่จังหวัดลุ่มแม่น้ำมาทั้งหมด ทำให้สามารถวางเครือข่ายการทำงานได้” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นเหตุการณ์อุทกภัยที่ขยายขนาด และยกระดับความรุนแรงอย่างรวดเร็ว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนองค์การภาคีเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติที่เป็นทางการเกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งทักษะและสมรรถนะหลักดังกล่าวในการจัดการภัยพิบัติของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้บูรณาการเครือข่ายขณะที่เกิดอุทกภัยครั้งนั้น พบว่า การแสดงออกซึ่งบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งสะท้อนให้เห็นทักษะและสมรรถนะหลักดังที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร แต่จะมีเพียงบางทักษะและสมรรถนะเท่านั้นที่มีการแสดงออกอย่างเด่นชัดกล่าวคือ

- 1) ทักษะในด้านการประสานงาน
- 2) องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้ในการจัดการภัยพิบัติ
- 3) จิตอาสา หรือจิตสาธารณะ
- 4) อุดมคติ

ขณะที่ทักษะด้านอื่นโดยเฉพาะความสามารถในการมองภาพรวมความเข้าใจภูมิศาสตร์ในพื้นที่ และสภาพปัญหาภายในพื้นที่จังหวัด การวางแผน และการบริหารแผน ความคล่องตัว ทักษะในการเป็นวิทยากรผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ ตลอดจนการสนับสนุนข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบถึงเหตุผลข้อจำกัด 2 ประการ กล่าวคือประการแรกเนื่องจากบุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในขณะนั้นเพิ่งย้ายมาดำรงตำแหน่งในพื้นที่ได้ไม่นานจึงยังไม่เข้าใจสภาพพื้นที่เท่าที่ควร ขณะเดียวกันความสัมพันธ์กับหัวหน้าหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่างๆ ยังไม่คุ้นเคยมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่วุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ไว้ว่า “ปก.จังหวัดเพิ่มมาอยู่แค่สามเดือนแล้วมาเจอภาวะที่มันหนักที่สุดเลย” ซึ่งตรงกับข้อมูลจากธนชัย (นามสมมติ,

2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ปก.เองเคยอยู่มหาสารคาม เขาก็เพิ่งมาไม่ใช่คนในพื้นที่เลย ลำบาก...และอาจเป็นเพราะยังใหม่ ตอนนั้นความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการ ก็อาจจะยังไม่รู้จักกันมากนัก” และประการที่สอง สืบเนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและลักษณะเหตุการณ์เกินความคาดหมายทำให้การบริหารจัดการยังไม่สามารถทำได้ดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามข้อมูลผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าเห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันว่าเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งมายาวนานถึง 4 ปี และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจบริบทของจังหวัดอย่างถ่องแท้ ตลอดจนเป็นผู้มีภาวะผู้นำจนเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักภายในจังหวัด อาทิ พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ผมว่าอยุธยาโชคดี เพราะท่านผู้ว่าท่านเก่ง ท่านค่อนข้างละเอียดมากในเรื่องเวลาเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน” ดังนั้น ทักษะและสมรรถนะหลักในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยซึ่งควรจะเป็นบทบาทของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในฐานะผู้บูรณาการเครือข่ายจึงถูกทดแทนโดยบทบาทของท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ เมื่อรวบรวมข้อมูลทักษะและสมรรถนะที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นพบว่าประกอบด้วย

- 1) ความอุทิศกายใจในการทำงาน กระตือรือร้นและมีความคิดสร้างสรรค์
- 2) ทักษะในการแก้ไขปัญหา คิดวิเคราะห์ และการตัดสินใจ
- 3) คิดเชิงรุก
- 4) มีความรับผิดชอบ และอดทนอดกลั้น ตลอดจนสามารถทำงานได้ภายใต้สภาวะที่กดดัน
- 5) ให้ความสำคัญกับเรียนรู้จากบทเรียน ประสบการณ์ และข้อมูลในอดีต
- 6) ทักษะในการสั่งการและใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ
- 7) ให้ความสำคัญกับการประเมินวิเคราะห์ข้อมูล
- 8) ความสามารถในการนำเสนอ
- 9) สร้างภาคีเครือข่าย และประสานความร่วมมือ
- 10) ทักษะการเจรจาต่อรอง และบริหารความขัดแย้ง
- 11) มีปฏิภาณไหวพริบ
- 12) มีความเป็นผู้นำเป็นแบบอย่างในการทำงาน มีความเด็ดขาด
- 13) ความสามารถในการจูงใจ และโน้มน้าวให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
- 14) ทักษะการสร้างค่านิยมการทำงาน อาทิ การเป็นเจ้าของร่วมกัน (Sense of Belonging)

15) ทักษะการบริหารจัดการ อาทิ การบริหารทรัพยากร การบริหารเวลา การบริหารข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

16) ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับทฤษฎี หลักการ พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาทักษะและสมรรถนะหลักในการบริหารจัดการอุทกพิบัติภัยของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้บริหารเครือข่ายพบว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แสดงออกซึ่งทักษะและสมรรถนะในการจัดการอุทกพิบัติภัยตามความคาดหวังเพียงบางส่วน ทั้งนี้ สำหรับในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้นพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกลับแสดงบทบาทในฐานะของผู้บูรณาการเครือข่ายด้วยทักษะ และคุณลักษณะสำคัญที่จำเป็นในการจัดการอุทกพิบัติภัยอย่างโดดเด่น ซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 อย่างมีนัยสำคัญ

#### 4.2.1.5 รูปแบบการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย

จากข้อมูลให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้นให้ความเห็นว่าหน่วยงานที่ควรมีบทบาทในการบริหารเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติคือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นสะท้อนให้เห็นแนวทางการบริหารจัดการหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนกลางในการประสาน (Government as Integrator) เชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์การภาคีเครือข่ายหลายองค์การด้วยการพึ่งพาการติดต่อประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล และทรัพยากรระหว่างกัน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปฏิบัติ และการดำเนินงานร่วมกันในการจัดการอุทกพิบัติภัยให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นรูปแบบการบริหารเครือข่ายของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพบว่า ให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานตามกระบวนการที่ต้องดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อสั่งการในการดำเนินกิจกรรม/โครงการจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นสำคัญ เช่น การฝึกซ้อมแผน การทำโครงการการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ขณะที่ในช่วงภัยใกล้จะเกิดและขณะเกิดสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีบทบาทในการประสานการจัดการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เพื่อเตรียมพร้อมและการตอบโต้กับเหตุการณ์ ตลอดจนประสานงานข้อมูลสนับสนุนแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และปฏิบัติงานตามข้อสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาว่าในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยสะท้อนภาวะผู้นำ ที่อาศัยความคิดเห็นและการตัดสินใจของตนเองเป็นแนวทางสั่งการ รวมทั้งมีคุณลักษณะของผู้นำที่ใช้อำนาจเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำงานตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่างเห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันว่าการบริหารงาน



ของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น ดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ ประสบการณ์ และความเข้าใจบริบทของจังหวัดดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การสั่งการใดๆ จึงเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จาก วุฒิศร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวชมผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า “ผมสนใจท่านผู้ว่าเพราะว่าเป็นคนท้องถิ่น เขาจะรู้เรื่องทั้งหมด คนนี้ดำรงตำแหน่งมา 4 ปีท่านจะรู้มากขึ้น อันนี้ผมยอมรับ และท่านเป็นคนขยันๆ จนผมยอมรับ” นอกจากรูปแบบการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยภาวะผู้นำเชิงอำนาจแล้ว ในแง่ของการสร้างสัมพันธ์และการสร้างเครือข่าย จะพบว่าท่านได้ริเริ่มการสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และการสร้างเครือข่ายในภาคประชาชน ซึ่งพิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ท่านผู้ว่าฯ จัดให้มีสภากาแฟ เพื่อเป็นเวทีให้หัวหน้าส่วนงาน/หน่วยงานได้มีโอกาสพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการ” นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้ริเริ่มใช้อาสาสมัครภาคประชาชนที่ได้รับการฝึกอบรมจากส่วนราชการมาสนับสนุนภารกิจด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ 1: 20” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์ของเครือข่าย ขณะที่ในขณะเกิดอุทกพิบัติภัย รูปแบบการบริหารสถานการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะพบว่าให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการบริหารจัดการเหตุการณ์ร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยรับฟังความคิดเห็นของส่วนรวมในที่ประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ มีลักษณะของการทำงานเป็นทีม เน้นการปรึกษาหารือ มีการรับฟังข้อมูลและการสื่อสารสองทางทั้งจากระดับบน และระดับล่าง อาทิ มีการรับฟังข้อร้องเรียนจาก ศปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานนโยบาย และได้สั่งการให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ก่อนการสั่งการใดๆ รวมทั้งมีมาตรการการจูงใจและลงโทษบุคลากรอย่างเข้มงวด ขณะเดียวกันก็สร้างขวัญกำลังใจกับผู้ปฏิบัติโดยการทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากพิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงผู้ว่าราชการจังหวัดว่า “ต้องใช้ภาวะผู้นำ ต้องบริหารบนความหวาดกลัว ต้องมีความเด็ดขาด... ผู้ว่าฯ นั้นปลุกกระดมที่ศูนย์ ทั้งปลอบทั้งขู่แล้วท่านก็ทำเป็นตัวอย่าง หัวใจสำคัญคืออยู่ที่ผู้นำนั่นเอง”

กล่าวโดยสรุปในส่วนของรูปแบบการบริหารเครือข่ายพบว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งถูกคาดหวังให้เป็นหน่วยงานบูรณาการเครือข่าย มีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงาน และสนับสนุนข้อมูลให้แก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายและผู้บริหาร ขณะที่ในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาผู้ที่มีบทบาทหลักสำคัญในการบูรณาการการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายคือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีรูปแบบของการบริหารเครือข่ายซึ่งสะท้อนภาวะผู้นำที่ใช้อำนาจเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำงานโดยอาศัยความคิดเห็นและการตัดสินใจของตนเองเป็นแนวทางสั่งการบนพื้นที่องค์ความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนความเข้าใจลึกซึ้งในบริบทของจังหวัด ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการบริหารจัดการเหตุการณ์ร่วมกันบนพื้นฐานของข้อมูล และข้อเสนอแนะของ

หน่วยงานภาคีเครือข่าย ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายยอมรับ และมั่นใจในการทำงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และเครือข่ายภาคประชาชนโดยริเริ่มสร้างสรรค์สภา กาแฟ และยุทธศาสตร์ 1: 20 ด้วย

#### 4.2.1.6 การคัดเลือกและบริหารสมาชิกในเครือข่าย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการ คัดเลือกหน่วยงาน/องค์กรเพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกในเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทก พิบัติภัยที่เป็นทางการหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักซึ่งอยู่ในรูปองค์การปฏิบัติ “ศูนย์ อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และวาตภัย” พบว่า มีเหตุผลประกอบการ พิจารณาคัดเลือก ประกอบด้วย

1) หลักการบริหารจัดการเหตุการณ์ในแต่ละระดับความรุนแรงของภัย และแผนที่เกี่ยวข้อง โดยจากการสืบค้นข้อมูลเอกสารแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ซึ่งระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ เหตุการณ์ภัยในแต่ละระดับของความรุนแรงของภัยสะท้อนให้เห็นอาณาเขตเชิงพื้นที่ความ รับผิดชอบที่ผู้บริหารเหตุการณ์หรือที่เรียกว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละดับตั้งแต่ระดับ ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จะพิจารณาบูรณาการหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเข้าร่วมปฏิบัติการใน การจัดการอุทกภัยภายใต้การบริหารจัดการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในแต่ละระดับ กล่าวคือ หน่วยงานภาคี/เครือข่ายส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงาน/องค์กร เครือข่ายภาคประชา สังคมภายในพื้นที่เป็นหลัก เช่น ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ อำเภอ ประกอบด้วยหน่วยงานภาคี เครือข่ายในเขตพื้นที่ของอำเภอ อาทิ สาธารณสุขอำเภอ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สำนักงาน สัสดีอำเภอ สำนักงานไฟฟ้าในพื้นที่ อาสาสมัคร มูลนิธิสมาคมในพื้นที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีการพิจารณาคัดเลือกหน่วยทหารเข้าร่วมในภาคีเครือข่ายนั้นพบว่าเป็นไปตาม เงื่อนไข 2 ประการ กล่าวคือ

(1) ประการแรกเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ระหว่างผู้ว่า ราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดกับผู้บังคับบัญชาของทหารในพื้นที่ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง จากการสืบค้นข้อมูลเอกสารพบว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงกับ หน่วยทหารในพื้นที่ 3 หน่วยด้วยกันประกอบด้วย กองโรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร กอง โรงงานวัดถูระเบิด และศูนย์ต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ กองทัพบกที่ 1

(2) ประการที่สอง แผนบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหน่วยงานสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยไว้ โดยได้ กำหนดจังหวัดทหารบกสระบุรี รับผิดชอบปฏิบัติการกิจสนับสนุนด้านป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนั้น จังหวัดทหารบกสระบุรีจึงเป็นหน่วยงานฝ่าย

ทหารที่เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการ/หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักของจังหวัดมาตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก เจตน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลว่า “ในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัย ปี พ.ศ. 2554 กระทรวงกลาโหมได้มีการมอบหมายหน่วยทหารรับผิดชอบเข้าร่วมเป็นหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในระดับอำเภอด้วยครบถ้วนทั้ง 16 อำเภอของจังหวัด” และได้มอบหมายให้สัสดีอำเภอเป็นผู้ประสานงาน ดังนี้

- ก) อำเภอพระนครศรีอยุธยา มีกองโรงงานวัดถูระเบิด เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ข) อำเภอท่าเรือ มีกองพันทหารม้าที่ 17 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ค) อำเภอภาชี มีกองพันทหารม้าที่ 17 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ง) อำเภอนครหลวง มีกองพันทหารม้าที่ 24 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- จ) อำเภอบางปะหัน มีกองพันทหารม้าที่ 24 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ฉ) อำเภอบางไทร มีกรมทหารม้าที่ 5 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ช) อำเภอบางบาล มีโรงงานซ่อมยาง กองโรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ซ) อำเภอบางปะอิน มีจังหวัดทหารบกสระบุรี เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ฌ) อำเภอผักไห่ มีกองพันทหารม้าที่ 20 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ญ) อำเภอเสนา มีกองพันทหารม้าที่ 27 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ฎ) อำเภอลาดบัวหลวง มีกองพันทหารม้าที่ 27 รักษาพระองค์ เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ฏ) อำเภอวังน้อย มีศูนย์ต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ กองทัพบกที่ 1 (ศปภอ.ทบ.1) ประจำพื้นที่ภาคกลาง เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย
- ฐ) อำเภออุทัย มีศูนย์ต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ กองทัพบกที่ 1 (ศปภอ.ทบ.1) ประจำพื้นที่ภาคกลาง เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย

๗) อำเภอบางช้าง มีกองพันทหารม้าที่ 20 รักษาพระองค์  
เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย

๘) อำเภอมหาราช มีกองพันทหารม้าที่ 23 รักษาพระองค์  
เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย

๙) อำเภอบ้านแพรก มีกองพันทหารม้าที่ 23 รักษาพระองค์  
เป็นหน่วยงานภาคีเครือข่าย

2) การออกแบบจัดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติ หน้าที่ และขีดความสามารถ/  
บริหารทรัพยากรในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายในการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทก  
พิบัติภัย

จากการศึกษาเอกสารคำสั่งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ศูนย์บัญชาการ  
เหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด พบว่าในการออกแบบการจัดโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ  
ซึ่งเป็นองค์กรการปฏิบัติที่เป็นทางการในการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกภัยทั้งระดับท้องถิ่น  
อำเภอ จังหวัด นั้นเป็นการออกแบบโครงสร้างองค์การตามหน้าที่ (Functional) ซึ่งในแต่ละ  
หน้าที่จะมีการมอบหมายหน่วยผู้ปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติในการจัดการภาวะ  
ฉุกเฉิน อาทิ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายรับบริจาค ฝ่ายแจ้งเตือนและรายงานเหตุด่วน เป็นต้น ซึ่ง  
หน่วยภาคีเครือข่ายที่เข้าร่วมในการปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจ  
เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับหน้าที่นั้นๆ เป็นสำคัญ หรือมีขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจ  
ดังกล่าวได้ เช่น กรณีหน่วยงานมีพันธกิจสอดคล้องกับโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรปฏิบัติ อาทิ  
ฝ่ายปฏิบัติการมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเข้าร่วมภาคีเครือข่ายโดยรับผิดชอบภารกิจการ  
ปฏิบัติการในด้านการแพทย์และสาธารณสุข แขวงทางอยุธยาเข้าร่วมเป็นหน่วยงานภาคี  
เครือข่ายโดยมีภารกิจในการดำรงเส้นทางคมนาคมให้สามารถสัญจรได้ในภาวะฉุกเฉิน กอ  
งำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เข้าร่วมในหน่วยงานภาคีโดยรับผิดชอบภารกิจการรักษาความ  
สงบเรียบร้อยและการจราจร เป็นต้น

สำหรับกรณีที่หน่วยงานมีขีดความสามารถในการปฏิบัติพบว่า มีการ  
มอบหมายภารกิจเฉพาะให้หน่วยงานภาคี/เครือข่าย ไปปฏิบัติเนื่องจากพิจารณาเห็นว่า  
หน่วยงานหรือเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินการได้โดยมิได้  
พิจารณาพันธกิจของหน่วยงานนั้น อาทิ การมอบหมายภารกิจมิสเตอร์อำเภอให้บุคลากร  
รับผิดชอบสำรวจติดตามข้อมูลสถานการณ์ การให้ความช่วยเหลือเป็นรายอำเภอ เช่น ธารักษ์  
พื้นที่พระนครศรีอยุธยารับผิดชอบอำเภอนครหลวง การค้าภายในจังหวัดรับผิดชอบอำเภออุทัย  
อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าข้อมูลพื้นฐานในด้านต่างๆ มาจากบุคลากรศูนย์อำนวยการ  
เฉพาะกิจฯ ในระดับพื้นที่เป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองดีการ  
บริหารส่วนตำบล หรือแม้กระทั่งผู้นำชุมชนในพื้นที่

3) สถานการณ์ และการประเมินสถานการณ์ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ทราบว่านอกเหนือจาก หลักการบริหารจัดการเหตุการณ์ในแต่ละระดับความรุนแรงของภัยและ แผนที่เกี่ยวข้อง และการออกแบบโครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามหน้าที่ พันธกิจและขีดความสามารถ ของหน่วยงานแล้ว สถานการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์อุทกภัยยังเป็นตัวกำหนด หรือ เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานเข้ามาเป็นสมาชิกในเครือข่ายเพื่อบริหารจัดการ เหตุการณ์ด้วย อาทิ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สุรัชย์ (นามสมมติ, 2557: การ สัมภาษณ์) ในอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เกิดสถานการณ์เหตุการณ์รั่วไหลของสารเคมีที่เกิดขึ้น แทรกซ้อน ทำให้อุตสาหกรรมจังหวัดจำเป็นต้องประสานกรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาร่วม ปฏิบัติงานด้วย นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าจังหวัด พระนครศรีอยุธยา มีการตั้งทีมปฏิบัติการส่วนหน้าซึ่งเป็นโครงสร้างหน่วยปฏิบัติการที่ รับผิดชอบเข้าไปดูหน้างานเพื่อกลับมาวางแผนในภาพรวมอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจาก การสัมภาษณ์ธรัชย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่ยกตัวอย่างว่า “เรื่องบ่อยๆ มันมี ทีมงานอีกทีมที่ลงไปปฏิบัติงานใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ลงไปพื้นที่ไปแก้ไขปัญหา และเมื่อจบ เหตุการณ์ที่ทีมงานดังกล่าวก็ยุบไป”

สำหรับแนวการบริหารการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ดังกล่าวนั้นใช้การมอบหมายภารกิจหน้าที่ในการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของบทบาทหน้าที่ความ รับผิดชอบตามกฎหมายของหน่วยงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงศักยภาพหรือขีดความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นเฉพาะบุคคล หรือหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตาม อุดม (นามสมมติ, 2557: การ สัมภาษณ์) ให้ความเห็นว่า

การมอบหมายภารกิจให้แก่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะ เป็นไปตามกฎหมายหรือตามความเหมาะสม เป็นการบริหารการทำงาน สมาชิกของเครือข่ายในแง่ของการสร้างคุณค่าในการทำงาน กล่าวคือเป็นการ ให้ความสำคัญ ตลอดจนให้เกิดเกียรติในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน/ภาคี เครือข่ายอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และราบรื่น

ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความเห็นของ ธนวัฒน์ (นามสมมติ, 2557: การ สัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้เช่นกันว่า “ทุกคนสำคัญหมด แม้แต่หน่วยสนับสนุนก็ต้องให้ความสำคัญ ทุกหน่วยงานที่เป็นคณะทำงาน หากไม่ให้ความสำคัญก็ไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วม” และเจตน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดว่า “ทุกหน่วยงานมีความสำคัญเท่าเทียมกันหมด เหมือนเฟืองจักร” ขณะเดียวกัน การให้และสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็น ตลอดจนการแลกเปลี่ยน ข้อมูลที่สำคัญระหว่างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในการประสานงานอย่าง ต่อเนื่องและใกล้ชิด เป็นแนวทางการบริหารจัดการหน่วยงาน/องค์กรภายในเครือข่ายด้วย

นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึกถึงความจำเป็นในการพัฒนาทักษะและสมรรถนะร่วมกันของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานภาคีเครือข่าย เพื่อให้การประสานการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ พบว่าหน่วยงานภาคีเครือข่ายส่วนใหญ่เล็งเห็นความสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาหน่วยงานภาคีเครือข่ายร่วมกันในเรื่องต่างๆ โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีการจัดฝึกอบรมให้บุคลากรขององค์กร/ภาคีเครือข่ายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในหลายๆ ด้าน มาโดยตลอด ทั้งที่เป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมเอง หรือเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ในรูปแบบวิทยากร อาทิ การฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การฝึกอบรมชุมชนด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และการฝึกอบรมด้านการบัญชาการเหตุการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับเลือกให้เป็นจังหวัดนำร่องในโครงการบัญชาการเหตุการณ์ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทย (โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) และประเทศสหรัฐอเมริกา จังหวัดจึงได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากทั้งส่วนกลาง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) และงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการฝึกอบรมบุคลากรให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายด้วย และนอกจากการฝึกอบรมแล้ว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ซึ่งกันและกัน ทั้งองค์ความรู้และบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนแนวทางการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ผ่านมาพบข้อเท็จจริงว่าโดยปกติสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจะจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามประเภทของความเสี่ยงภัย ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอเป็นประจำทุกปีตามข้อสั่งการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญว่าที่ผ่านก่อนเกิดเหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัย จังหวัดไม่เคยจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภัยประเภทอุทกภัยเลย ส่วนใหญ่จะฝึกซ้อมสถานการณ์สมมติภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตรายเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่อุตสาหกรรมและมีความเสี่ยงในด้านสารเคมีเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรพัฒนาทักษะและสมรรถนะและขีดความสามารถของหน่วยงานสมาชิกในเครือข่าย พบว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็นกล่าวคือ

- 1) การประสานและบูรณาการแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันโดยใช้วิธีการฝึกซ้อมแผนในรูปแบบต่างๆ อาทิ การฝึกซ้อมภาคสนาม (Field Training Exercise: FTX) การฝึกซ้อมบนโต๊ะ (Table Top Exercise: TTX) เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายด้วยกันทั้งองค์ความรู้ และบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนแนวทางการทำงานร่วมกัน รวมถึงเป็นโอกาสในการสร้างความคุ้นเคยระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

2) ทักษะและสมรรถนะตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยได้ยกตัวอย่าง การฝึกอบรมการใช้เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ภาคสนาม โดยให้เหตุผลว่าบ่อยครั้งที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายได้รับบริจาคเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์มาแต่ไม่มีขีดความสามารถหรือทักษะในการใช้งานอย่างถูกต้อง อาทิ เช่นเจตน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลในเรื่องของความจำเป็นในการฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวว่า “บางที่ได้รับการบริจาคเรือมา เราต้องมาหาคนขับเป็น บางที่บางหน่วยงานให้เรือเราต้องเอาทหารมาฝึกหัดขับเรือหางยาว หรือแม้แต่หน่วยเหนือที่ให้เรามาต้องก็ต้องมาหาบุคลากรที่ใช้งานเป็น”

3) ความรู้ความเข้าใจในหลักการระบบบัญชาการเหตุการณ์ เพื่อให้การปฏิบัติของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เป็นมาตรฐานเดียวกัน และส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ และคุ้มค่า

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวยังพบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเนื้อหาการฝึกอบรมว่าควรแตกต่างกันไปในแต่ละระดับและภารกิจหน้าที่ อาทิ บุคลากรด้านการปฏิบัติการ (Operation) ควรเน้นการอบรมภาคสนาม และต้องมีความเข้าใจภารกิจของหน่วยอื่นที่ปฏิบัติงานในภาคสนามด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในมุมมองเดียวกัน ซึ่งก็คือการบูรณาการแผนการปฏิบัติ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของการคัดเลือกและบริหารสมาชิกเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย ในปี พ.ศ. 2554 นั้นการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานเข้าเป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดขึ้นอยู่ปัจจัยหลัก 3 ประการกล่าวคือ กรอบและหลักการจัดการภัยพิบัติ แผนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม การออกแบบโครงสร้างองค์กรปฏิบัติตามโครงสร้างหน้าที่ และภารกิจที่ต้องดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนสถานการณ์ และการประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละเหตุการณ์ สำหรับแนวทางการบริหารเครือข่ายพบว่า ดำเนินการผ่านการมอบหมายภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ประกอบกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถร่วมกันของทั้งหน่วยงานบูรณาการเครือข่าย และหน่วยงานภาคีเครือข่ายมีความจำเป็นยิ่งโดยควรพัฒนาด้วยวิธีการฝึกอบรม และการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และความเข้าใจบทบาทภารกิจของกันและกันซึ่งจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2.1.7 ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย

ในการศึกษาค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของภาคีเครือข่าย หมายถึงค่านิยมและวัฒนธรรมที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายยึดถือร่วมกัน ซึ่งเป็นแบบแผน บรรทัดฐาน ความเชื่อ อุดมการณ์ ความเข้าใจของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายร่วมกันในการบริหารจัดการอุทกพิบัติภัย ทั้งนี้ จากการสืบค้นข้อมูลที่เป็นเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัย ไม่พบค่านิยม

และวัฒนธรรมร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ปรากฏให้เห็นการดำเนินการ/การปฏิบัติ ตลอดจนพฤติกรรมของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายบางส่วน ซึ่งสะท้อนค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของหน่วยงานภาคีในการจัดการภาวะฉุกเฉิน กล่าวคือ

1) ความครอบคลุม (Comprehensive) ในมิติต่างๆ ประกอบด้วย

(1) ทุกประเภทภัย (All Hazard) จากการสอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าอุทกภัยพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 นั้น นอกเหนือจากเหตุอุทกภัยแล้วยังมีเหตุการณ์เฉพาะเกิดขึ้นซ้อนกับอุทกภัยซึ่งเป็นเหตุการณ์หลักด้วย เช่น สารเคมีรั่วไหลจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น จะพบการดำเนินการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัดให้ความสำคัญกับเหตุการณ์ดังกล่าวโดยได้มอบหมายสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดรับผิดชอบประสานการปฏิบัติร่วมกับโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดเหตุ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนกลางเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบเหตุที่เกิดขึ้น เป็นต้น

(2) ทุกระยะของการเกิดภัย (All Phases) จากการสืบค้นเอกสารพบว่า หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายให้ความสำคัญกับการจัดการอุทกภัยอันเป็นภัยประจำถิ่นของจังหวัดในทุกระยะของการเกิดภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย มีการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และคณะทำงานเพื่อกำหนดมาตรการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ รวมทั้งมีการทบทวนแผน การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติงาน ขณะเกิดภัย มีการบริหารทรัพยากรเพื่อการตอบโต้กับเหตุการณ์ ขณะที่ภายหลังการเกิดอุทกภัยภัยอันโยบายมุ่งเน้นการฟื้นฟูและจัดทำแผนการฟื้นฟูระยะยาวในด้านต่างๆ รวมทั้งมีการจัดประชุมเพื่อถอดบทเรียนเพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อันจะนำมาสู่กระบวนการปรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การนำแผน มาตรการแนวทางไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลผ่านการถอดบทเรียนดังกล่าวในข้อเท็จจริงยังคงมีข้อจำกัดอันเกิดจากสภาพปัญหาด้านต่างๆ หลายประการซึ่งจะมีการนำเสนอเป็นลำดับไป

(3) ทุกผลกระทบ (All Impacts) พบว่าในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ศึกษาวิจัย นั้นให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วน โดยจะพบว่าในการกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการดำเนินงานให้ความสำคัญกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหลายด้าน และมีการจัดลำดับของความสำเร็จก่อนหลัง แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรถูกจัดอยู่ในความสำคัญเป็นอันดับต้น

(4) ทุกภาคส่วน (All Stakeholders) เนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ดังนั้น การขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย จึงเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล และภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบข้อเท็จจริงว่าในสถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย



มิได้เกิดขึ้นเฉพาะเครือข่ายที่เป็นทางการในรูปองค์กรปฏิบัติของอำเภอ ท้องถิ่น และจังหวัด เท่านั้น แต่พบว่ายังมีหน่วยงาน/องค์กรเครือข่าย และภาคประชาสังคมอื่นทั้งภายใน และภายนอกจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติอย่างกว้างขวางซึ่งส่งผลทางบวกทั้งแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และในแง่ทางลบในการบริหารข้อมูลในการจัดการเหตุการณ์ในภาพรวมของจังหวัดอันจะได้นำเสนอต่อไป

2) การจัดการเชิงรุก (Progressive) จากข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าหน่วยงานภาคีเครือข่ายให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงรุกในสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 โดยดำเนินการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจล่วงหน้า และได้กำหนดมาตรการในการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบล่วงหน้าที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัย 2 เดือนก่อนที่จะเริ่มเปิดสถานการณ์ภัยในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554

3) ความเสี่ยงเป็นตัวขับเคลื่อนการจัดการ (Risk Driven) พบว่า

(1) ความตื่นตัว (Alert) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายตามโครงสร้างองค์กรปฏิบัติศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ส่วนใหญ่จะมีบรรทัดฐานในการทำงานร่วมกันคือมีความตื่นตัวในการทำงานในภาวะฉุกเฉินโดยให้ความสำคัญ และให้ความสนใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยทหารที่มีการกำหนดระดับความพร้อมในการปฏิบัติการเป็นระยะสอดคล้องกับลำดับของการเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยดังเช่น รณชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลโดยกล่าวว่า

องค์กรทหารมันตื่นตัวอยู่แล้ว หมายความว่า จะมีขั้นตอนการปฏิบัติ เช่น ถ้าน้ำท่วมจะมีการเตรียมพร้อม 30 เปอร์เซ็นต์ คือต้องมีการมอบหมายบุคลากรเข้าสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์เพิ่มขึ้น 50 หรือ 70 เปอร์เซ็นต์ก็จะมีกองร้อยบรรเทาสาธารณภัยเข้ามาประจำอยู่ที่หน่วย ถ้า 100 เปอร์เซ็นต์จะมานอนที่หน่วยรอรับคำสั่งให้ออกไปปฏิบัติเลย

(2) ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงในทุกด้านเพื่อให้มีความตระหนักในการเตรียมความพร้อม ในส่วนนี้ อุดม (นามสมมติ) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “เราต้องไม่นำความเสี่ยงไปสู่วิกฤติ” กล่าวคือต้องมีการเตรียมการ เตรียมความพร้อม มีแผน และมีการฝึกซ้อมแผน ทั้งนี้ ตัวอย่างการดำเนินการที่สะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงเพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัด อาทิ ข้อเสนอของศูนย์ให้มีการรายงานสถานการณ์น้ำในพื้นที่ทุก 4 ชม. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ความเสี่ยง ข้อเสนอให้จัดทำข้อมูลประจําบรรยายน้ำในพื้นที่ ตลอดจนคลองในระบบชลประทานในพื้นที่ และข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมโดยให้แบ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด มาก น้อย เพื่อรองรับสถานการณ์การระบายน้ำ เป็นต้น

4) การบูรณาการ (Integrated) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกันด้วยความร่วมมือโดยการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดมีการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งหน่วยในบังคับบัญชาและหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายผ่านการทำงานร่วมกันของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจซึ่งเหมือนช่องทางสำคัญในการบริหารจัดการเหตุการณ์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ค่านิยมในการบูรณาการอาจเป็นเพียงความเชื่อ หรืออุดมการณ์ในภาคทฤษฎี แต่ในการปฏิบัติจริงผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “ยังเป็นการบูรณาการที่ไม่สมบูรณ์แบบ”

5) ความร่วมมือ (Collaborative) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในสถานการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 อาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายด้วยความสามัคคีในการที่จะช่วยเหลือประชาชน และจัดการเหตุการณ์ให้ผ่านพ้นไปได้ การประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบต่างๆ ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน เช่นการโทรศัพท์ขอข้อมูล และให้ข้อมูลโดยตรงไปตรงมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายด้วยกัน การขอรับการสนับสนุน/ยืมใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่าสถานการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับที่สุรชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวไว้ว่า “สถานการณ์มันบังคับ เราขอความร่วมมือใครเขาก็ให้หมดเต็มใจช่วยเหลือ มีหรือไม่มีหน่วยงานนั้นเขาก็จะต่อหรือจะประสานงานให้ก่อน”

6) การประสานงาน (Coordinative) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การประสานงานเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วย อาทิ จังหวัดประสานข้อมูลจำนวนศูนย์พักพิง พิกัดของศูนย์พักพิง จำนวนคนในศูนย์พักพิง เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการส่งกำลังบำรุงให้อำเภอไปบริหารจัดการต่อไป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลภาคสนามพบว่ารูปแบบของการประสานงานในขณะเกิดสถานการณ์เป็นการประสานงานกันในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการเป็นหลัก โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลเป็นไปในทางเดียวกันว่าการประสานงานแบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นมาจากความสนิทสนมคุ้นเคยกันมาก่อนเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านเห็นว่าสืบเนื่องจากสถานการณ์ที่รุนแรงก็เป็นมูลเหตุสำคัญที่ต้องมีรูปแบบการประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องถึงความสัมพันธ์ หรือสัมพันธ์ภาพในภายหลังสถานการณ์ด้วย กล่าวคือมีประสานงานในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยครั้งนี้กันบ่อยครั้งจนมีความสนิทสนมกันมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากธชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เราประชุมกันทุกวันเช้า กลางวัน เย็น เจอกันทุกวันก็เลยสนิทกันไปโดยปริยาย”

7) ความยืดหยุ่น (Flexibility) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจ และศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ส่วนหน้าที่สะท้อนให้เห็นความยืดหยุ่นในการทำงานโดยเฉพาะการปรับกลยุทธ์ หรือ กำหนดแนวทาง ตลอดจนวิธีการทำงาน อาทิ ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจ จะมีการประชุมเพื่อ รับทราบข้อมูล รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงาน/ ภาคีเครือข่ายเป็นประจำทุกวันอย่างน้อยวันละ 3 ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาที่ สถานการณ์เข้าสู่ภาวะวิกฤติ การประชุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปรับกลยุทธ์ในการ ทำงานตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทุกวินาที ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางในการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ดังนั้น ความยืดหยุ่นในการปรับแนวทาง/ยุทธวิธีการทำงานของ หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยจึงมีความสำคัญ โดยวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้หยิบยกตัวอย่างการบริหารทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดโดยกล่าวว่า “จำนวน ยานพาหนะในการขนส่งเพียง 8 คันและกำลังพลที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่จำเป็นต้องจัดส่งกำลัง บำรุงทั้งอาหาร ถูยั้งชีพ ฯลฯ ให้อำเภอทั้ง 16 อำเภอ จึงต้องวางแผนปรับยุทธวิธีในการจัดส่ง กำลังบำรุงให้อำเภอเป็นวันละ 2 อำเภอ คืออำเภอหนึ่งๆ จะได้รับการส่งกำลังบำรุงเพียง 1 ครั้ง ต่อสัปดาห์ อำเภอในฐานะผู้ปฏิบัติในพื้นที่ก็ต้องประสานงานร่วมกันกับหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เพื่อขอข้อมูลปริมาณการส่งกำลังบำรุงให้เพียงพอกับความต้องการภายใน 1 อาทิตย์” นอกจากนี้ วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ยังได้กล่าวถึง การปรับแนวทางการบริหาร จัดการสิ่งของบริจาคที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อประหยัดเวลาและทรัพยากรว่า

ถ้าผู้ที่จะบริจาคสิ่งของหากมาโดยยานพาหนะที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ประสบภัย ได้ เช่น รถยกสูง ก็จะทำให้เดินทางไปส่งกำลังบำรุงพร้อมเจ้าหน้าที่ของจังหวัด เลย จะได้ลดภาระและกำลังเจ้าหน้าที่ในการขนถ่ายสิ่งของบริจาคขึ้นและลง จากรถ แล้วจังหวัดเองก็กำหนดเวลาออกเดินทางไปส่งกำลังบำรุงไว้อยู่แล้วทุกวัน เวลา 10.00 นาฬิกา” เป็นต้น

8) ความเป็นมืออาชีพ (Professional) จากการศึกษาแนวทางการ ปฏิบัติและดำเนินงานในการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดทั้งจากเอกสาร รายงาน ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกพบแง่มุมค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมในการทำงานที่สะท้อนความ เป็นมืออาชีพตามแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉินด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ

(1) ประการแรกลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในการจัดการ อุทกภัย ซึ่งพบว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายให้ความสำคัญกับความ ปลอดภัยของชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลเป็นไปใน แนวทางเดียวกันว่ายุทธศาสตร์ การทำงานของจังหวัดมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือชีวิตและ

บรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชนผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “การบรรเทาสาธารณภัยมันต้องให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตก่อน ทรัพย์สินเป็นเรื่องรอง” นอกจากนี้ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ยังได้เปรียบเทียบการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอุทกพิบัติภัยของจังหวัดว่า “ทิศทางการทำงานจะเห็นว่าส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การเยียวยา และช่วยเหลือประชาชนมากกว่าทางภาคอุตสาหกรรม...เขามองภาคประชาชนมากกว่าคืออ่อนแอกว่าภาคอุตสาหกรรม”

(2) ประการที่สอง แนวทางการบริหารจัดการตั้งอยู่บนพื้นฐานของศาสตร์องค์ความรู้ และประสบการณ์ ซึ่งจะเห็นว่าในการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แนวทางการดำเนินการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ผ่านการวิเคราะห์จากองค์ความรู้ และประสบการณ์ของบุคลากรหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในศูนย์

(3) ประการที่สามหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ดำเนินการตามแผนหรือแนวทาง ที่กำหนดจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ อย่างเคร่งครัด

นอกเหนือจากค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของภาคีเครือข่ายดังกล่าวแล้ว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบค่านิยมส่วนบุคคล และวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการผลักดันให้เกิดค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมร่วมดังกล่าวซึ่งรวบรวมสรุปได้ดังนี้

1) จิตสาธารณะ และจิตอาสา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นเป็นไปในทางเดียวกันว่าจิตอาสา/จิตสาธารณะเป็นพื้นฐานสำคัญในการผลักดันให้บุคลากรทั้งในและนอกเครือข่ายเข้ามาทำงานร่วมกัน

2) จริงใจ และเสียสละ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการทุ่มเทกำลังกายกำลังใจปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนแม้แต่จะเป็นเวลาอกราชการ ขณะเดียวกันจะพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งในข้อเท็จจริงบุคคลเหล่านั้น ล้วนเป็นผู้ประสบภัยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่เช่น มยุรา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ที่ให้ข้อมูลว่า “พอ อบต. ประกาศของความช่วยเหลือสนับสนุนทุกคนในหมู่บ้านก็มาช่วยเหลือกันเต็มที่” ขณะที่บางส่วนเป็นคนพื้นเพจังหวัดอื่นแต่ปฏิบัติงานในจังหวัด ซึ่งต่างเสียสละและมีจิตใจที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย มีเพียงส่วนน้อยที่ปฏิเสธการทำงานในภาวะวิกฤติ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้มีการกำหนดมาตรการภาคบังคับในการสั่งการบุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างเข้มงวด และชัดเจนด้วย อาทิ คำสั่งเจ้าหน้าที่อยู่เวรประจำต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการในการลงโทษผู้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

3) ทำงานแข่งกับเวลา ชิดชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลว่า “หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการภัยในภาวะฉุกเฉินจะตระหนักถึงการทำงานต้องแข่งกับเวลา คือต้องกระตือรือร้นในการตอบสนองการปฏิบัติด้วยความรวดเร็ว” ซึ่ง

สอดคล้องกับข้อมูลจากรัตนา (นามสมมติ) ที่กล่าวว่า “ค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานในภาวะฉุกเฉินการจัดการต้องเร็ว ต้องแก้ไขปัญหาให้รวดเร็ว”

4) มีวินัย จิตสำนึก และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ สะท้อนให้เห็นจากบุคลากรในหน่วยงานภาคีเครือข่ายยังคงยืนหยัดปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชน โดยตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ถึงแม้ทั้งตนเองและหน่วยงานจะอยู่ในสถานะของผู้ประสบภัยด้วยเช่นกัน

5) มีเป้าหมายร่วมของการทำงานด้วยความสามัคคีโดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม

6) ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี วัตถุประสงค์ ตลอดจนแผนและแนวทางที่กำหนดร่วมกัน กล่าวคือยึดวัตถุประสงค์ในการทำงานเป็นหลัก

7) ทำงานร่วมกันแบบพี่แบบน้องบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

#### 4.2.1.8 การสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย

ในการศึกษาการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน พบพฤติกรรมที่สะท้อนซึ่งความไว้วางใจระหว่างกันซึ่งผลักดันให้เกิดการทำงานเป็นทีมส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และราบรื่น ประกอบด้วย

1) เปิดใจแลกเปลี่ยน และพูดตรงไปตรงมา จากการสอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่า หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกันส่วนใหญ่มีการสื่อสารข้อมูลต่างๆ ระหว่างกันโดยตรงไปตรงมา ถึงแม้จะมีแนวทางการทำงานและแนวคิดที่แตกต่างและขัดกันบ้างจนในบางครั้งดูเหมือนจะเป็นการขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม การสื่อสารระหว่างกันดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับซึ่งเหตุและผลร่วมกัน ขณะเดียวกัน พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วนให้ข้อมูลว่ามีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่ให้ข้อมูลไม่ชัดเจนครบถ้วน อาทิ พิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ปี พ.ศ. 2554 เป็นภัยที่ขยายตัวเร็วมาก เราไม่สามารถตั้งตัวได้ข่าวสาร การคาดการณ์ การแจ้งเหตุบางส่วนไม่ชัดเจน ทำให้การบัญชาการผิดที่ผิดทาง เช่น ข้อมูลระดับน้ำ” เป็นต้น

2) ยอมรับในความสามารถ และข้อจำกัดของหน่วยงานอื่น รวมทั้งให้เกียรติซึ่งกันและกันทั้งในอำนาจหน้าที่และความเห็นโดยการทำงานแบบให้ความร่วมมือตลอดจนอภัยซึ่งกันและกันในส่วนนี้พบว่าภายใต้สถานการณ์อุทกพิบัติภัย หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ต่างได้รับผลกระทบจากอุทกภัยซึ่งส่งผลต่อขีดความสามารถและศักยภาพในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายยังคงขับเคลื่อนการทำงานกันอย่างเต็มความสามารถภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว และนอกจากข้อจำกัดในความเพียงพอของทรัพยากร

แล้ว ยังพบว่าหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายยังยอมรับข้อจำกัดในความสามารถส่วนบุคคลอันเป็นผลมาจากปัจจัยด้านประสบการณ์ โดยแสดงความเข้าใจในเงื่อนไขและข้อจำกัดดังกล่าวโดยไม่มีตำหนิติเตียนอีกด้วย อาทิ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมไว้ว่า “คนในภาคอุตสาหกรรมไม่ตำหนิ (Blaim) หรือบ่น (Complain) หน่วยงานภาครัฐเลย เพราะเข้าใจดีว่ามีไม่มีทางที่เขาจะมีศักยภาพในการมาให้เราอยู่รอดปลอดภัยหรือทำให้ดีขึ้นได้” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงข้อจำกัดเชิงศักยภาพของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดว่า “ส่วนนี้เราไม่ว่ากัน ปี พ.ศ. 2554 มันเป็นเหตุการณ์ที่เกินไปกว่าคาดคิด ไม่โทษหน่วยงานไหน เพียงแต่ ปก.นายยังไม่พร้อมเท่าที่ควร”

3) ความโปร่งใสของข้อมูล และการปฏิบัติ จากการสอบถามพบว่า ข้อมูลข่าวสารที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายให้ความสำคัญกับความถูกต้องโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ของข้อมูล ทั้งนี้ นิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวถึงภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ซึ่งต้องรับผิดชอบกับข้อมูลที่นำเสนอออกไปนั้นว่า “ข้อมูลที่ออกไปต้องถูกต้อง โดยเรายึดแหล่งข่าวเป็นหลักเนื่องจากสามารถนำไปอ้างอิงได้ ข้อมูลต่างๆ จึงเปิดเผยได้ต่อสาธารณะ”

4) มีความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และสื่อสารความคืบหน้าของภารกิจที่ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ชัดเจน และทั่วถึงทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในห้วงเวลาที่สถานการณ์เข้าสู่ภาวะวิกฤต บ่อยครั้งที่มีการสั่งการ การประสานการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการกล่าวคือไม่มีการสั่งการอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การสั่งการผ่านทางโทรศัพท์ จะพบว่าผู้รับไปปฏิบัติมีความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และมีการนำเสนอและแจ้งในที่ประชุมทราบ อาทิ การประสานทางโทรศัพท์สั่งการให้การช่วยเหลือ/กู้ยานพาหนะที่ออกไปปฏิบัติงาน และเกิดอุบัติเหตุตกหล่ม เป็นต้น

5) มอบหมาย/วางใจในการปฏิบัติ หรือให้รับผิดชอบใช้ หรือดูแลทรัพยากร ตัวอย่างเช่น การขอยืมและอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นทางการโดยการประสานงานและความสนิทสนมส่วนตัวระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่างๆ เช่น อำเภอมหาราช สนับสนุนอำเภอบ้านแพรกโดยรับผิดชอบเป็นจุดรับ (Drop Point) และเก็บสิ่งของบริจาคจากจังหวัดชั่วคราว

6) ยอมรับและเชื่อถือในข้อมูลที่ส่งผ่านช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการระหว่างกัน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนยอมรับว่าในสถานการณ์อุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 การสื่อสารเพื่อการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ทั้งๆ ที่ในภาวะปกติการประสานงานข้อมูลระหว่างองค์กร/หน่วยงานภาคีเครือข่ายจะเป็นในรูปแบบทางการคือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยืนยันถึงความถูกต้อง และ

เชื่อถือได้ของข้อมูล แต่ในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัย ครั้งนี้ พบว่าการประสานข้อมูลเพื่อการปฏิบัติ อาศัยความไม่เป็นทางการเพื่อการปฏิบัติที่รวดเร็วเป็นเบื้องต้น และจึงดำเนินการเอกสารใน ส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป และบ่อยครั้งที่ไม่มีกรร้องขอเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร หากไม่จำเป็นต้องใช้แหล่งอ้างอิง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากบุคลากรมีความสนิทสนม และ ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีระหว่างกัน

7) มีความสนิทสนม คู่กันเคย ผูกพันและสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกันมาก่อน จากการสอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าความไว้วางใจและทำงานกันเป็นทีมเริ่มต้นจากความคุ้นเคยกันมา โดยปกติในระดับปฏิบัติหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการภัยในพื้นที่รู้จัก มีความสนิทสนม กันมาก่อน ทั้งจากการประสานการปฏิบัติงานประจำวัน ขณะเดียวกันก็มีโอกาสพบปะกันในเวทีการประชุมต่างๆ ของจังหวัด ตลอดจนการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จัดขึ้นในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอำเภอ และจังหวัด เป็นโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ พบปะ และสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกัน นอกจากนี้ กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นหลายๆ กิจกรรมส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานซึ่งเป็นภารกิจที่นอกเหนือจากภารกิจของหน่วยงานตนเอง อาทิ การอยู่เวรศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน ฯลฯ ดังเช่นที่ปรารภนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การที่เราคุ้นเคยกันก่อนตั้งแต่เหตุการณ์ยังไม่เกิด มันทำให้มีความรู้สึกที่ดีต่อกัน ก็เป็นเหตุตัวหนึ่งที่ทำให้เกิดทีม” ขณะที่ในระดับนโยบายของจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีนโยบายสภาพาแฟ ไว้ให้หัวหน้าส่วนงานต่างๆ ได้เข้ามาหารือ พบปะซึ่งกันและกัน อันจะสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายด้วย

8) ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและไว้วางใจในการปฏิบัติงาน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลไปในแนวทางเดียวกันว่าภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นนำมาซึ่งความเชื่อมั่น และไว้วางใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ทั้งในแง่ความรู้ความสามารถ ความทุ่มเท และเป็นแบบอย่างของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ดังเช่นที่ ปรารภนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พูดว่า “ผู้ที่มีผลให้เกิดการทำงานสำเร็จ ถ้าจังหวัดนี้ละ มีผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องใช้คำว่าผู้นำเลย มีส่วนสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา”

9) ชื่นชมและให้กำลังใจซึ่งกันและกันในยามวิกฤต จากการสอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าบุคลากรหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายล้วนทุ่มเทแรงกายแรงใจ เพื่อช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดการอุทกพิบัติภัยครั้งนี้ แม้ตนเองจะอยู่ในฐานะผู้ประสบภัยเช่นกัน ความอ่อนล้า และท้อแท้เกิดขึ้นตลอดเวลา การชื่นชมและให้กำลังใจกันทั้งจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในช่วงวิกฤตก่อให้เกิดมิตรภาพที่ดี และเป็นแรงผลักดันให้ปฏิบัติงานต่อไปได้ ดังเช่นที่ วิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เล่าว่า “อยู่ที่ศูนย์รองผู้ว่ามาเยี่ยม นายกเหล่ากาชาดมาเยี่ยม แคนี่กำลังใจก็มาแบบสนับสนุนอะไรกันได้บ้าง”

กล่าวโดยสรุปในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 พบว่าความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันการทำงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ พฤติกรรมที่สะท้อนให้เห็นซึ่งความไว้วางใจเชื่อใจดังกล่าวประกอบด้วยเปิดใจแลกเปลี่ยน และพูดคุยโดยตรงไปตรงมา ยอมรับในความสามารถ และข้อจำกัดของหน่วยงานอื่น มีความโปร่งใสของทั้งข้อมูลและการปฏิบัติ มีความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และรายงานความคืบหน้าของการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึง มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบ และยอมรับและเชื่อถือในข้อมูลที่ส่งผ่านช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการระหว่างกัน และมีความสนิทสนม คู่แค้น และสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกัน และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการชื่นชมและให้กำลังใจระหว่างกัน

#### 4.2.1.9 ผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาข้อมูลผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารเครือข่ายในการจัดการอุทกภัย โดยค้นคว้าจากเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าในบริบทของการขับเคลื่อนเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยเมื่อ ปี พ.ศ. 2554 ในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีผู้มีส่วนได้เสียซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำงาน ตลอดจนความสำเร็จของการทำงาน ดังนี้

1) หน่วยงานส่วนราชการ หมายถึงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้มีส่วนได้เสียเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคีเครือข่ายในหลายแง่มุม กล่าวคือ

(1) ราชการส่วนกลาง มีบทบาทชัดเจนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่อกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในหลายส่วน ได้แก่

ก) การกำหนดนโยบาย แนวทาง ตลอดจนเงื่อนไขการทำงาน ของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย โดยพบว่า ราชการส่วนกลางมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่เป็นส่วนราชการภูมิภาคในสังกัด และส่วนราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ประสบภัย เนื่องจาก ราชการส่วนกลางดังกล่าวมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนแนวทางในการทำงาน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรและจัดสรรสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายในจังหวัด/อำเภอ อาทิ การอนุมัติจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการทำงานบางส่วนอยู่ภายใต้การบริหารของราชการส่วนกลาง อาทิ การอนุมัติโยกย้ายเครื่องสูบน้ำของกรมชลประทานจากจังหวัดอื่นมาสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังรวมถึงแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอของบกลางผ่านไปยังสำนักงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้นนโยบาย และแนวทาง และเงื่อนไขในการทำงานจึงเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด



ข) การสนับสนุนองค์ความรู้และทางวิชาการ พบว่าราชการส่วนกลางมีบทบาทสนับสนุนทางวิชาการโดยการสนับสนุนนักวิชาการเข้ามาเพื่อช่วยเหลือหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำ อาทิ นักวิชาการชลประทาน เป็นต้น

ค) การสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มเติมทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณสนับสนุนหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายโดยตรง โดยให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่าราชการส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์อุทกภัยขยายและยกระดับความรุนแรงเกินขีดความสามารถของจังหวัด ทั้งนี้ การสนับสนุนทรัพยากรดังกล่าวเป็นไปตามขีดความสามารถและศักยภาพของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางให้กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเพื่อบริหารงบประมาณในการปฏิบัติงานให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอ กรมสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักพิง ขณะที่บางส่วนราชการสนับสนุนเฉพาะกำลังคนเพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น กรมป่าไม้ กรมศิลปากร เป็นต้น

(2) ราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือหน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับอำเภอ โดย

ก) หน่วยงานระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีบทบาทในฐานะภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการในการจัดการอุทกภัย มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานทุกหน่วยงานเนื่องจากการกำหนดโครงสร้างการทำงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ นั้นกำหนดโครงสร้างหน้าที่ตามบทบาทของแต่ละหน่วยงานจึงมีส่วนสนับสนุนการทำงานร่วมกันเพื่อให้วัตถุประสงค์และแผนการปฏิบัติงานส่งผลสำเร็จ

ข) หน่วยงานระดับอำเภอ ในฐานะองค์กรการในการปฏิบัติในระดับอำเภอได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในระดับจังหวัด เนื่องจากในกรณีที่สถานการณ์อุทกภัยมีความรุนแรงระดับ 1 และขยายตัวไปสู่ระดับ 2 หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์แนวทางในการจัดการปัญหาอุทกภัยในภาพรวม ขณะเดียวกันก็เป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติ ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณในการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าในการบริการจัดการอุทกภัยระดับอำเภอ นายอำเภอมีบทบาทในฐานะผู้อำนวยการอำเภอ ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการอำเภอเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในเหตุการณ์ระดับอำเภอ ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณฉุกเฉินกรณีเร่งด่วนอำเภอละ 1,000,000 บาท ให้นายอำเภอบริหารจัดการ ขณะเดียวกันการขับเคลื่อนการทำงานของ

หน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ในระดับอำเภอส่งผลกระทบต่อการทำงานของระดับจังหวัด เนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่และเป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการสนับสนุนการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในภาพรวม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและอำเภอ อาทิ จังหวัดกำหนดแนวทางและห้วงเวลาการสนับสนุนและส่งกำลังบำรุง (เช่น กู้ยืมซีพี) ให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เพื่อแจกจ่ายผู้ประสบภัย ขณะที่อำเภอรับผิดชอบประสานผู้นำชุมชนรวบรวมข้อมูลความต้องการความช่วยเหลือด้านต่างๆ และแจกจ่ายกู้ยืมซีพีให้ทั่วถึง

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขับเคลื่อนเครือข่ายการทำงานทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ทั้งในเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ ขณะเดียวกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายระดับอำเภอและจังหวัด เนื่องจากเป็นองค์การการปฏิบัติหลักในการจัดการอุทกภัยที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และมีศักยภาพของในแง่กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาล นอกจากนี้ ยังเป็นฐานข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ให้แก่หน่วยงานในระดับอำเภอ และจังหวัดในการบริหารจัดการเหตุการณ์ในภาพรวมเช่นเดียวกับหน่วยราชการระดับอำเภอ

จากข้อมูลซึ่งได้จากพื้นที่วิจัยดังกล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐการมีบทบาทส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่มุมมองของการสนับสนุนในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายต่อเนื่องจากระดับท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดโดยตรง ขณะที่ มีเพียงบางส่วนที่ส่งผลกระทบในแง่อุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายภายใต้องค์กรปฏิบัติตามลำดับ

2) หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน หมายความว่า บริษัท ห้างร้าน ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคล และสหกรณ์ต่างๆ ที่ประกอบธุรกิจทั้งการผลิต จำหน่าย และให้บริการทั้งในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ สำหรับผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหน่วยงานธุรกิจ พบว่าภาคธุรกิจเอกชนที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่าย ประกอบด้วย

(1) ภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุทกภัยพิบัติภัย พบว่ามีอิทธิพลสองแนวทาง กล่าวคือในแง่ของความคาดหวังการได้รับการช่วยเหลือจากจังหวัด และมีส่วนสำคัญในการสนับสนุน ผลักดัน ตลอดจนจัดตั้งทรัพยากรเข้ามาสนับสนุนการทำงานของภาคีเครือข่ายในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานธุรกิจในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เมื่อสัมภาษณ์สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลว่ายุทธศาสตร์ในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดนั้น ธุรกิจเอกชนในภาคอุตสาหกรรมได้รับการให้ความสำคัญเป็นลำดับรองเมื่อเทียบกับในภาคเกษตรกรรม แต่เมื่อสอบถามในประเด็นความคาดหวังการได้รับการช่วยเหลือจากจังหวัดพบว่า หน่วยงานภาคอุตสาหกรรมมีความคาดหวังต่อการได้รับความช่วยเหลือจากจังหวัดค่อนข้างน้อยเนื่องจากทราบและเข้าใจเหตุผลในข้อจำกัดของทรัพยากรและกำลังคนของจังหวัด

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานธุรกิจเอกชนภาคอุตสาหกรรม ได้อาศัยเครือข่ายรอง อาทิ ผู้ประกอบการ ภายในนิคม บริษัทผู้พัฒนา ตลอดจนสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับหัวหน้าหน่วยราชการ อาทิ หน่วยทหาร เพื่อดึงเอาทรัพยากรเข้ามาสนับสนุนการตอบโต้กับเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) หน่วยงานภาครัฐกิจเอกชนซึ่งเป็นเครือข่ายของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายหลัก มีอิทธิพลอย่างยิ่งในแง่มุมมองของการเสริมสร้างขีดความสามารถในการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย หลักรวมทั้งสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การสนับสนุนน้ำดื่มเพื่อการบริโภคให้แก่ผู้ประสบภัยจากห้างสรรพสินค้าโลตัส เครือข่ายสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในการส่งต่อผู้ป่วยกับโรงพยาบาลในภาคเอกชน อาทิ โรงพยาบาลนวนคร ราชธานี เครือข่ายของนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน กับผู้ประกอบการภายในนิคม เป็นต้น

(3) ภาคธุรกิจเอกชนที่มีจิตอาสา หรือมีความรับผิดชอบต่อสังคม พบว่าทั้งภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบภายในจังหวัด และภาคธุรกิจภายนอกพื้นที่เป็นส่วนสำคัญที่มีบทบาทในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในพื้นที่ประสบภัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการสนับสนุนทรัพยากรการปฏิบัติงาน และการให้การช่วยเหลือประชาชนและบทบาทสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อเสริมขีดความสามารถการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในด้านต่างๆ เช่น การสนับสนุนอาหารสดจากบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เบียร์ช้าง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อดัม (นามสมมติ) ให้ความเห็นว่าบทบาทภาคธุรกิจเอกชนดังกล่าวหากไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการในภาพรวมของจังหวัดจะส่งผลกระทบทางลบในเชิงระบบการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านข้อมูลการให้ความช่วยเหลือ การบริหารจัดการทรัพยากร และผลการปฏิบัติงาน

3) ภาคประชาชน จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกสะท้อนให้เห็นภาคประชาชนมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยอย่างชัดเจน ทั้งในแง่มุมมองของผู้รับบริการ และผู้สนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน โดยในส่วนของผู้รับบริการพบว่าความคาดหวังของประชาชนต่อภาครัฐในการจัดการอุทกพิบัติภัยค่อนข้างสูงทั้งในส่วนของการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือและการบรรเทาทุกข์ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้ประสบภัย และความต้องการพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม ยารักษาโรค และที่พักอาศัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “ชาวบ้านเดี๋ยวนี้ไม่เหมือนแต่ก่อน เพราะเขาคิดว่าราชการต้องให้บริการเขา โดยเขาลืมไปว่าเจ้าหน้าที่เองก็ไม่มีบ้านจะอยู่เหมือนกัน เขาจะมองแต่ว่าเหมือนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถไปดูแลได้อย่างทั่วถึง” ขณะเดียวกันก็ตรงกับการให้ข้อมูลของสุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดไปในทิศทางเดียวกับนิ

ภาดาว่า “ประชาชนมีความคาดหวังต่อตำรวจในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการโจรกรรม โดยมองว่าตำรวจต้องพร้อม แต่ข้อเท็จจริงมันไม่สามารถเป็นตามคาดหวังได้ร้อยเปอร์เซ็นต์เนื่องจากเป็นพื้นที่ประสบอุทกภัย” นอกจากนี้ ยังมีความคาดหวังในเรื่องอื่นๆ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย อาทิ การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ประชาชนที่ไม่อพยพมาอาศัยที่ศูนย์พักพิงที่ทางราชการจัดให้แต่มีความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน อาทิ การจับจ่ายซื้อของ การเดินทางออกไปทำงานนอกพื้นที่ เป็นต้น ส่งผลให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายต้องบริหารทรัพยากรมาสนับสนุนการอำนวยความสะดวกในด้านการคมนาคม เช่น การจัดเรือ และรถให้บริการรับส่งประชาชน เป็นต้นซึ่งกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ปฏิภาณ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “เรือนจำกลาง เอรธหกข์ของเราไปเป็นรถโดยสารรับส่งประชาชนออกนอกเมืองบ้าง มาที่ศาลากลางบ้าง” ทั้งนี้ อุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติในการช่วยเหลือประชาชนเช่นนี้ขัดกับหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาระยะยาวคือประชาชนไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง เรียกร้องต่อสิทธิ ก่อให้เกิดความอ่อนแอทางสังคม และนอกจากความคาดหวังในการได้รับความช่วยเหลือแล้วพบว่าในแง่มุมมองภาคประชาชนก็มีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนทรัพยากรในการตอบโต้ต่อสถานการณ์อุทกภัยเช่นกัน อาทิ การสนับสนุนเครื่องสูบน้ำช่วยกันสูบน้ำ การสนับสนุนเงินบริจาคมาเพื่อใช้ในการจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

4) องค์การไม่แสวงหากำไร/องค์การสาธารณกุศล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าองค์การไม่แสวงหากำไรที่มีภารกิจสนับสนุนการจัดการสาธารณภัย อาทิ มูลนิธิสมาคม ที่มีภารกิจในการทำงานด้านการช่วยเหลือและกู้ภัย มีบทบาทสนับสนุนการจัดการอุทกพิบัติภัยอย่างมาก โดยมูลนิธิ สมาคมในจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ขณะเดียวกันมูลนิธิ สมาคมดังกล่าวก็มีเครือข่ายในการทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของตนเองด้วยเช่นกัน เช่น กู้ภัยอยุธยา มีเครือข่ายการทำงานผ่านโครงการหนึ่งใจช่วยเหลือผู้ประสบภัยประจำภาคกลางภายใต้มูลนิธิมิราเคิลออฟไลฟ์ เป็นต้น นอกจากองค์การไม่แสวงหากำไรภายในจังหวัด และเครือข่ายขององค์การดังกล่าวแล้ว พบว่า ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปี พ.ศ. 2554 มีองค์การไม่แสวงหากำไรภายนอกพื้นที่เข้ามาสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในแง่ของการเพิ่มขีดความสามารถการให้ความช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์และการบริการประชาชนด้วย อาทิ มูลนิธิรักษไทยสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พักพิง มูลนิธิเทวราชโพธิสัตว์สนับสนุนเงินบริจาคในการจัดตั้งโรงครัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบข้อมูลเชิงลบในกรณีขององค์การไม่แสวงหากำไรหลายองค์กรเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่โดยมิได้แจ้งจังหวัดทราบ ทำให้จังหวัดไม่มีข้อมูลการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ถูกต้องชัดเจนในภาพรวม ส่งผลให้การปฏิบัติงานบางส่วนมีความซ้ำซ้อน

นอกจากนี้ ความเคลื่อนไหวขององค์การไม่แสวงหากำไรบางกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาเอกชนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ในเรื่องสถานการณ์ความปลอดภัยในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในประเด็นการรั่วไหลของสารเคมี ซึ่ง สุรัชย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “ในทางปฏิบัติหน่วยงานภาคีเครือข่ายได้ประสานงานกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเข้าตรวจสอบและดูแลในเรื่องดังกล่าว”

ดังนั้น จากข้อมูลเชิงลึกดังกล่าวทำให้ทราบว่าองค์การไม่แสวงหากำไรส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานในการจัดการอุทกพิบัติภัยทั้งในแง่บวกซึ่งเป็นส่วนสนับสนุนการทำงาน และแง่ลบคือส่งผลการปฏิบัติงานในภาพรวม ผลกระทบต่อความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ ในด้านความปลอดภัยที่มีต่อประชาชน

#### 5) ฝ่ายการเมือง

จากการสืบค้นเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัย พบข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีส่วนได้เสียต่อการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในหลายแง่มุมประกอบด้วย

(1) นโยบาย และข้อสั่งการของรัฐบาลในภาพรวมของอุทกภัย กล่าวคือนโยบายและข้อสั่งการจากรัฐบาลส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีและแนวทางการปฏิบัติงาน ตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ อาทิ

#### ก) แนวนโยบายที่สำคัญ

(ก) นโยบายการแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยใช้ตัวแบบอำเภอบางระกำ หรือที่เรียกว่า “บางระกำโมเดล” เป็นนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างให้จังหวัด ซึ่งประสบอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ใช้เป็นกรอบแนวทางการทำงาน ทั้งนี้ ในส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อมูลว่ากรอบแนวทางการตามโมเดล เป็นสิ่งที่ทางจังหวัดได้ดำเนินการอยู่แล้ว ขณะเดียวกันโมเดลดังกล่าวไม่สามารถใช้กับบริบทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

(ข) นโยบายการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย ครั้วเรือนละ 5,000 บาท เป็นมติคณะรัฐมนตรีในการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยให้แก่ครั้วเรือนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมขังไม่ต่ำกว่า 7 วัน และทรัพย์สินเสียหาย ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเนื่องจากเป็นภารกิจที่นอกเหนือจากภารกิจปกติในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย โดยจังหวัดจะต้องเร่งดำเนินการจ่ายเงินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าจังหวัดต้องจัดสรรกำลังพลมาปฏิบัติภารกิจนี้ อย่างเร่งด่วน ขณะเดียวกันก็ได้ให้ความเห็นว่าการแจกจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่เป็นเพียงนโยบายสร้างฐานคะแนนเสียง รวมทั้งส่งผลการสร้างความอ่อนแอทางสังคมในระยะยาว อาทิ วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวถึงนโยบาย

แนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและช่วยเหลือประชาชนว่า “ฝ่ายการเมืองอาจต้องการความจับใจความทันใจ ซึ่งคะแนนเสียงแต่ในทางปฏิบัติต้องพิจารณาข้อจำกัดบางอย่างด้วย”

ข) ข้อสั่งการที่สำคัญ

(ก) การสั่งการให้หน่วยงานราชการส่วนกลางสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชน อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองทัพเรือ เป็นต้น การสั่งการดังกล่าวส่งผลต่อการปฏิบัติงานในแง่ของการสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ประสบภัย และขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรในการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ด้วย

(ข) การมอบหมายแม่ทัพภาคที่ 1 เข้าควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในจังหวัด รวมทั้งดูแลโรงไฟฟ้าบางปะอิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงข่ายองค์การปฏิบัติในพื้นที่ ยุทธศาสตร์ และวิธีการทำงานตลอดจนอำนาจในการบริหารจัดการในจังหวัด

(ค) การกำหนดยุทธวิธีในการจัดทำแนวคันกันน้ำบริเวณนิคมอุตสาหกรรมไฮเทค โดยให้ทำเป็น 2 ชั้น คือทำเป็นถนนและใช้แนวพังกันน้ำก่อนเพื่อป้องกันการรั่วซึมแทนแนวกำแพงดิน

(ง) การสั่งการให้แขวงทางจัดทำสะพานเหล็กชั่วคราวเพื่อเข้าไปดูแล กู้เกาะเมือง โดยกำหนดเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน เป็นต้น

(2) การเข้ามาร่วมการปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง จากการสืบค้นเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในการบริหารจัดการอุทกภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเหตุการณ์ในขณะที่ยุทกภัยขยายขนาดความรุนแรงจนเกินขีดความสามารถของจังหวัด โดยได้ผนวกเอาฝ่ายการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญในส่วนของฝ่ายรัฐบาลมาสนับสนุนการทำงานในฐานะของที่ปรึกษาของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามีส่วนสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตต้นการตั้งทรัพยากรมาใช้สนับสนุนการทำงานภายในจังหวัด โดยอาศัยช่องทางการเมืองในการนำเสนอปัญหาสู่รัฐบาลโดยตรงซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “ท่านวิทยา บุรณศิริเหมือนมาช่วยสนับสนุนอะไรที่ยาก ซึ่งเขาสามารถสื่อสารไปยังรัฐบาลได้เลย ช่วยเหลือทำให้มันเร็วขึ้น ” ซึ่งตรงกับข้อมูลที่ได้จากวุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่ให้ความเห็นไปทิศทางเดียวกับวิภาดาว่า “ในช่วงน้ำท่วมท่านวิทยา ก็มีโอกาที่จะทำให้เกิดความช่วยเหลือที่เร็วขึ้น อันนี้ชัดเจนยอมรับ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้มีส่วนได้เสียในภาคการเมืองส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคีเครือข่าย พิจารณาเป็น 2 ส่วนกล่าวคือ รัฐบาล และบุคลากรฝ่ายการเมืองภาครัฐบาล โดยในส่วนรัฐบาลมีผลกระทบในแง่ของการกำหนดนโยบาย และข้อสั่งการมายังศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด ขณะที่บุคลากรฝ่าย

การเมือง มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานในแง่มุมมองของการใช้บทบาททางการเมืองในการสนับสนุนการตั้งทรัพยากรมาดำเนินการในจังหวัด

6) กลุ่มวิชาชีพ (Professionals) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัย พบว่ากลุ่มวิชาชีพที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ประกอบด้วย สื่อสารมวลชน และนักวิชาการที่มิที่ปรึกษา กล่าวคือ

(1) สื่อสารมวลชน (Mass Media) เป็นกลุ่มวิชาชีพที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมากที่สุด เนื่องจากสื่อมีความสามารถในการชักนำความคิด ในแง่มุมมองต่าง ๆ ทั้งนี้ พบว่าสื่อมวลชนส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งในแง่บวกและแง่ลบ กล่าวคือในแง่บวกสื่อมวลชนเป็นผู้นำเสนอข่าวสาร สนับสนุนข้อมูลในการเตือนภัย ข้อมูลปัญหาการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตลอดจนเชิญชวนผู้มีจิตอาสาอันนำมาซึ่งการสนับสนุน และความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการบริจาคสิ่งของ และผลักดันให้เกิดกระแสการให้ความช่วยเหลือ อาทิ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อุบล (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “มีสื่อมวลชนแห่งหนึ่งผ่านมาเห็นศูนย์พักพิงของเราซึ่งมีประชาชนอพยพมาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ขาดซึ่งความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เนื่องจากถูกตัดขาด จึงนำเสนอข่าวที่ให้ความช่วยเหลือจากหลากหลายหน่วยงานเข้ามาอย่าง ล้นหลาม” แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับผลกระทบในแง่ลบพบผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าสื่อมวลชนนอกพื้นที่ที่ขาดจรรยาบรรณมีการนำเสนอข้อมูลที่ขาดความเป็นจริง ก่อให้เกิดความสับสนในข้อมูลที่ประชาชนจะได้รับ ขณะเดียวกันยังส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ไว้ว่า “เมื่อเกิดเหตุแล้ว ประชาชนเครียดมาก สื่อโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ซึ่งผมว่าออกข่าวแบบเอามั่น ออกข่าวเกินจริง แล้วก้อทำลายจิตใจคนทำงาน โดยเฉพาะคนทำงานภาครัฐแน่นอน... ในภาวะที่เป็นอย่างนั้นมันต้องให้กำลังใจซึ่งกันและกันซึ่งสำคัญมาก”

(2) นักวิชาการ ที่มิที่ปรึกษาเฉพาะด้านการบริหารจัดการน้ำ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่านักวิชาการในสถาบันการศึกษาไม่ส่งผลกระทบใดๆ เลยต่อการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ขณะที่สุรพล (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพียงคนเดียวที่ให้ข้อมูลว่า “ในส่วหน่วยงานของตนเองก่อนที่จะเกิดอุทกภัย บริษัทที่มิกรู๊ป จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาได้เข้ามาสนับสนุนข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณน้ำให้กับสวนนิคมอุตสาหกรรมโรจนะเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนป้องกัน” ซึ่งภายหลังก็ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นความสนใจ/ผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นผลจากผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวไว้ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 สรุปผู้มีส่วนได้เสียในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย  
ในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย

ผู้มีส่วนได้เสีย	ความสนใจ/ประเด็นผลกระทบต่อการขับเคลื่อนการทำงาน ของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย
<b>1. หน่วยงานราชการ</b>	
1.1 หน่วยงานส่วนกลาง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การกำหนดนโยบาย แนวทาง และเงื่อนไขการทำงานซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของพื้นที่</li> <li>2. การสนับสนุนองค์ความรู้และวิชาการ</li> <li>3. การสนับสนุนทรัพยากร</li> </ol>
1.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาค	
(1) ระดับจังหวัด	1. โครงสร้างบริหารจัดการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจตามบทบาทหน้าที่
(2) ระดับอำเภอ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การสนับสนุนทรัพยากรจากทางจังหวัด</li> <li>2. เป็นแหล่งฐานข้อมูลสถานการณ์อุทกภัยในระดับพื้นที่</li> </ol>
1.3 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. นโยบายและแนวปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจังหวัดและอำเภอ</li> <li>2. ชีตความสามารถในฐานะองค์กรปฏิบัติในพื้นที่</li> </ol>
<b>2. หน่วยงานภาคธุรกิจ</b>	
<b>เอกชน</b>	
2.1 ภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความคาดหวังในการได้รับความช่วยเหลือ</li> <li>2. ความสามารถในการดึงดูดทรัพยากรมาสนับสนุนผ่านเครือข่ายรองและสายสัมพันธ์ส่วนตัว</li> </ol>
2.2 เครือข่ายรองของภาคธุรกิจ	1. สนับสนุน/เสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ จังหวัด
2.3 ภาคธุรกิจเอกชนที่มีจิตอาสา หรือความรับผิดชอบต่อสังคม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สนับสนุนขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ของจังหวัด</li> <li>2. อุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรและ ภารกิจในภาพรวม</li> </ol>



## ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ผู้มีส่วนได้เสีย	ความสนใจ/ประเด็นผลกระทบต่อการขับเคลื่อนการทำงาน ของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย
<b>3. ภาคประชาชน</b>	
3.1 ประชาชนผู้ประสบภัย	1. ความคาดหวังในการได้รับความช่วยเหลือในฐานะผู้รับบริการจากรัฐ
3.2 ประชาชนผู้มีจิตอาสา	1. สนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน
<b>4. องค์กรไม่แสวงหากำไร/ องค์กรสาธารณกุศล</b>	1. บทบาทหน้าที่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ 2. สนับสนุนทรัพยากรและร่วมปฏิบัติงานของเครือข่ายรอง 3. ติดตามผลการดำเนินงานของจังหวัด
<b>5. ฝ่ายการเมือง</b>	
5.1 รัฐบาล	1. การกำหนดแนวนโยบายและข้อสั่งการซึ่งส่งผลกระทบในระดับพื้นที่
5.2 บุคลากรทางการเมือง ฝ่ายรัฐบาล	1. สนับสนุนการตั้งทรัพยากรในการปฏิบัติงานเข้ามาสู่จังหวัด
<b>6. กลุ่มวิชาชีพ</b>	
6.1 สื่อสารมวลชน	1. การนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ เกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยสู่ประชาชน และการติดตามผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ 2. การสร้างกระแสสังคมในการให้การช่วยเหลือ
6.2 นักวิชาการ (ทีมที่ ปรึกษา)	1. สนับสนุนข้อมูลประกอบการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากผลกระทบทางบวกและทางลบซึ่งเป็นผลมาจากผู้มีส่วนได้เสียดังที่ระบุดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบรุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ให้มุมมองในเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียไว้แตกต่างจากท่านอื่นโดยให้ความเห็นในแง่บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียโดยกล่าวว่า “ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดนั้นล้วนมีบทบาทอยู่ด้วยกัน 2 ด้านกล่าวคือ บทบาทอุปสงค์ (Demand) และบทบาทอุปทาน (Supply)” เช่น ศปภ. มีบทบาทในแง่อุปสงค์ คือต้องการข้อมูลจากจังหวัด ขณะเดียวกันก็มีบทบาทอุปทาน

ในการสนับสนุนความช่วยเหลือต่างๆ ให้จังหวัดด้วย ยกเว้นบทบาทของสื่อสารมวลชนที่รุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ความเห็นว่าในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สื่อสารมวลชนส่วนใหญ่จะมีบทบาทในแง่อุปสงค์มากกว่าอุปทานคือมีความต้องการข้อมูลเป็นสำคัญ

#### 4.2.1.10 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติตามวงจรภัยพิบัติ

ในการศึกษาข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับลำดับระยะของการเกิดภัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคี/เครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นและข้อมูลแตกต่างกันโดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

1) แนวทางแรก เห็นว่าลำดับเหตุการณ์ไม่ส่งผลกระทบต่อหรือเป็นตัวกำหนดการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย เนื่องจากแต่ละลำดับของระยะการเกิดภัยมีแนวคิด ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ชัดเจน กล่าวคือก่อนเกิดภัยประกอบด้วยยุทธศาสตร์การป้องกันและลดผลกระทบ และยุทธศาสตร์ ในการเตรียมความพร้อมภายใต้การบริหารจัดการของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุกระดับ ส่วนขณะเกิดภัยประกอบด้วยยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน ภายใต้การบริหารจัดการของศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจทุกระดับ และหลังเกิดภัย ได้แก่การจัดการหลังเกิดภัยโดยการฟื้นฟู ซึ่งยุทธศาสตร์ โครงสร้างการบริหารจัดการ และกิจกรรมถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ดังเช่นพิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “โครงสร้างยุทธศาสตร์การทำงานในแต่ละลำดับเหตุการณ์ไม่มีความแตกต่างในเรื่องของหลักการและวิธีปฏิบัติยังคงคล้ายเดิม เพียงแต่ขนาดของภัยพิบัติการขยายขนาดเท่านั้น”

2) แนวทางที่สอง เห็นว่าลำดับเหตุการณ์เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดในแต่ละช่วงเวลาการเกิดภัยจะเป็นตัวกำหนดภารกิจ โครงสร้างองค์การการทำงาน ยุทธวิธี แนวทางการดำเนินงาน และความเข้มข้นของการปฏิบัติโดยก่อนเกิดภัยถึงแม้ยุทธศาสตร์จะเน้นที่การเตรียมความพร้อม ป้องกัน และลดผลกระทบ แต่ภารกิจแตกต่างกัน การปฏิบัติขององค์การปฏิบัติไม่มีความเข้มข้น เนื่องจากสถานการณ์ยังคงที่ ขณะที่ภัยใกล้จะถึงสถานการณ์เป็นตัวกำหนดมาตรการ และแนวทางการทำงานที่มีความเข้มข้นมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การมาเพื่อเตรียมการรองรับสถานการณ์ที่ใกล้จะเกิด และเมื่อลำดับวงจรของภัยมาสู่ช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบจากภัยจะพบว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระยษะนี้มีความเป็นพลวัต (Dynamic) การตอบโต้แบบทันที (Immediate Response) เริ่มเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่มีการจัดเตรียมไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุการณ์ขยายตัวส่งผลกระทบรุนแรงและกว้างขวางมากขึ้น และเกินกว่าขีดความสามารถของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายที่มีการจัดเตรียม/วางแผนไว้ จึงต้องมีการปรับตัว

ของการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่าย ทั้งในแง่โครงสร้างองค์กรการปฏิบัติ การดำเนินงานและกิจกรรม กล่าวคือเป็นการปรับแผนตามสถานการณ์ ขณะที่หลังเกิดเหตุแล้วการฟื้นฟูและการจัดการภายหลังการเกิดภัยจะเกิดขึ้นและปรับเปลี่ยนตามผลของการตอบโต้ต่อเหตุการณ์ ดังเช่นข้อมูลที่ได้จาก วิภาดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ก่อนเกิดภัยเราเตรียมการไว้แบบนี้ แต่เวลาภัยใหญ่ฉุกเฉินแบบนี้แผนที่เตรียมไว้ต้องกลับไปทางดูใหม่ รายละเอียดของปัญหามันมีความแตกต่าง เราจึงต้องทำตามสถานการณ์คือทำไปปรับไป...ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อยๆ” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากสุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่เห็นว่า “แผนแนวทางการดำเนินงานต้องปรับเปลี่ยนตามสภาพ ช่วงที่เกิดอุทกภัยมันไม่สามารถที่จะดำเนินการตามที่เราคิดและเตรียมการไว้ได้เลย” นอกจากนี้ ยังตรงกับข้อมูลที่ได้จากวุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เช่นกันว่า “แนวคิดไม่ถึงกับเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแต่รูปแบบวิธีการทำงาน ...เมื่อก่อนเราใช้วิธีนี้ แต่ติดขัดต้องเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป”

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับลำดับของวงจรการเกิดภัยเป็นองค์ประกอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยพบข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 แนวทางกล่าวคือแนวทางแรกในแง่ของยุทธศาสตร์ในการทำงานนั้นลำดับของวงจรการเกิดภัยไม่ได้เป็นปัจจัยกำหนดการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยเนื่องจากยุทธศาสตร์การดำเนินงานถูกกำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติแล้ว ส่วนแนวทางที่สองเมื่อพิจารณาในแง่ของการบริหารเหตุการณ์นั้น สถานการณ์ในแต่ละลำดับวงจรภัยมีความแตกต่างกันดังนั้นการขับเคลื่อนการดำเนินงานจึงปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เป็นตัวกำหนดดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบสำคัญอันส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยคือลักษณะและระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ในแต่ละระยะ (Severity)

#### 4.2.1.11 ผลลัพธ์ของการบริหารเครือข่ายการจัดการอุทกภัย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงผลลัพธ์ในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าผลสัมฤทธิ์ในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อการจัดการอุทกพิบัติภัยครั้งนั้นประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือตามข้อสั่งการที่ได้จากการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ขณะที่ไม่มีเพียงผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 2 ท่านที่ให้ความเห็นว่าการขับเคลื่อนการทำงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ จำรัส (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้เปรียบเทียบผลสำเร็จในการขับเคลื่อนการทำงานโดยให้คะแนนเป็นร้อยละ โดยกล่าวว่า “ให้เขาไม่เกิน ร้อยละ 60 เพราะไม่สามารถจัดการได้ทันการณ์....” ขณะที่ สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้คะแนนผลลัพธ์การทำงานเพียงแค่ ร้อยละ 50 ทั้งนี้ เมื่อรวบรวมข้อมูลเหตุผลซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว พบว่าเนื่องจากปัจจัย ดังนี้

1) สถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยครั้งนี้มีความรุนแรง และส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้าง ครอบคลุมหลายจังหวัดซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดจะบริหารจัดการได้ทั้งหมด ขณะเดียวกันความรุนแรงและลักษณะของสถานการณ์อุทกภัยดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนกล่าวคือ บุคลากรภาคีเครือข่ายรับรู้ลักษณะอุทกภัยซึ่งเป็นภัยประจำถิ่นของจังหวัดว่าเป็นอุทกภัยที่เกิดจากน้ำล้นตลิ่ง ขณะที่เหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 นั้นอุทกภัยมีความรุนแรง และรวดเร็วคล้ายคลึงกับน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) ทำให้บุคลากรของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายยังไม่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการส่งผลให้การวางแผนการตอบโต้กับเหตุการณ์ทั้งการป้องกัน ช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ยังไม่ครอบคลุมรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์แบบ

2) เอกภาพในการบังคับบัญชา และสั่งการในระดับพื้นที่ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำให้ส่วนราชการในสังกัด ต้องขึ้นบังคับบัญชากับราชการส่วนกลางด้วยทั้งในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติ

3) ทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานไม่เพียงพอทั้งกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณ

4) การตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ขาดความชัดเจน

5) การประสานแผนและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ก่อนข้างเข้าในช่วงการตอบโต้ทันที (Immediate Respond)

6) การขาดการประสานการปฏิบัติในระดับพื้นที่

#### 4.2.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554

นอกจากข้อเท็จจริงจากพื้นที่ศึกษาวิจัยในเรื่องสถานะเครือข่าย และการบริหารเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่พบในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยโดยอาศัยเครือข่ายที่เป็นทางการด้วย โดยพบว่าประเด็นปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายสอดคล้องกับองค์ประกอบสำคัญตามแนวคิดนำในการศึกษาวิจัย ดังนี้

##### 4.2.2.1 โครงสร้างองค์การในการจัดการภัยพิบัติ

จากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกพบผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วนให้ข้อมูลว่าโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการภายใต้องค์การปฏิบัติที่เรียกว่า “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย” นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายแต่ละหน่วย ตลอดจนภาพรวมให้มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ

1) การจัดองค์การ (Organizing) พบว่าในการจัดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ที่มีการจัดแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่ (Functional) โดยกำหนดภารกิจที่ต้องปฏิบัติ 7 ฝ่าย พร้อมกับมอบหมายหน่วยงานภาคีเครือข่ายรับผิดชอบตามภารกิจต่างๆ ดังกล่าวก่อนที่เหตุการณ์อุทกภัยจะเกิดขึ้นนั้นมีการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายแต่ละหน่วยที่เข้ามารับผิดชอบหลายภารกิจหน้าที่ในหลายฝ่าย ซึ่งรุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ใช้คำว่า “สวมหมวกหลายใบ” อาทิ ผู้อำนวยการแขวงการท่องเที่ยว ได้รับมอบหน้าที่เป็นกรรมการ ในฝ่ายอำนวยการ เป็นประจำฝ่ายในฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายฟื้นฟูบูรณะในโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ตลอดจนเป็นกรรมการในคำสั่งคณะกรรมการกำกับดูแลการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้ง 3 ชุด เป็นต้น ซึ่งการแบ่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนั้นส่งผลต่อปริมาณ (Work Load) ที่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับข้อจำกัดของจำนวนบุคลากร และทรัพยากรของหน่วยงาน รวมทั้งความสามารถ/ขีดความสามารถเฉพาะบุคคลของแต่ละหน่วยแตกต่างกัน ส่งผลให้การทำงานของแต่ละหน่วยอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งรุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การสวมหมวกหลายใบมันจะทำให้เกิดความเหนื่อยล้า สับสน และอาจส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ” นอกจากนี้คำสั่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ยังมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคลากรในหน่วยงานภาคีเครือข่ายเป็นรายบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนความถนัดของบุคลากรดังกล่าวด้วย อาทิ การมอบหมายหน้าที่ให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นมิสเตอร์อำเภอรับผิดชอบการสำรวจ ติดตามข้อมูลสถานการณ์น้ำ การให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการดำเนินการในเขตอำเภอที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งจัดทำสรุปรายงานให้ศูนย์อำนวยการร่วมเป็นประจำทุกวัน การมอบหมายหน้าที่สถิติจังหวัดให้รับผิดชอบคาดการณ์และประเมินสถานการณ์จากข้อมูลสถิติซึ่ง สุดา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลว่า “หน่วยงานของตนเองไม่มีการเก็บข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องหรือใช้ประโยชน์ในการคาดการณ์สถานการณ์” เป็นต้น

2) สายการบังคับบัญชาและการสั่งการ (Chain of Command) กล่าวคือถึงแม้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะได้ให้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ตามมาตรา 15 โดยได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการจังหวัดรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัดก็ตาม แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีข้อจำกัดในการสั่งการหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยไม่สามารถสั่งการหน่วยงานภาคีเครือข่ายได้ทุกเรื่องตามที่กฎหมายระบุ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้เหตุผลว่าเป็นผลมาจากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการประกอบด้วย

(1) โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนภูมิภาค โดยพบว่า หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค นอกจากจะ

ขึ้นตรงการบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ขณะเดียวกันยังคงขึ้นตรงตามสายบังคับบัญชากับต้นสังกัดซึ่งเป็นราชการส่วนกลางด้วย โดยจีระพันธ์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การทำงานในจังหวัดต้องรับคำสั่งสองทาง คล้ายคลึงกับโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix) คือมีผู้บังคับบัญชาหลายคน” ส่งผลให้ในทางปฏิบัติถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารสถานการณ์ภายในจังหวัดก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วในการสั่งการ/บังคับบัญชา การบริหารจัดการทรัพยากร ของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในส่วนภูมิภาคยังคงให้ความสำคัญกับนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานจากต้นสังกัดของตนเอง (ส่วนกลาง) เป็นสำคัญ เช่น การขออนุมัติใช้ทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับจังหวัด เป็นต้น ซึ่งตรงกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า

การแก้ไขปัญหานั้นต้อง Single Command จึงสามารถที่จะสั่งการในภาพรวมระดับพื้นที่ของจังหวัด แต่บางส่วนหนึ่งเกิดจากรูปแบบการบริหารตามระบบราชการในส่วนภูมิภาค ส่วนหนึ่งขึ้นกับผู้ว่าฯแต่ขณะเดียวกันก็ขึ้นกับต้นสังกัดส่วนกลาง ดังนั้นบางทีจึงยากที่จะสั่งการ

และวิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดไว้สอดคล้องกับสมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เช่นกันว่า

โครงสร้างถ้าดูตามกรอบของกฎหมาย ดูน่าจะปฏิบัติงานได้ดี แต่อยู่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว มันไม่สามารถที่จะสั่งการจากท่านผู้ว่าฯ ได้โดยตรง เพราะแต่ละหน่วยงานที่เข้ามายังขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลาง เพราะฉะนั้นบางทีการสั่งการจากทางผู้ว่าฯ ลงมาบางทีมันไม่ได้โดยตรง

ขณะที่อุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นในแง่มุมมองภาพในการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการสถานการณ์ไว้เช่นเดียวกันว่า

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จะไม่ค่อยฟังจังหวัด จะฟังจากกระทรวงต้นสังกัดเลย ทำให้การบริหารจัดการของจังหวัดขาดความต่อเนื่อง ยุทธศาสตร์แนวทางการแก้ไขปัญหาก็หรือการปฏิบัติการของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้รับการตอบสนองค่อนข้างน้อย ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในจังหวัดอยู่หลายๆ ครั้ง เนื่องจากทิศทางของจังหวัดในจังหวัดแตกต่างจากทิศทางของกระทรวงหรือกรมในพื้นที่

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้เหตุผลอื่นอันสืบเนื่องมาจาก โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารบุคลากรใน จังหวัดแ่งมุมของการให้รางวัลและลงโทษได้ (Reward and Punishment) ก็เป็นอีกปัจจัย สนับสนุนอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถที่จะสั่งการ/ควบคุมบังคับ บัญชาได้อย่างเต็มที่เช่นกัน อาทิ ประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า

ปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการหลักๆ ก็คือการสั่งการ หน่วยงานๆ ขึ้นอยู่ กับส่วนกลาง เช่น ชลประทาน ไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่าฯ แต่อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการสั่งการ การจะให้ความดี ความชอบกัน ให้คุณให้โทษไม่สามารถทำได้...เขาจะฟังนายของเขาอย่างเดียว การสั่งจึงไม่สามารถสั่งการได้เต็มที่

(2) การมีหน่วยงานส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัด จากการสืบค้น ข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีส่วนราชการ ส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค 57 หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ 24 แห่ง และหน่วยงาน อิสระ 9 แห่ง ซึ่งมีได้ขึ้นตรงสายการบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีสถานที่ตั้งอยู่ ภายใตจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถสั่งการหน่วยงานดังกล่าวได้ ซึ่ง สอดคล้องกับข้อมูลจากวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้ว่า

การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีความอ่อนแอมาก หวงอำนาจไว้ที่ ส่วนกลางมาก มีหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดที่มีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง จึงทำให้ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาสั่งการ เพราะเขาต้องฟังหน่วยงาน ส่วนกลางซึ่งไม่ได้อยู่ใกล้ชิดปัญหา ผู้ว่าฯ เองจึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดที่จะ แก้ปัญหาอะไร

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การทำงานในพื้นที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือเพื่อผลักดันการทำงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์เป็นหลัก”

(3) การมอบหมายบทบาท และอำนาจหน้าที่บุคลากรจากส่วนกลาง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อสถานการณ์ภัยระดับความรุนแรง ไม่มี การระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ทำให้ในทางปฏิบัติพบว่าการทำงานจึงมีลักษณะเป็นการ ทำงานแบบคู่ขนาน อาทิ การมอบหมายแม่ทัพภาคที่ 1 เข้าควบคุมสถานการณ์ของจังหวัดตาม ข้อสั่งการของ ศปภ. พบว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีการประชุมซ้ำซ้อนเพื่อการสั่งการในการบริหาร

สถานการณ์ของจังหวัด ทั้งนี้ ชัชวาลย์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “มีการประชุมเกิดขึ้นกันหลายห้อง” เป็นต้น

3) การจัดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ พบว่ากำหนดจำนวนหน่วยงานในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลในแต่ละด้านค่อนข้างมาก เช่น ฝ่ายปฏิบัติการภายใต้โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ มีหัวหน้าฝ่าย ประจำฝ่าย และเลขานุการฝ่ายรวม 17 หน่วยงานส่งผลให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานไม่สามารถที่จะกำกับดูแลการทำงาน ตลอดจนติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในทางปฏิบัติได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างองค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็นหลักได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติ สายบังคับบัญชาและการสั่งการ และช่วงการควบคุม

#### 4.2.2.2 ยุทธศาสตร์ของเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย

ในการกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการทำงานร่วมกันขององค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย พบข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่าปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์การภาคีเครือข่ายนั้นเกิดขึ้นจากองค์ประกอบซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญ ดังนี้

1) กรอบความคิดเบื้องหลังในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยพบว่าหน่วยงานภาคีเครือข่ายได้ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ภาพรวมการทำงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ บนพื้นฐานของข้อจำกัด 2 ประการ กล่าวคือ

(1) กรอบความคิดตั้งอยู่บนสมมติฐานของข้อเท็จจริงเชิงภูมิศาสตร์ที่ว่าพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่ลุ่มและเป็นพื้นที่รองรับน้ำที่มาจากทางภาคเหนือ อุทกภัยที่เกิดขึ้นโดยปกติจึงเป็นอุทกภัยที่เกิดจากน้ำล้นตลิ่งมิใช่ น้ำไหลหลาก ดังนั้น การวางแผนการทำงานของแต่ละหน่วยงานจึงยืนอยู่บนกรอบความคิดนี้เป็นเบื้องต้น เช่น วุฒิกิจ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า อยุธยาไม่ใช่รองรับน้ำไหลหลาก อยุธยาไม่ใช่อยู่พื้นที่ภูเขา เป็นพื้นที่ลุ่ม เพราะฉะนั้นจะเห็นทันทีว่าน้ำจะมายังไงมาเมื่อไหร่การป้องกันไม่ได้ เป็นแบบดูเงิน มันเป็นการป้องกันแบบเตรียมล่วงหน้าได้เลย” และที่ เมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์)กล่าวว่า “เหตุการณ์นั้นมันไม่เคยเกิดและไม่มีการเตือน ไม่มีบทเรียนกับเจ้าหน้าที่” เป็นต้น

(2) หน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ล้วนแล้วแต่วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ “Worst Case Scenario แต่ประสบการณ์การรับรู้สถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2538 เป็นสำคัญแต่สถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยที่เกิดขึ้นจริงในปี พ.ศ. 2554 นั้นเกินกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้ โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญร้อยละร้อยวิเคราะห์



และประเมินสถานการณ์บนพื้นฐานการรับรู้ ตลอดจนประสบการณ์เหตุการณ์อุทกภัยที่ร้ายแรงที่สุดที่เหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2538 เท่านั้น อาทิ เมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เหตุการณ์ปี พ.ศ. 2554 เป็นเหตุการณ์ที่ทุกคนยังไม่เคยประสบ ยังไม่เคยเห็น การวางแผนช่วยเหลือบางอย่างเราก็คาดไม่ถึง” ซึ่งสอดคล้องกับวุฒิกกร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่พูดไว้เช่นกันว่า “การรับรู้ของบุคลากรมันอยู่ที่ปี พ.ศ. 2538, 2549, 2553 มันไม่มีทางที่จะเกินจากนี้ได้เลย”

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์มาตรการการป้องกัน และการวางแผนตอบโต้กับเหตุการณ์ที่มีการกำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าของหน่วยงานภาคีเครือข่ายจึงตั้งอยู่ภายใต้สมมติฐานนี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ในระยะแรกของการตอบโต้กับเหตุการณ์ที่มีความรุนแรง ส่งผลให้การกำหนดแนวทางการดำเนินการจึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายวัน

2) ชุดของข้อมูลที่นำมาใช้สนับสนุนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการทำงานไม่ชัดเจน เพียงพอ และไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ข้อมูล ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดมาตรการในการดำเนินงานและการนำไปใช้ประโยชน์ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย เช่น ข้อมูลการคาดการณ์สถานการณ์น้ำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เห็นว่าข้อมูลการคาดการณ์สถานการณ์น้ำไม่ได้แปลงจากภาษาทางเทคนิคให้เป็นภาษาที่เข้าใจง่าย ทำให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ยาก โดยกล่าวว่า

ข้อมูลประเมินสถานการณ์น้ำมันเป็นภาษาราชการซึ่งไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยาแจ้งว่าวันนี้ฝนตก 100 มิลลิเมตร ที่จังหวัดสุโขทัยก็บอกแค่นี้ และพยากรณ์ว่าพรุ่งนี้ฝนจะตกร้อยละ 60 ของพื้นที่ มันใช้ประโยชน์ไม่ได้...กรมชลประทานแจ้งว่าจะปล่อยน้ำจากเขื่อนภูมิพลเท่านั้น เขื่อนเจ้าพระยาเท่านั้น ประชาชนฟังแล้วก็ไม่รู้ความหมายว่ามันคืออะไร...หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้วิเคราะห์ปริมาณน้ำและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่

3) หน่วยงานภาคีเครือข่ายส่งผู้แทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ และการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากวัฒนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้ว่า “ปัญหาบางส่วนเป็นเรื่องของการตัดสินใจ บางครั้งผู้บริหารระดับสูงมีกระบวนการ ระดับขั้นตอนในการขอความช่วยเหลือมาก รวมทั้งผู้ที่เข้าไปร่วมประชุมในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ก็ไม่ใช่ระดับการตัดสินใจได้”

4) หน่วยงานภาคีเครือข่ายบางส่วนขาดการปรึกษาหารือในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะทำงานแบบแยกส่วน เช่นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีการหารือร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อสอบถามเชิงลึกถึงเหตุผลดังกล่าว ไซยา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ชี้แจงว่า โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากสถานการณ์ไม่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ประกอบกับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของตนเอง จึงไม่จำเป็นต้องหารือร่วมกัน

5) ยุทธศาสตร์บางประการของจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ในเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในทางปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็น อาทิ ยุทธศาสตร์ 1:20 ไม่สามารถนำมาใช้กับพื้นที่ในเขตชุมชนเมืองได้ เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในชุมชนเขตเมืองมีขีดความสามารถ และศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองได้มากกว่าประชาชนในพื้นที่รอบนอก ขณะเดียวกันบุคลากรที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 1:20 มีข้อจำกัดในการปฏิบัติเนื่องจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ส่งผลกระทบต่อบุคลากรดังกล่าวให้อยู่ในฐานะผู้ประสบภัยด้วยเช่นกัน อาทิ วุฒิก (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้เหตุผลโดยกล่าวว่า “เนื่องจากผู้ประสบภัยในพื้นที่เทศบาลเมืองโยธยา ส่วนใหญ่จะอพยพมาอยู่ที่ศูนย์พักพิง คนทั่วไปจะไม่ค่อยอยู่ตามบ้าน หรือไม่ก็อยู่ตามศาลาวัดที่ยกสูง ทำให้เราดูแลและบริหารจัดการง่ายขึ้น” ขณะที่เปรมปรี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ได้เหตุผลที่ไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ 1:20 ไปใช้ในทางปฏิบัติไว้อีกประการหนึ่งว่า “พื้นที่ของเราไม่ต้องใช้ มันไม่ใช่อำเภอในชนบท อำเภอในชนบทต้องมีแต่อำเภอเมือง พี่น้องประชาชนช่วยเหลือตนเองได้เยอะ เราเพียงแต่เอาสิ่งอื่นไปเสริม สังคมเมืองกับสังคมชนบทมันต่างกัน” นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์จรัส (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พบว่าบทบาทของ อปพร.ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 1:20 ครั้งนี้มีบทบาทค่อนข้างน้อยเนื่องจากได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเช่นกันจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเต็มที่ โดยกล่าวว่า “น้ำท่วมทั้ง 16 อำเภอเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ อปพร. ก็มีครอบครัวมีบ้านตนเองที่ต้องดูแล ดังนั้นบทบาท อปพร. ระดับจังหวัดจึงค่อนข้างน้อย”

6) การถ่ายทอดยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงานจากระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ไม่ทั่วถึง โดยในส่วนนี้ซิดชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลว่าแนวทางการทำงานที่กำหนดโดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ นั้นหน่วยงานภาคีเครือข่ายบางหน่วยไม่ได้สื่อสารต่อไปยังเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการประสานการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ โดยกล่าวว่า “ตอนประชุมรวมกันที่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ประชุมแล้วมีการกำหนดแนวทางในการทำงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการ ส่วนใหญ่หัวหน้าส่วนจะเป็นผู้ประชุม แต่ในระดับปฏิบัติที่นั่นรู้่น้อยมาก”

กล่าวโดยสรุปปัญหาและอุปสรรคที่พบในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี 2554 ประกอบด้วย 6 ประการ หลักกล่าวคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการทำงานบนเงื่อนไขของข้อจำกัดในกรอบความคิดเบื้องหลังในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ความสมบูรณ์ของชุดของข้อมูลที่น่ามาใช้สนับสนุนการตัดสินใจ อำนาจในการตัดสินใจของผู้แทนสมาชิกของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ข้อจำกัดในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในบริบทพื้นที่ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และความครอบคลุมในการสื่อสารถ่ายทอดยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงานจากระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติ

#### 4.2.2.3 ระบบการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในสนามวิจัยพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นจากระบบการทำงานขององค์การภาคีเครือข่ายในจังหวัดซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อจัดการอุทกพิบัติภัย ประกอบด้วย

##### 1) ข้อขัดข้องในระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน

ปัญหาในระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงานที่พบในกรณีเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554 พบว่าวิธีการในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารในสถานการณ์ที่มีการยกระดับความรุนแรงเป็นระดับ 2 ไปจนกระทั่งเกินขีดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัดนั้นไม่สามารถใช้วิธีการสื่อสารได้ทุกช่องทาง มีเพียงโทรศัพท์เคลื่อนที่ และวิทยุสื่อสาร ที่เป็นหลักในการติดต่อสื่อสารที่มีอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขณะเกิดเหตุมีการติดต่อสื่อสารกันเป็นจำนวนมากทั้งภายในจังหวัดเอง และจากภายนอกจังหวัด ปัญหาขอขวดจึงเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้พบว่าผู้ปฏิบัติได้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาขอขวดด้วย 2 วิธีการด้วยกัน กล่าวคือโดยอาศัยการประสานความร่วมมือผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัว ส่งผ่านความประสงค์ต่อไปยังผู้รับผิดชอบโดยตรง และใช้วิธีการสื่อสารหลายวิธี เช่น ใช้โทรศัพท์หลายเครื่อง และหลายเครือข่าย เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปรารภ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่เล่าประสบการณ์ว่า

การติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานอื่นใช้โทรศัพท์มือถือ อย่าไปหวังโทรศัพท์ศูนย์ เพราะยากมาก คนติดต่อเข้ามามาก ต้องอาศัยความคุ้นเคย คือเริ่มจากในพื้นที่มีคนสำคัญที่สามารถจะเป็นตัวประสานงานกับเราได้ พอมีปัญหาใครรู้จักใครก็เชื่อมต่อ (Connect) ถึงกัน ...แล้วคนหนึ่งต้องมีโทรศัพท์หลายเครื่อง

และนอกเหนือจากข้อจำกัดในการใช้วิธีการสื่อสารแล้ว รุ่งโรจน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ยังให้ข้อมูลอีกว่าแผนการสื่อสารตลอดจนเครือข่ายกระบวนการ

สื่อสารไปยังบุคคลพบว่าขาดความชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายชื่อบุคคลติดต่อ (Contact Person) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ภัยระดับความรุนแรงจนกระทั่งแผนการสื่อสารที่มีอยู่ไม่สามารถใช้งานได้ และต้องสถาปนาระบบการสื่อสารใหม่ซึ่งใช้เวลาระยะหนึ่งจึงเข้าสู่ระบบ

กล่าวโดยสรุปในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการสื่อสารและการประสานงานด้วยเทคโนโลยี ประกอบด้วย ข้อจำกัดในการใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร และแผนการสื่อสารไม่สามารถใช้งานได้อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความรุนแรงของเหตุการณ์

2) ปัญหาการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารและการข่าว โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

(1) ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจขาดความชัดเจน ไม่สามารถสะท้อนหรือสื่อสารข้อเท็จจริงให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสถานการณ์น้ำและผลกระทบในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GPS) มาประยุกต์ใช้ประโยชน์ในการจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่ด้วยโดยกล่าวว่า

ข้อมูลระดับน้ำในแต่ละหมู่บ้าน ต้องเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาวิเคราะห์เลย ...เช่น ชลประทานแจ้งไปว่าระดับน้ำในเขื่อนเจ้าพระยาระบายเท่านี้ จะทำให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาน้ำขึ้นเท่าไร แล้วเอาข้อมูลไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ระดับน้ำในหมู่บ้านตนเอง เพื่อที่จะเอาข้อมูลมาวางแผนการช่วยเหลือ

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ขาดความชัดเจนยังส่งผลต่อการวางแผนการทำงานของหน่วยงานต่างๆด้วยซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากสุรพล (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “ในที่ประชุมมีการนำเสนอข้อมูลสถานการณ์น้ำ แต่ยังคงคิดว่าข้อมูลดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และยังไม่สามารถนำมาวางแผนในการจัดการภัยได้ ซึ่งเข้าใจว่าทางชลประทานประเมินสถานการณ์ต่ำเกินไป” เป็นต้น

(2) ข้อมูลไม่เป็นเอกภาพถูกต้องตรงกัน ซึ่งในส่วนนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้เหตุผลเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของข้อมูลว่าส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากไม่ได้มีการกำหนดวงรอบของการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและการให้ข้อมูล นอกจากนี้ยังให้เหตุผลถึงเกณฑ์มาตรฐานการวัดของข้อมูลของแต่ละหน่วยที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อความผิดพลาดของข้อมูล และเอกภาพของข้อมูล ในการนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนการทำงานของแต่ละหน่วยงาน อาทิ พิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า

ข้อมูลข่าวสารการคาดการณ์ การแจ้งเหตุบางข้อมูลไม่ชัดเจนโดยเฉพาะข้อมูลชลประทาน ถ้าชัดเจนก็ไม่เกิดปัญหาในเรื่องการจัดตั้งศูนย์อพยพ หรือศูนย์บัญชาการที่ผิดทิศผิดทาง เช่น ข้อมูลของระดับน้ำ...ค่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ของแต่ละหน่วยไม่สามารถใช้กันได้เลย เช่น ของกรมทางหลวงสมมติว่าค่า รทก.ระดับ 4 แต่ของชลประทานบอกว่าระดับ 4 เหมือนกัน แต่ระดับน้ำจริง 4.5 ต่างกันถึง 50 เซนติเมตร”

ซึ่งสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกับเจตน์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเป็นเอกภาพของข้อมูลว่า “ข้อมูลมีความสับสนบ้าง โดยเฉพาะความถูกต้องของข้อมูลศูนย์อพยพและจำนวนผู้อพยพคือศูนย์แจ้งไม่ชัดเจนว่าอยู่ที่ไหน มีความสามารถในการรองรับผู้อพยพได้เท่าไร ซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการการอพยพประชาชนและการส่งกำลังบำรุง”

(3) ขาดความเชื่อถือในข้อมูล โดยในส่วนใหญ่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าปัญหาความเชื่อมั่นในข้อมูลเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

ก) การรับรู้ของผู้รับข้อมูล กล่าวคือผู้รับข้อมูลไม่เคยมีประสบการณ์/ผ่านการเกิดเหตุการณ์แบบนี้มาก่อนจึงไม่เชื่อถือในข้อมูล เช่น ไม่เชื่อข้อมูลการคาดการณ์สถานการณ์และระดับน้ำที่จะส่งผลกระทบต่อในบริเวณเกาะเมือง อาทิสุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “เขามองว่าไม่ท่วม ยังไงก็ไม่ท่วมเกาะเมือง แล้วเปรียบเทียบย้อนกลับไปปี พ.ศ. 2538 ว่าท่วมไม่มาก ยังไงก็เอาอยู่” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากวุฒิสกร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำว่า “ในช่วงวิกฤติถึงแม้จะมีข้อมูลในระดับที่ชัดเจน แต่ก็ไม่กล้าฟันธง ขนาดกรมชลประทานแจ้งว่าระดับน้ำจะสูงกว่านี้ประมาณร่วมเมตร ฟังแล้วก็รู้สึกเฉยๆ กัน ไม่ค่อยเชื่อ เพราะที่เห็นอยู่ ณ ขณะนั้นเกือบเท่าปริมาณน้ำปี พ.ศ. 2538 แล้วมันจะสูงกว่าเท่าไร ทุกคนก็ประเมินขนาดนี้เท่านั้น”

ข) ความเชื่อมั่นในหน่วยงานผู้ให้ข้อมูล โดยพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า มีหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายบางหน่วยให้ข้อมูลไม่เป็นจริง และครบถ้วน อาทิสุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ไม่มีใครเชื่อข้อมูล หรืออาจเป็นเพราะชลประทานให้ข้อมูลไม่ชัดเจน ทำให้การตัดสินใจของผู้นำหน่วยงาน/องค์กร ในแต่ละพื้นที่ตัดสินใจผิดพลาดทำให้เกิดความสับสนไม่เป็นกระบวนการ...ชลประทานให้ข้อมูลสับสนไม่ชัดเจน คือไม่เป็นเอกภาพและไม่แจ้งข้อมูลให้ทราบทั้งหมด”

(4) การจัดการข้อมูลประกอบการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ โดยพบว่าข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจมีจำนวนมาก การนำเสนอมีความเยิ่นเย้อเกินความจำเป็นทำให้หน่วยงานต้องเสียเวลาไปกับการประชุมมากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากรัตน (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า

“ปัญหาในการบริหารข้อมูลในศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจฯ เข้าใจว่าเป็นเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดเนื้อหาการประชุม และมีการประชุมบ่อยครั้ง เวลาประชุมก็จะมีข้อมูลใหม่ที่ต้องการการตัดสินใจและประสานงาน แต่ถ้าใช้เวลาไปกับการประชุมมากเกินไปมันทำให้หน้าที่ปฏิบัติอยู่เสียไป” นอกจากนี้ ข้อจำกัดในด้านการคมนาคมเพื่อเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมในขณะเกิดภัย รัตนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) จึงเสนอความเห็นที่ว่าในส่วนนี้ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประโยชน์ในการจัดการประชุมเพื่อประหยัดเวลา และทรัพยากร เช่น การประชุมทางไกลผ่านระบบ Video Conference รวมทั้งจัดเนื้อหาการประชุมเฉพาะข้อมูลที่ต้องตัดสินใจเป็นสำคัญ

3) ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันของเครือข่าย จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่วิจัยพบว่าปัญหาที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันในการจัดการอุทกพิบัติภัยของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมีดังนี้

(1) ปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ

ก) ความขาดแคลนกำลังคน พบว่าสืบเนื่องจากมูลเหตุสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สถานการณ์อุทกพิบัติภัยครั้งนี้มีความรุนแรงส่งผลกระทบกว้างขวาง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นคนในพื้นที่ต่างได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์และมีความจำเป็นที่ต้องกลับไปช่วยเหลือครอบครัว นอกจากนี้ การเดินทางเข้ามาปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ประการที่สอง เกิดจากโครงสร้างอัตรากำลังและการแบ่งส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ทำการปกครองอำเภอซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ไม่มีอัตรากำลังในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยปัจจุบันได้ใช้อัตรากำลังปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันปฏิบัติงานซึ่งโดยปกติจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การจัดระเบียบสังคม งานด้านความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อย ดังที่ พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน่วยงานในสังกัดอยู่แค่ในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ยังไม่มีระดับอำเภอ กลายเป็นว่างงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาฝากไว้กับปกครองในอำเภอซึ่งต้องใช้ปลัดอำเภอทำหน้าที่ตรงนั้น” ดังนั้น การทำงานสนับสนุนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการนี้ พรเลิศ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) และเมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อเสนอแนะเป็นไปแนวทางเดียวกันคือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงควรมีหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดระดับอำเภอเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้สมบูรณ์มากขึ้น ขณะที่ในระดับจังหวัดจะพบว่าภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่เมื่อสถานการณ์ยกระดับความรุนแรงมีเพิ่มขึ้น แต่กำลังคนที่มีอยู่ไม่เพียงพอ

ข) ขาดงบประมาณสนับสนุนการทำงานที่พอเพียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณเพื่อการป้องกัน และลดผลกระทบก่อนเกิดอุทกภัยมีไม่เพียงพอ เช่น งบประมาณในการจัดการฝักซ้อมแผน นอกจากนี้ หน่วยงานราชการส่วนกลางบางหน่วยที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคไม่มีการตั้งงบประมาณไว้เฉพาะสำหรับกรณีฉุกเฉิน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัด

ค) วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ

(2) ปัญหาการบริหารความต้องการ การได้มาและการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ

ก) การได้มาซึ่งทรัพยากรไม่สอดคล้องกับความต้องการ กล่าวคือ

(ก) จำนวนทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนเกินความต้องการ ซึ่งผลกระทบต่อเนื่องกล่าวคือไม่มีสถานที่ที่ปลอดภัยเก็บรักษาทรัพยากรดังกล่าวเช่น ที่วิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เล่าถึงการบริหารจัดการ “จุลินทรีย์ก้อน” ที่ได้รับการสนับสนุนมาว่า “บางที่บางช่วงมีคนร้องขอรับจุลินทรีย์ก้อนมามากแต่หน่วยงานมีไม่เพียงพอ พอช่วงหลังได้รับการสนับสนุนมามากก็มีปัญหาไม่มีสถานที่เก็บ”

(ข) คุณสมบัติของทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการใช้งานตามสถานการณ์ และพื้นที่ เช่นที่ ชิดชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวถึงเรือเหล็กที่ได้มาจากการบริจาคว่า “ผู้ที่บริจาคเรือเหล็กมาคงไม่ทราบถึงผลต่อเนื้อว่าพอพายเข้าใกล้ระยะเสาไฟประมาณ 3 เมตร แล้วเสาไฟมันรั่วไฟก็จะดูดตายได้” หรือที่ เมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวไว้เช่นกันว่า “เรือที่เป็นเรือตรวจการณ์มันต้องเป็นเรือที่วิ่งในทุ่งได้ กินน้ำตื้น”

ข) การได้มาซึ่งทรัพยากรไม่สอดคล้องกับเวลาที่ต้องการ คือมาไม่ทันตามความต้องการ หรือส่งมาล่าช้าไม่ทันการ เนื่องจากมูลเหตุหลายประการ อาทิ หน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ต้องประสานขออนุมัติรับการสนับสนุนจากต้นสังกัดเป็นผู้จัดสรรโดยการโยกย้ายทรัพยากรจากจังหวัดอื่นมาสนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์วิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “หน่วยงานเราได้รับการสนับสนุนจุลินทรีย์ก้อนจากจังหวัดทางภาคเหนือ ภาคอีสาน ซึ่งมาตอนหลังบางที่มันช้าเกินไป เหตุการณ์มันคลี่คลายแล้ว”

ค) ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร ประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบเหตุผลของการใช้ทรัพยากรในการจัดการอุทกภัยที่ขาดความคุ้มค่าเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

(ก) ต้องจัดสรรกำลังพลในพื้นที่เข้าร่วมปฏิบัติงานกับกำลังพลที่ได้รับการสนับสนุนมาจากภายนอกเนื่องจากไม่มีความรู้ความเข้าใจพื้นที่เชิง

ภูมิศาสตร์ ซึ่งตรงกับข้อมูลจากเมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “การปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ที่ส่งมาไม่รู้พื้นที่ ก็จะไม่สามารถทำอะไรได้มาก มันต้องอาศัยคนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานด้วย เช่นจะไปช่วยคนในหมู่บ้านต้องเอาเรือออกก็ต้องมีคนในพื้นที่ไปด้วย”

(ข) ต้องจัดสรรทรัพยากรทั้งกำลังพล และวัสดุอุปกรณ์ สนับสนุนการเข้ามาตรวจเยี่ยมจากทั้งส่วนกลาง ภาคการเมือง และบุคคลสำคัญบ่อยครั้ง เช่นที่ปรารภ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) พูดว่า “ขณะที่จังหวัดกำลังทำงาน ทั้งฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเพื่อสร้างกระแสให้แก่ตนเอง หรือแม้แต่ระดับผู้ใหญ่ทุกกระทรวงที่เข้ามาทำให้การทำงานของเรตต้องลดลงเพราะต้องต้อนรับ มาสามเวลาจนแทบไม่ต้องทำอะไร ต้องเอาเรือเอารถ GMC เอาคนไปดูแลทำให้การช่วยเหลือด้อยลงไปเพราะต้องเอาทรัพยากรไปตอบสนอง นั่นคืออุปสรรคในการทำงาน” ซึ่งสอดคล้องกับประสงค์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้เช่นกันว่า “ส่วนกลางทำให้การบริหารจัดการของจังหวัด อำเภอยุ่งยาก การมาตรวจเยี่ยมไม่ต้องมาบ่อย การมาเยี่ยมมันทำให้ไม่มีเวลาทำงานมีแต่ต้องต้อนรับ ตอนนั้นใครเป็นบุคคลสำคัญก็ต้องเอาเรือมารับแทนที่จะเอาเรือไปช่วยเหลือชาวบ้าน” เป็นต้น

(ค) ขาดฐานข้อมูลทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัด สนับสนุน และประกอบการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลทรัพยากรที่เข้ามาสนับสนุนการทำงานจากภายนอกจังหวัดซึ่งไม่ได้แจ้งให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจทราบ หรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า

จังหวัดไม่สามารถรวบรวมข้อมูลหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาดำเนินภารกิจในพื้นที่ได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะบางหน่วยเข้ามาในพื้นที่ไม่ได้แจ้งจังหวัดทราบ ผลก็คือเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และสูญเสียทรัพยากร ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะไม่รู้ว่ามีพื้นที่ไหนได้รับการช่วยเหลือไปแล้วบ้าง

(ง) บริหารจัดการการใช้ทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนมาไม่ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่ได้รับมาจากภายนอก อาทิ สิ่งของบริจาค เป็นต้น ทั้งนี้ประเด็นปัญหาดังกล่าวตามข้อ (3), (4) ก็ตรงกับข้อมูลที่ได้จาก รณชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า



ปัญหาขัดข้องเนื่องจากความช่วยเหลือเข้ามาเป็นร้อย ที่ระดมกันเข้ามา แต่ว่าในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับบริจาคมันไม่ทัน เช่น มูลนิธิเข้ามาเป็นสิบๆ มูลนิธิต่างเข้ามาช่วยผู้ประสบภัยหมด บางที่เข้ามาไม่ประสานจังหวัด อย่างช่อง 3 มากี่ทำไปเลย เขาไม่ได้บอกจังหวัด...ปัญหาคือไม่มีเอกภาพการบังคับบัญชา และเกิดความสับสนในเรื่องข้อมูล

(3) ปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ อาทิ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่จำเป็นบางรายการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากข้อจำกัดระเบียบกระทรวงการคลัง และระบบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากเมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวว่า “ระบบประเทศไทยมันทำให้ข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ตัดสินใจลำบากเนื่องจากงบประมาณในการดำเนินงานเมื่อเกิดวิกฤติจริงๆ โดยการทำประมาณการเข้าไปมันทำไม่ได้”

(4) ปัญหาความอ่อนล้าที่เกิดจากการทำงานติดต่อกันเป็นเวลานานเนื่องจากหน่วยงานขาดกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายกำลังคนต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมงแบบไม่มีกะซึ่งก่อให้เกิดความเหนื่อยล้า และกำลังใจถดถอย ในส่วนนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านได้กล่าวถึงการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายของจังหวัดในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยไว้เช่น พิชัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “หน่วยงานทุกหน่วยทำงาน 24 ชั่วโมงเช่นกรณีวัดไชยแตก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องออกบัญชาการตีหนึ่งตีสอง” ขณะที่ ไชยา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวถึงความเหนื่อยล้าจากการทำงานเช่นกันว่า “การทำงานเราเอาชาวบ้านเป็นหลัก เราเป็นผู้นำเราจะลำบากตึกดินอย่างไร ก็ต้องดูแลชาวบ้านเขา เพราะเราอาสาเข้ามาแล้ว ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ เหนื่อยมาก ไม่ได้กลับบ้านเราต้องดูแลตรงนี้” เป็นต้น ขณะที่บางหน่วยงานมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังพลที่ชัดเจน อาทิ หน่วยงานทางทหาร เป็นต้น

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่าการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยพบปัญหาอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรร่วมกันในเรื่องปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ ปัญหาการบริหารความต้องการ การได้มาและการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาข้อจำกัดในระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร และงบประมาณ และปัญหาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของทรัพยากรกำลังคนซึ่งเกิดจากความอ่อนล้าในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องยาวนาน

4) ปัญหาการบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่าย (Network Performance Integration) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกไม่พบการอ้างอิงหรือระบุปัญหาในการบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันว่าส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคี

เครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 โดยตรง แต่มีการระบุถึงการขาดการบูรณาการแผนการทำงานหรือการประสานแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย ทั้งนี้ รัตนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้ชี้ให้เห็นว่าการบูรณาการแผนการทำงานหรือการประสานแผนเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายจะต้องได้รับการพัฒนาและเรียนรู้ร่วมกัน โดยกล่าวว่า “การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานควรจะมีการประสานแผน หรือเรียกว่าบูรณาการแผน และในการบูรณาการแผนให้เป็นรูปธรรม ต้องเกิดจากการที่หน่วยงานเอาแผนของตนเองมาหารือพูดคุยกัน พยายามเชื่อมโยง และฝึกซ้อมแผนร่วมกัน” ซึ่งจะทำให้หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมีความเข้าใจ คู่กันเคย และสามารถทำงานร่วมกันในการปฏิบัติงานจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามข้อมูลเชิงลึกกุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบข้อเท็จจริงที่น่าจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อความราบรื่นในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 กล่าวคือ

(1) ที่ผ่านมาก่อนเกิดเหตุอุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 จังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่เคยมีการฝึกซ้อมแผนฯ ที่เกิดจากสาธารณภัยประเภทอุทกภัยเลย ส่งผลให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องยังจะไม่สามารถบูรณาการการทำงานในภาพรวมได้อย่างราบรื่นเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม เหตุที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายสามารถประสานความร่วมมือในการทำงานไปได้ก็เนื่องจากความสนิทสนม คู่กันเคยส่วนตัวระหว่างบางหน่วยงานที่มีอยู่กันมาก่อน ทั้งนี้ สำหรับสาเหตุที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่มีการจัดการฝึกซ้อมสถานการณ์สมมติที่เกิดจากอุทกภัยเนื่องจากนโยบายจากส่วนกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดฝึกซ้อมให้จัดฝึกซ้อมตามประเภทของภัยที่มีความเสี่ยงสูงซึ่งกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ประเมินความเสี่ยงภัยเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตรายเป็นสำคัญเนื่องจากในพื้นที่จังหวัดมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

(2) การจัดการฝึกซ้อมในแต่ละครั้งพบว่าบ่อยครั้งที่หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายส่งผู้เข้าร่วมฝึกซ้อมไม่สอดคล้องกับระดับของการฝึกซ้อม ทำให้ในทางปฏิบัติผู้ฝึกซ้อมไม่ใช่ผู้ปฏิบัติในสถานการณ์จริง รวมทั้งขาดการฝึกซ้อมอย่างจริงจังซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้เช่นกันว่า “ทุกหมู่บ้านซ้อมแต่คนไทยเราไม่ชอบซ้อมชอบของจริง เวลาซ้อมก็ขี้อายเหาะแหะ ไม่เอาจริงเอาจัง พอเกิดเหตุการณ์การบริหารในภาวะฉุกเฉินขึ้นจริง จะซุลมุนมาก ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพการทำงาน... งบการซ้อมก็มีน้อย คนที่ส่งเข้ามาร่วมฝึกซ้อมก็ไม่ใช่คนที่ปฏิบัติจริงในเวลาเกิดเหตุ” ซึ่งตรงกับข้อมูลจากรัตนา (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เช่นกันที่กล่าวถึงการฝึกซ้อมไว้ว่า “ที่ผ่านมานั้นมีการซ้อมไปแต่ไม่นำบทเรียนมาใช้เป็นข้อเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรม”

กล่าวโดยสรุปการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบปัญหาในเรื่องการบูรณาการการทำงานร่วมกันในมิติของการบูรณาการแผนและการประสานแผนซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความราบรื่นในการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดการฝึกซ้อมแผนในสถานการณ์สมมติอุทกภัย และขาดความจริงจังในการฝึกซ้อมแผนร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเป็นสำคัญ

#### 4.2.2.4 ทักษะและสมรรถนะของหน่วยงานบูรณาการเครือข่าย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่วิจัยซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในเรื่องทักษะและสมรรถนะของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในฐานะหน่วยงานบูรณาการเครือข่ายพบว่ายังขาดความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ และสภาพปัญหาของจังหวัดเท่าที่ควร ส่งผลให้การสนับสนุนข้อมูลในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานภาคีเครือข่ายยังไม่ถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วเท่าที่ควรจะเป็นในภาวะวิกฤติ ทั้งนี้ จากการสอบถาม วุฒิกร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ทราบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากผลพวงของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีการย้ายบุคลากรบ่อยครั้ง ทำให้บุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีเวลาเพียงพอในการศึกษาและทำความเข้าใจสภาพพื้นที่ได้ลึกซึ้งเท่าที่ควรจะเป็น โดยพบว่าหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเพิ่งย้ายมาปฏิบัติงานในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ไม่นาน นอกจากนี้ สัมพันธภาพระหว่างหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกับหน่วยงานภาคี/เครือข่ายจึงยังไม่คุ้นเคย ใกล้ชิดเท่าที่ควรดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคในส่วนของทักษะและสมรรถนะของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดดังกล่าวได้รับการทดแทนด้วยศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งในจังหวัดนี้มายาวนานถึง 4 ปี และได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ ความเป็นผู้นำจากทุกหน่วยงานภาคีเครือข่ายของจังหวัดส่งผลให้การขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในภาพรวมสามารถดำเนินไปได้

#### 4.2.2.5 รูปแบบการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดไม่พบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารเครือข่ายที่ให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนกลางในการบริหารการขับเคลื่อนหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งยังมีระเบียบกฎหมายรองรับการขับเคลื่อนการทำงานไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 รวมทั้งแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัด อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านให้ความเห็นว่าข้อจำกัดและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นน่าจะเกิดจากศักยภาพและขีด

ความสามารถของตัวบุคคลเป็นสำคัญ อาทิ วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า “ปก. เป็นหน่วยงานหลักอยู่แล้วในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ประสิทธิภาพการทำงานขึ้นอยู่กับบุคคลว่าจะมีความรู้ความสามารถ มีทักษะแค่ไหน”

#### 4.2.2.6 การคัดเลือกและบริหารจัดการสมาชิกในเครือข่าย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการคัดเลือกและบริหารจัดการสมาชิกในภาคีเครือข่าย พบว่ามีผู้ฉกร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) เพียงท่านเดียวที่ให้ความเห็นว่าการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกของเครือข่ายเข้ามาร่วมทำงานในโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ โดยให้ความสำคัญกับการคัดเลือกสมาชิกให้สอดคล้องของบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉินตามโครงสร้างเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาความสามารถส่วนบุคคลส่งผลกระทบต่อการทำงานขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ในภาพรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงาน ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านอื่นไม่มีความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดไม่ได้เห็นความสำคัญกับการพิจารณาคัดเลือกภาคส่วนอื่นภายนอกที่มีขีดความสามารถและศักยภาพเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายอย่างเป็นทางการภายใต้องค์การปฏิบัติศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ

#### 4.2.2.7 ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในสนามวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกพบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับค่านิยมและวัฒนธรรมของหน่วยงานภาคีเครือข่ายซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานขับเคลื่อนการทำงานขององค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ในประเด็นดังนี้

1) ค่านิยมความสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน (Sense of Belonging) โดยวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลว่าบุคลากรของหน่วยงานเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยขาดค่านิยมร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยพบว่าบุคลากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายบางส่วนขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของจังหวัด ส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเท่านั้น แต่ขาดความทุ่มเทแรงกายแรงใจอย่างเต็มกำลัง นอกจากนี้ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่บุคลากรขาดสำนึกดังกล่าวนั้นเกิดจากผลพวงของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เปิดโอกาสในด้านความก้าวหน้าในสายอาชีพแก่บุคลากรในจังหวัด กล่าวคือการขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดนั้นยังถูกจำกัดอยู่เฉพาะบุคลากรในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า

ปัญหาทุกวันนี้เราไม่ได้สร้างความเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้น ทุกคนมีสังกัดของตนเอง มีภารกิจของตนเอง ไม่ได้คิดว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานของตัวเองคิดว่าตนเองเป็นคนมาฝากอยู่กับจังหวัดนี่คือจุดอ่อนของระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย ซึ่งจะทำให้ทำงานแต่หน้าที่ตัวเอง บางคนทำงานให้เสร็จไปไม่ได้ หุ่่มเท ไปนั่งเฝ้าอธิบดีที่กรมทุกวันดีกว่าเพราะได้เลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง มานั่งทำงานที่จังหวัดเจ้านายก็มองไม่เห็น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถให้ความดีความชอบได้...ดังนั้น มันต้องแก้ที่ระบบราชการให้คนที่มาอยู่จังหวัดมีโอกาสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ขาดจากสังกัดเดิม ถ้าเป็นเช่นนั้น จังหวัดก็จะเข้มแข็ง

2) บุคลากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายขาดการยอมรับในหลักการเอกภาพในการบังคับบัญชา จากการสัมภาษณ์พบว่าบุคลากรในหน่วยงานภาคีเครือข่ายบางส่วนไม่ยอมรับการบังคับบัญชาตามหลักการเอกภาพในการบังคับบัญชา กล่าวคือ การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการมอบหมายภารกิจในหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ นั้น มีการกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาให้แก่บุคลากรที่มาจากต่างสังกัด ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าบุคลากรในบางหน่วยงานไม่ยอมรับการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาที่มาจากต่างหน่วยงานเท่าที่ควรทำให้การทำงานร่วมกันในบางส่วนขาดความราบรื่น อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพียงส่วนน้อยซึ่งแทบจะไม่มีผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในภาพรวมดังเช่นข้อมูลที่ได้จาก วิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ในเรื่องเอกภาพในการสั่งการมันไม่ถึงกับเป็นปัญหา แต่อาจเป็นความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองมากกว่าเมื่อมาจากหลายหน่วยงานหลายองค์กร ความรู้สึกมันยังยึดติดกันอยู่ว่า เขาไม่ใช่หัวหน้าไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพอมีอยู่บ้าง แต่ไม่ได้มากจนทำให้เกิดความขัดแย้ง”

กล่าวโดยสรุป จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบปัญหาค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่ายซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการจัดการอุทกพิบัติภัย 2 ประการ ประกอบด้วย การขาดสำนึกในการเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน และการไม่ยอมรับในหลักการเอกภาพในการบังคับบัญชา

#### 4.2.2.8 การสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย

จากการสัมภาษณ์พบปัญหาความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการจัดการอุทกพิบัติภัยในประเด็นการเปิดใจแลกเปลี่ยนและพูดตรงไปตรงมาในการให้ข้อมูลโดยให้ความเห็นว่ามีหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักบางหน่วยงานให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ซึ่งมีผลต่อการวางแผนการทำงานหน่วยงานภาคีเครือข่ายอื่น ตลอดจนแผนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาดังกล่าวถึงแม้

จะมีการระบุถึง แต่ก็ไม่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นสาระสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานขององค์การเครือข่ายในภาพรวมแต่อย่างใด

#### 4.2.2.9 ผู้มีส่วนได้เสีย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 กล่าวคือ

1) หน่วยงานราชการ (Public Sector) โดยพบว่านโยบายและแนวทางในการทำงาน ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรที่มาสสนับสนุนการปฏิบัติงานซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานราชการต้นสังกัดส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอุทกภัยพิบัติภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ล่าช้าไม่ทันความต้องการ อาทิ การประสานขอความร่วมมือกรมชลประทานในการขออนุมัติเคลื่อนย้ายเครื่องสูบน้ำจากจังหวัดที่ไม่ได้ประสบอุทกภัยมาสสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด เป็นต้น

2) หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) องค์การสาธารณกุศล หรือองค์การ ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Organization) สื่อสารมวลชน ภาคประชาชน (People) ที่มีจิตอาสา หรือจิตสาธารณะซึ่งเข้ามาสนับสนุนการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่จังหวัด โดยไม่ได้แจ้งให้ทางศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ท้องถิ่น อำเภอ หรือ จังหวัดทราบส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการผลการดำเนินงาน การให้ช่วยเหลือ และการบริหารจัดการทรัพยากร นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยอีกด้วย

3) ปัญหาที่เกิดจากประชาชนบางส่วนที่ฉวยโอกาส ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ให้ข้อมูลพบว่าบ่อยครั้งที่มีปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากทั้งประชาชนผู้ประสบภัยและไม่ประสบภัยฉวยโอกาสจากความเดือดร้อนในภาพรวม ซึ่งหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะควบคุมหรือบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง อาทิ การเวียนรับสิ่งของบริจาคจากหน่วยงานราชการ และหน่วยงานอื่นที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากวิบูลย์ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากประชาชนว่า “การบริหารจัดการในการช่วยเหลือ บางที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเกิดจากความรู้สึกขี้เหนียวของผู้ประสบภัยเอง...การช่วยเหลือยิ่งมากเท่าไรความไม่รู้จักพอก็มากขึ้นเท่านั้น...เช่นเราจัดรถบริการให้บางคนเข้ามาซื้อของ มารับของบริจาค แล้วกลับพายก็มาอีกรอบหนึ่งกลายเป็นว่าเขาซื้อบั้งหรือเปล้าเข้าออกตลอดเวลา” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากสุชาติ (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่ให้ข้อมูลว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า “ทางราชการจัดเต็นท์บริการอาหารและข้าวกล่อง ซึ่งดูแล้วมันมากจนกระทั่งมันมากเกินไปจนความจำเป็นเพราะบางคนเอาไปคนละ 10 - 20 ชุด” หรือ การขึ้นราคาโดยสารค่าพาหนะทางเรือในการเดินทาง เป็นต้น

4) ปัญหาจากนโยบาย/ข้อสั่งการ จากฝ่ายการเมือง โดยพบว่านโยบายหรือข้อสั่งการบางประการก่อให้เกิดการล้าหลังในการปฏิบัติโดยเฉพาะในเรื่องบทบาท

และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของผู้ปฏิบัติ เช่น ข้อสั่งการให้แม่ทัพภาคที่ 1 เข้าควบคุมสถานการณ์ในจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ อุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายบางประการของฝ่ายการเมืองว่าไม่ได้แก้ไขปัญหาที่ถูกจุดแต่เป็นนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมืองเป็นสำคัญซึ่งนอกจากส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการทำงานของจังหวัดมาเพื่อปฏิบัติงานสนับสนุนตามนโยบายอย่างเร่งด่วนแล้วยังจะส่งผลต่อความอ่อนแอทางสังคมไทยในระยะยาว เช่น นโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย คริวเรือนละ 5,000 บาท เป็นต้น

5) ปัญหาจากการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนที่ขาดจรรยาบรรณ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่ามี การนำเสนอข่าวสารที่ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงส่งผลต่อภาพลักษณ์ของจังหวัด และกำลังใจของบุคลากรที่ทุ่มเทร่างกาย แรงใจในการปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประชาชน อาทิ เมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า

สื่อมีผลในเรื่องการประชาสัมพันธ์ เพราะสื่อสามารถเป็นตัวชี้นำ สื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานแล้วไปอธิบาย แต่บางครั้งผู้สื่อข่าวไม่สันทัด/เชี่ยวชาญ จึงทำให้ไปถ่ายทอดไม่ตรงตามประเด็นหรือไม่ตรงกับข้อมูล โดยเฉพาะสื่อในบางพื้นที่ที่นำเสนอปริมาณน้ำไม่ได้มากอะไร แต่ไปหามุมกล้องให้ดูเหมือนระดับมันสูงแล้วออกมาเป็นข่าว”

ซึ่งสอดคล้องกับสมพร (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้ว่า “เมื่อเกิดเหตุแล้ว ประชาชนเครียดมาก สื่อโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ซึ่งผมว่าออกข่าวแบบเอามัน ออกข่าวเกินจริง แล้วก็ทำลายจิตใจคนทำงาน โดยเฉพาะคนทำงานภาครัฐแน่นอน...ในภาวะที่เป็นอย่างนั้นมันต้องให้กำลังใจซึ่งกันและกันซึ่งสำคัญมาก” ซึ่งตรงกับวินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ที่กล่าวไว้ในแนวทางเดียวกันว่า “สื่อกระจายข่าวอย่างเดียวเพื่อให้เห็นสนใจ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย นโยบาย และแนวทางการทำงานจากหน่วยงานราชการ การเข้ามาปฏิบัติการสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยของหน่วยงานธุรกิจเอกชน องค์กรสาธารณกุศล/องค์กรไม่แสวงหากำไร และสื่อสารมวลชนโดยไม่มีการรายงานจังหวัดทราบ การฉกฉวยโอกาสของประชาชนบางกลุ่มผู้ไม่หวังดี นโยบายและข้อสั่งการของฝ่ายการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของจังหวัด หรือขัดกับหลักการของกฎหมาย และการนำเสนอข่าวสารโดยขาดจรรยาบรรณ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมธี (นามสมมติ, 2557:

การสัมภาษณ์) ยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในประเด็นอื่นๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย กล่าวคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย โดยเมธี (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ได้หยิบยกปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ว่าไม่สามารถบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติ อาทิ มาตรา 21(5) ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยการให้อำนาจหน้าที่ในการสั่งห้ามเข้าหรือให้ออกนอกพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดนั้น ไม่สามารถบังคับใช้ให้ประชาชนอพยพไปยังศูนย์พักพิงเพื่อความปลอดภัยในชีวิตได้ หรือมาตรา 25 ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการในการสั่งเจ้าให้เจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตรายเพื่อป้องกันภัยต่อส่วนรวม ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึง ไม่สามารถบังคับใช้ในการรื้อถอนบ้านเรือนที่รูกล้ำล้าคลองและเป็นอุปสรรคในการระบายน้ำได้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากที่กล่าวมาข้างต้นในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์การภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนเครือข่าย 8 ประการ ประกอบด้วย

- 1) โครงสร้างการจัดองค์การ สายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม
- 2) กรอบความคิดเบื้องหลังการกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนชุดของข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และกระบวนการและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และความทั่วถึงในการสื่อสารถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 3) ปัญหาระบบการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ได้แก่ ข้อจำกัดในระบบการติดต่อสื่อสาร และการประสานงานด้วยเทคโนโลยีการสื่อสาร ปัญหาการบริหารข้อมูลและการข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความชัดเจน ความน่าเชื่อถือ และเป็นเอกภาพ ปัญหาการจัดการทรัพยากรร่วมกันในเรื่องความเพียงพอ การบริหารความต้องการ การได้มา การใช้ทรัพยากร และปัญหาการบูรณาการ ผลการดำเนินงานร่วมกันในการประสานแผนการปฏิบัติ
- 4) ข้อจำกัดเกี่ยวกับทักษะและสมรรถนะของสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในฐานะผู้บูรณาการเครือข่าย
- 5) หลักในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกเข้ามาร่วมเป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย
- 6) ปัญหาขาดค่านิยมความสำนึกในการเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน และการยอมรับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา
- 7) ปัญหาอันสืบเนื่องจากผลกระทบของการดำเนินการของผู้มีส่วนได้เสีย
- 8) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย



#### 4.2.3 การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในบริบทสังคมไทย

จากข้อเท็จจริงเรื่องสถานะเครือข่าย ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดการอุทกพิบัติภัยโดยอาศัยเครือข่ายที่เป็นทางการของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จนนำมาสู่การถกแถลงในการสนทนากลุ่มร่วมกันระหว่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของผู้วิจัยและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนนักวิชาการที่มีองค์ความรู้ และประสบการณ์ในด้านการจัดการภัยพิบัติ นำมาซึ่งข้อเสนอแนะทางที่เป็นตัวแบบการบริหารจัดการเครือข่ายเพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ซึ่งอธิบายได้ด้วยเหตุและผลในประเด็นต่างๆ ตามลำดับ ดังนี้

##### 4.2.3.1 โครงสร้างการบริหารจัดการหน่วยงานภาคีเครือข่าย

ผู้ร่วมสนทนากลุ่มเสนอความเห็นว่าการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรจัดโครงสร้างการบริหารจัดการหน่วยงานภาคีเครือข่ายของจังหวัดให้มีโครงสร้างการทำงานที่เปิดกว้างให้แก่ทุกภาคส่วน และเอื้อต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้ครอบคลุมภารกิจในการจัดการอุทกพิบัติภัยในภาพรวม โดย

1) ควรปรับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ให้เป็น “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์” ในระดับต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็น “ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน” (Emergency Operation Center: EOC) โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การประสานความร่วมมือ ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรระหว่างกัน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่หน่วยปฏิบัติซึ่งเผชิญเหตุในพื้นที่ประสบภัย ดังที่ตลิตนา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เอกภาพของการประสานงานสามารถเกิดขึ้นได้จากการใช้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเต็ม” ดังนั้น ในการบริหารจัดการหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัด จึงสามารถดำเนินการโดยการบริหารจัดการหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในทุกๆระดับ กล่าวคือ

(1) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับท้องถิ่น (เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ทำหน้าที่จัดการและตอบโต้ต่อเหตุอุทกภัยที่เกิดขึ้น โดยการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(2) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอ ทำหน้าที่จัดการ และตอบโต้กับเหตุอุทกภัย และเป็นศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรในการจัดการอำนวยการประสาน การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ และภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่อำเภอ

(3) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของจังหวัด ทั้งในด้านการรับการสนับสนุน

ทรัพยากรในการจัดการอุทกภัยของจังหวัด ในการสนับสนุนการปฏิบัติของอำเภอ และท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจการประสานการเผชิญเหตุระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ (พลเรือน และฝ่ายทหาร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมทั้งองค์การสาธารณกุศล ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2) โครงสร้างการบริหารจัดการหน่วยงานที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ดังกล่าวควรมีการจัดโครงสร้างหลักขององค์กรแบบโครงสร้างหน้าที่ (Function) ไว้แต่เพียงกว้างๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนภารกิจในการจัดการภาวะฉุกเฉินได้ครอบคลุมทุกด้าน กล่าวคือมีโครงสร้างหลัก ประกอบด้วย

(1) ผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละระดับรับผิดชอบบัญชาการเหตุการณ์หรือบริหารจัดการเหตุการณ์ในภาพรวมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(2) ทีมประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กร เป็นศูนย์กลางการประสานงานติดต่อสื่อสารระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กับหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามาสนับสนุนและช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ตลอดจนประสานการออกตรวจเยี่ยมของผู้บังคับบัญชา หน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ (ในกรณีสถานการณ์ในภาพรวมยกระดับความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัด ทีมประสานงานการปฏิบัติระหว่างองค์กรจะรับผิดชอบในการประสานการปฏิบัติร่วมกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และภาคส่วนต่างๆ จากภายนอกด้วย)

(3) ทีมประสานงานสนับสนุนฝ่ายทหาร รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางการประสานการสนับสนุนจากหน่วยทหารทั้งภายใน และภายนอกจังหวัด

(4) ศูนย์ข้อมูลร่วมและประชาสัมพันธ์ รับผิดชอบประสานข้อมูลเหตุการณ์ กับส่วนต่างๆ เพื่อเป็นศูนย์รวมข้อมูลในการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ การให้ความช่วยเหลือเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหน่วยงานภาคีเครือข่ายตามโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และข้อมูลข่าวสารเพื่อการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชน รวมทั้งประสานงานตลอดจนร่วมมือร่วมกับสื่อมวลชน และสื่อทุกแขนงในการให้ข่าวสารต่างๆ พร้อมทั้งปฏิบัติการด้านจิตวิทยามวลชน ตลอดจนการตอบโต้ข่าวสารเชิงลบ

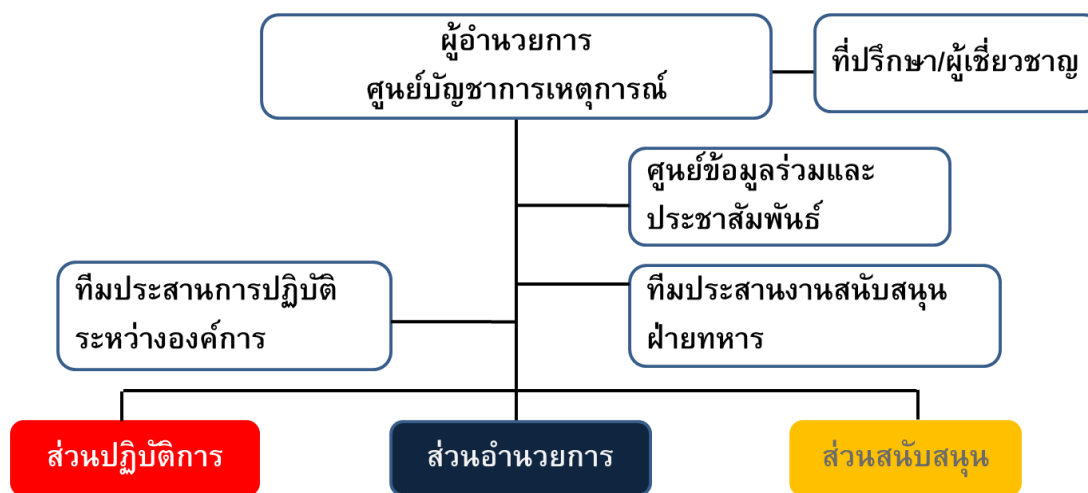
(5) ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูลทางด้านวิชาการ รวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์ ตลอดจนเทคนิคในการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านอุทกศาสตร์ ชลประทาน ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น

(6) ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่ ด้านการปฏิบัติการช่วยเหลือ ค้นหา และกู้ชีพกู้ภัย แจ่งเตือนประชาชน การอพยพประชาชน ดับเพลิง สารเคมีและวัตถุอันตราย การแพทย์และสาธารณสุข การคมนาคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและการจราจร รักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ

(7) ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่ในการติดตาม วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์การแจ้งเตือน ประสานข้อมูล ความต้องการความจำเป็นในการรับการสนับสนุนทรัพยากร รับเรื่องราวร้องทุกข์ และความช่วยเหลือ ตลอดจนการจัดการประชุมศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

(8) ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่รับผิดชอบสนับสนุนทรัพยากรงบประมาณ เพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉินในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การคมนาคมและขนส่ง เชื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร บริหารสิ่งของ และการรับบริจาค งบประมาณและการเงิน ฯลฯ

โดยการปฏิบัติการของโครงสร้างแต่ละส่วนขึ้นตรงบริหารจัดการโดยตรงจากการตัดสินใจหรือและประชุมระหว่างผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละระดับ และหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามาร่วมอยู่เป็นองค์ประกอบของแต่ละส่วนตามโครงสร้างหลักของศูนย์ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดเอกภาพในการตัดสินใจร่วมกันทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการทำงานร่วมกันของแต่ละส่วน และระหว่างส่วนอาศัยการประสานงานความร่วมมือ (Coordination and Cooperation) ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานภายในส่วนเป็นหลัก



ภาพที่ 4.9 โครงสร้างการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยโดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่ผู้ร่วมการสนทนากลุ่มเน้นหนักก็คือ การกำหนดหรือตั้งส่วนต่างๆ ขึ้นปฏิบัติการกิจตามโครงสร้างดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนต่างๆ จะเริ่มปฏิบัติงาน (Activate) ตามหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการบริหารจัดการสถานการณ์นั้นๆ เท่านั้น ซึ่งก็

หมายความว่า ไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างหน้าที่ครบทุกส่วน กล่าวคือมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เข้ามาร่วมปฏิบัติเท่าที่จำเป็นในแต่ละเหตุการณ์ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้คำว่า “โครงสร้างองค์กรมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์”

สำหรับเหตุผลสำคัญในการเสนอตัวแบบโครงสร้างการบริหารเหตุการณ์ อุทกพิบัติภัยโดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ที่มีการกำหนดโครงสร้างองค์กรตามหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ นั้นก็เพราะจะทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมได้มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการกำหนดแนวทาง ยุทธวิธี และการปฏิบัติงาน ในการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุ และในขณะเกิดเหตุร่วมกัน คือเป็นการให้โอกาสในการนำเครือข่ายในภาคส่วนต่างๆ เข้ามาสู่เครือข่ายที่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ขณะเดียวกันแนวทางการทำงานที่กำหนดขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยกลุ่มดังกล่าวจะถูกส่งผ่านไปยังเครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ตลอดจนภาคส่วนที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งจะทำให้ทิศทางและการปฏิบัติในภาพรวมของการบริหารเหตุการณ์อุทกภัยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่กำหนดไว้กว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสในการกำหนดภารกิจและหน่วยงานในการเข้ามาร่วมปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวาง

3) จัดให้มีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน: สปจ. (Emergency Support Functions: ESFs) ในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นมาตรฐานสำหรับหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติการในภารกิจด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับโครงสร้างหน้าที่ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด ซึ่งต้องตอบได้กับสถานการณ์อุทกภัยที่มีความรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ระดับความรุนแรงเป็นระดับ 2 รวมทั้งหากสถานการณ์อุทกภัยขยายตัว และยกระดับความรุนแรงเป็นอุทกพิบัติภัยกล่าวคือเกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดในการควบคุมสถานการณ์ได้แต่โดยลำพัง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบ สปจ. จะเป็นระบบพื้นฐานสนับสนุนศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในการรองรับการประสานการทำงานจากหน่วยงานส่วนกลาง องค์กร และภาคส่วนอื่นๆ ภายนอก ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวเมื่อสถานการณ์เกินจากขีดความสามารถในการบริหารจัดการของจังหวัด การนำ ระบบ สปจ. มาใช้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเชื่อมโยงการประสานการปฏิบัติ (Coordination and Cooperation) และการปฏิบัติร่วม (Inter Operation) กับหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ในการทำงาน รวมทั้งยังช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาคีเครือข่ายในจังหวัด และหน่วยงานหรือเครือข่ายอื่นๆ ที่มาจากภายนอกจังหวัด นอกจากนี้ การจัดระบบ สปจ. ของจังหวัดจะมีประโยชน์ในแง่การเตรียมความพร้อมกับรับมือกับภารกิจจำเป็นและประสานงานกับหน่วยงานเครือข่ายซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเข้าร่วม

การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งตลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่มเรียกว่า “การ Plug In”

นอกจากนี้ ผลที่ได้จากการสนทนากลุ่มยังได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การจัดกลุ่มระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ซึ่งจะกำหนดให้เป็นมาตรฐานของจังหวัดควรมีความสอดคล้องกับ สปจ. ในระดับประเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการสื่อสาร และการประสานงานระหว่างกันทั้งจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานภายนอกทุกระดับ ให้มีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสาคร (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าขณะนี้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดพิบัติ ได้ยกร่างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดระบบ สปจ. เช่นกันโดยแบ่งออกเป็น 18 ด้าน ดังนั้น เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงควรกำหนด สปจ. พื้นฐานออกเป็น 18 กลุ่มภารกิจเรียงลำดับตามร่างแผนดังกล่าวด้วย ได้แก่

- 1) สปจ. 1: ภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง
- 2) สปจ. 2: ภารกิจด้านสารสนเทศและการสื่อสาร
- 3) สปจ. 3: ภารกิจด้านระบบสาธารณสุขโรค
- 4) สปจ. 4: ภารกิจด้านดับเพลิง
- 5) สปจ. 5: ภารกิจด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- 6) สปจ. 6: ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 7) สปจ. 7: ภารกิจด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร
- 8) สปจ. 8: ภารกิจด้านการแพทย์และสาธารณสุข
- 9) สปจ. 9: ภารกิจด้านการค้นหาและกู้ภัย
- 10) สปจ. 10: ภารกิจด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย และแก๊สมันตรังสี
- 11) สปจ. 11: ภารกิจด้านการเกษตร
- 12) สปจ. 12: ภารกิจด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน
- 13) สปจ. 13: ภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและการจราจร
- 14) สปจ. 14: ภารกิจด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม
- 15) สปจ. 15: ภารกิจด้านการต่างประเทศ
- 16) สปจ. 16: ภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ และข้อมูลข่าวสาร
- 17) สปจ. 17: ภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 18) สปจ. 18: ภารกิจด้านการงบประมาณ และสิ่งของบริจาค

ทั้งนี้ ภายใต้ระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) แต่ละกลุ่มภารกิจจะประกอบด้วย หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนซึ่งเป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายในจังหวัด ซึ่งกำหนดตามความเหมาะสมในบริบทของจังหวัดเป็นสำคัญ สำหรับ

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากการสอบถามความเหมาะสมในกำหนดหน่วยงานหลักและสนับสนุนจากอุดม (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ศึกษาวิจัย ประกอบกับข้อคิดเห็นที่ได้จากการสนทนากลุ่ม ได้ข้อสรุปว่าควรเสนอให้กำหนดหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนซึ่งเป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายในแต่ละ สปจ. ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไว้ดังตารางที่ 4.3 ดังนี้

**ตารางที่ 4.3** หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนภายใต้ระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
สปจ. 1: การกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง	สำนักงานขนส่งจังหวัด	1. การรถไฟแห่งประเทศไทย 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 3. สำนักงานเจ้าท่าฯ 4. แขวงทางหลวงอยุธยา 5. สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด
สปจ. 2: การกิจด้านสารสนเทศและการสื่อสาร	สำนักงานจังหวัด (กลุ่มงานสารสนเทศและการสื่อสาร)	1. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2. ที่ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ 3. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 4. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด
สปจ. 3: การกิจด้านระบบสาธารณสุขโรคและโครงสร้างพื้นฐาน	1. แขวงทางหลวงอยุธยา 2. ทางหลวงชนบทจังหวัด 3. การประปาส่วนภูมิภาค 4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2. โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
สปจ. 4: การกิจด้านดับเพลิง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. มูลนิธิ/สมาคมในพื้นที่
สปจ. 5: การกิจด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน	1. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	1. ตำรวจภูธรจังหวัด 2. สาธารณสุขจังหวัด 3. ที่ทำการปกครองจังหวัด

## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานใน ภาวะฉุกเฉิน	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
สปฉ. 6: การกิจด้านสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	พัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์จังหวัด	4. สำนักงานจังหวัด 5. องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น (งานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย) 6. มูลนิธิ/สมาคมในพื้นที่ 1. อำเภอ/องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น 2. สวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานจังหวัด 3. สำนักงานประกันสังคม จังหวัด
สปฉ. 7: การกิจด้านการสนับสนุน ทรัพยากรทางทหาร	กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายใน	1. หน่วยทหารตามบันทึก ข้อตกลง (จังหวัด ทหารบกสระบุรี) และ หน่วยทหารในพื้นที่ 2. สัสดีจังหวัด
สปฉ. 8: การกิจด้านการแพทย์และ สาธารณสุข	สาธารณสุขจังหวัด	1. โรงพยาบาลในพื้นที่ 2. อาสาสมัครสาธารณสุข ประจำหมู่บ้าน (อสม.)
สปฉ. 9: การกิจด้านการค้นหาและ กู้ภัย	สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด	1. องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น 2. ศูนย์ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยเขต 3. มูลนิธิ/สมาคมในพื้นที่ 4. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน (อปพร.)
สปฉ. 10: การกิจด้านสารเคมีและ วัตถุอันตราย และ กัมมันตรังสี	สำนักงานทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด	1. องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น 2. สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัด 3. นิคมอุตสาหกรรม/สวน อุตสาหกรรม 4. สวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานจังหวัด

## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานใน ภาวะฉุกเฉิน	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
สปฉ. 11: ภารกิจด้านการเกษตร/ ปศุสัตว์/ประมง	สำนักงานเกษตรและ สหกรณ์จังหวัด	5. ชมรมเจ้าหน้าที่ปลอดภัย ในการทำงานจังหวัด (จป. จังหวัด) 6. หน่วยทหาร 1. สำนักงานเกษตรจังหวัด 2. สำนักงานปศุสัตว์ จังหวัด 3. สำนักงานประมงจังหวัด 4. สำนักงานปฏิรูปที่ดิน จังหวัด 5. สำนักงานที่ดินจังหวัด 6. สำนักงานพานิชย์ จังหวัด
สปฉ. 12: ภารกิจด้านเชื้อเพลิงและ พลังงาน	สำนักงานพลังงานจังหวัด	สถานประกอบการใน พื้นที่
สปฉ. 13: ภารกิจด้านรักษาความ สงบเรียบร้อยและ การจราจร	ตำรวจภูธรจังหวัด	1. สถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ 2. สถานีตำรวจทางหลวง 3. ที่ทำการปกครองจังหวัด 4. อาสาสมัครอาสา รักษา ดินแดน (อส.) 5. ตำรวจชุมชน 6. ชุดรักษาความปลอดภัย หมู่บ้าน (ชรบ.) 7. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน (อปพร.)
สปฉ. 14: ภารกิจด้านการฟื้นฟู เศรษฐกิจ การศึกษาและ วัฒนธรรม	1. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด 2. เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา เขต 1, 2 3. เขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 3	1. สำนักงานการค้าภายใน จังหวัด 2. สมาอุตสาหกรรมจังหวัด 3. สมาหอการค้าจังหวัด 4. สำนักงานแรงงานจังหวัด 5. สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัด 6. องค์การการกุศล



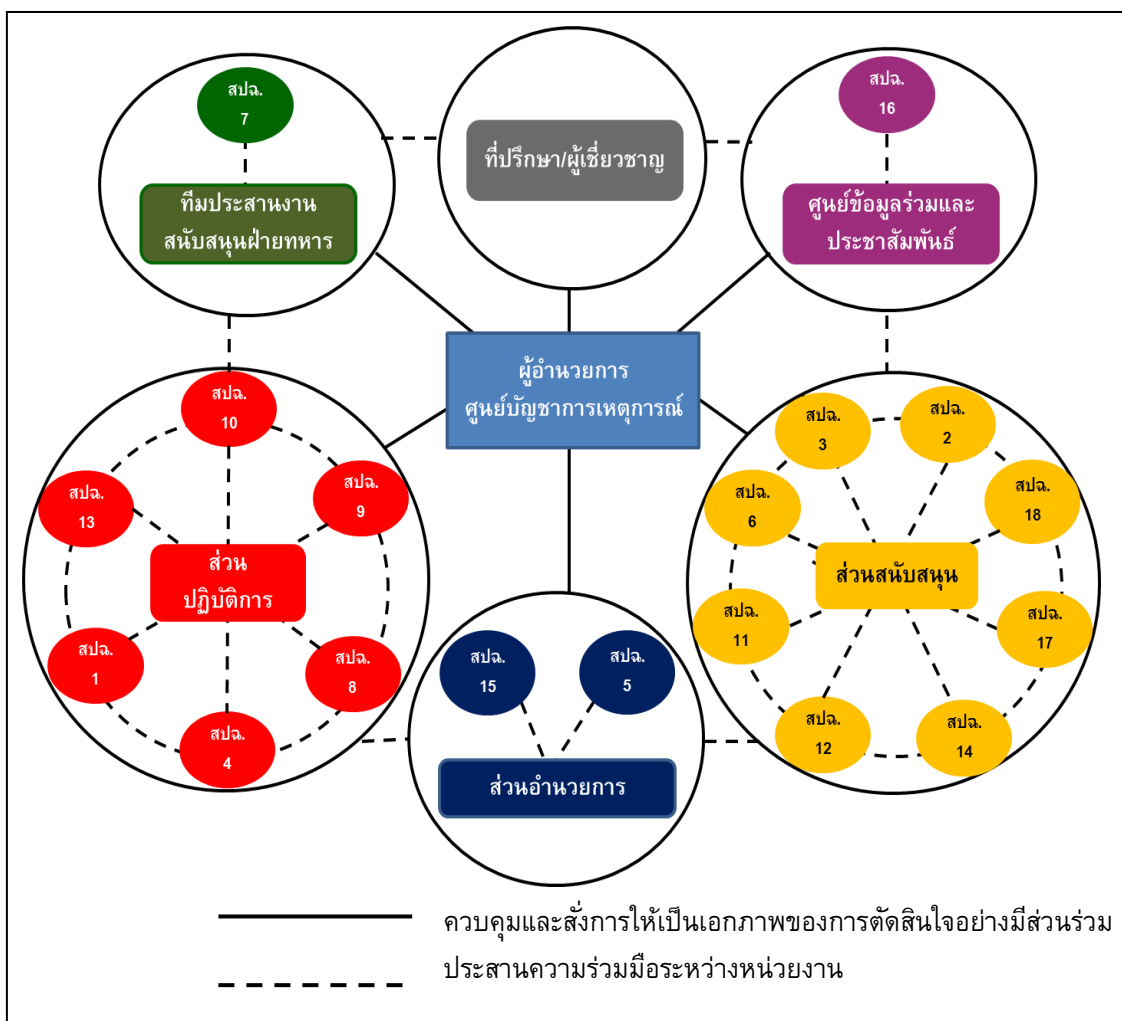
## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานใน ภาวะฉุกเฉิน	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
สปฉ. 15: การกิจด้านการ ต่างประเทศ	- สำนักงานจังหวัด	1. สถาบันการศึกษาในพื้นที่ 2. สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
สปฉ. 16: การกิจด้านการ ประชาสัมพันธ์ และข้อมูล ข่าวสาร	สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัด	1. องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น 2. สื่อสารมวลชนในพื้นที่
สปฉ. 17: การกิจด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด	1. องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น 2. สำนักงานพัฒนาที่ดิน
สปฉ. 18: การกิจด้านการ งบประมาณและสิ่งของ บริจาค	คลังจังหวัด	1. สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย จังหวัด 2. ที่ทำการปกครองจังหวัด 3. องค์กรการกุศล

อย่างไรก็ตาม เมื่อจัดกลุ่มภารกิจภายใต้ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ดังกล่าว เข้าไว้ตามโครงสร้างหน้าที่ (Functions) ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ดังกล่าวพบว่า จะเป็นดังนี้

- 1) ส่วนอำนวยการ ประกอบด้วย สปฉ. 5 และ 15
- 2) ส่วนปฏิบัติการ ประกอบด้วย สปฉ. 1 4 8 9 10 และ 13
- 3) ส่วนสนับสนุน ประกอบด้วย สปฉ. 2 3 6 11 12 14 17 และ 18
- 4) ศูนย์ข้อมูลร่วมและประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย สปฉ. 16
- 5) ทีมประสานงานสนับสนุนฝ่ายทหาร ประกอบด้วย สปฉ. 7

ซึ่งแสดงให้เห็นดังภาพที่ 4.10



ภาพที่ 4.10 การจัดระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยพิบัติภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญซึ่งผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้เน้นย้ำคือถึงหลักความยืดหยุ่นของโครงสร้างการทำงานของ สปจ. ที่สอดคล้องกับสถานการณ์เช่นเดียวกับการกำหนดโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ กล่าวคือ การเริ่มปฏิบัติงาน (Activate) ของ สปจ. ภายใต้โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จะแตกต่างกันไปตามแต่ละเหตุการณ์ ไม่จำเป็นที่ทุกเหตุการณ์จะต้องมี สปจ. ครบทั้ง 18 ตำแหน่ง ซึ่งก็หมายความว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติงานจึงแตกต่างกันไปตามความจำเป็นของแต่ละเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของระบบ สปจ. จึงควรกำหนดหน่วยงานหลัก และสนับสนุนไว้อย่างเต็มรูปแบบ (Fully Activate) ไว้เป็นเบื้องต้นก่อน แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นจริงการเริ่มปฏิบัติการอาจเป็นเพียงบางส่วน (Partial Activate) ขึ้นอยู่กับแต่ละเหตุการณ์ดังที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อก้าวถึง

ประเด็นการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของแต่ละ สปจ. หน่วยงานภาคี และภาคส่วนต่างๆ ภายในแต่ละ สปจ. นั้น ผู้ร่วมสนทนากลุ่มต่างๆ ชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาคี ใน สปจ. ควรให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือ (Coordination and Collaboration) ร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ เพื่อสร้างให้เกิดความร่วมมือในเครือข่ายในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และราบรื่น ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างหลักซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ซึ่งต้องอาศัยความเป็นเอกภาพในตัดสินใจร่วมกันอย่างมีฉันทามติ (Consensus) ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยกลุ่มเพื่อกำหนดทิศทางในการทำงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เป็นรูปธรรม ดลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ได้ยกตัวอย่างการใช้ประโยชน์ของการจัดระบบ สปจ. ในการเข้าร่วมปฏิบัติการ (Plug In) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของจังหวัด ด้วย อาทิ การเข้าร่วมปฏิบัติการของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่ากรณีที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ส่วนกลาง) จะเข้ามาปฏิบัติงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด ในภารกิจการจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิง การร้องขอรับการสนับสนุนของจังหวัดในภารกิจดังกล่าวและการเข้าร่วมปฏิบัติการของกระทรวงจะเข้าสู่ระบบของ สปจ. 6 ระดับจังหวัด และเมื่อมีการเข้าร่วมปฏิบัติการแล้วทรัพยากรกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ที่เข้ามาปฏิบัติงานต้องขึ้นตรงการบริหารจัดการของส่วนสนับสนุนซึ่งขึ้นตรงกับการตัดสินใจของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ เป็นต้น สำหรับช่องทาง และกระบวนการในการเข้า Plug In นั้น ควรกำหนดเป็นมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกัน คือหน่วยงานต่างๆ ที่จะเข้ามา Plug In จะต้องประสานงานกับทีมการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กร ตามโครงสร้างของศูนย์บัญชาการ และทีมการประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรจะได้แจ้งที่ประชุมศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดเพื่อมอบหมายภารกิจแก่หน่วยงานที่จะเข้ามา Plug In ดังกล่าวตามโครงสร้างของ สปจ. ที่จังหวัดได้สถาปนาให้เริ่มปฏิบัติการต่อไป ทั้งนี้ กรณีที่มีหน่วยงานใดได้ประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานภายใต้ สปจ. ไม่ว่าจะผ่านทางหรือไม่เป็นทางการเพื่อขอเข้ามา Plug In ก็ให้หน่วยงานที่ได้รับการประสาน แจ้งทีมประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรทราบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการบริหารเหตุการณ์ของผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการ Plug In และเริ่มปฏิบัติงานจะต้องกำหนดเป็นระเบียบวิธีปฏิบัติการมาตรฐานแก่ทุกหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้วว่าความซ้ำซ้อน และไม่ทั่วถึงในการปฏิบัติเกิดจากการที่หน่วยงานองค์กรภายนอกเข้ามาปฏิบัติการในพื้นที่ประสบภัยโดยไม่ได้แจ้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละระดับทราบ ในส่วนนี้จึงเป็นหน้าที่ของทีมประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรในการติดตามข้อมูลข่าวสารการเข้ามาปฏิบัติการและประสานการทำงานกับหน่วยงาน/องค์กรดังกล่าวเพื่อให้ข้อมูลการปฏิบัติงานเข้าสู่ระบบ ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ต่อไป

#### 4.2.3.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารเหตุการณ์

ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ให้ความเห็นว่าในการบริหารสถานการณ์ อุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาคี เครือข่าย และหน่วยงานภายนอกเข้ามาร่วมทำงานกันอย่างเป็นเครือข่ายการทำงานที่เป็นระบบ ราบรื่น และมีทิศทางร่วมกันภายใต้โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสนับสนุนการจัดการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) โดยการกำหนดกลยุทธ์ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพื่อ เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายร่วมกันตั้งแต่ในระยะเวลาของการ เตรียมพร้อม (Stand by Mode) จนกระทั่งระยะในขณะเกิดภัย (Emergency Mode) กล่าวคือ

1) ระยะเตรียมพร้อม (Stand by Mode) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ควร กำหนดกลยุทธ์เพื่อเตรียมพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์อุทกภัย ดังนี้

(1) มุ่งเน้นการพัฒนาเครือข่ายการจัดการอุทกภัยของจังหวัด โดยการสร้างกิจกรรมและกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (Collective Learning) ระหว่าง หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ หน่วยงานภาคีเครือข่าย ในแต่ละ สปจ. รวมทั้งส่งเสริมภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดการ อุทกภัยของจังหวัดด้วยการเชิญเข้าร่วมปฏิบัติงานภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และ สปจ. อย่างเป็นทางการ

(2) จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจังหวัด และระเบียบวิธีการ ปฏิบัติงาน (SOPs) ซึ่งเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่อง มือสำคัญในการกำหนดกระบวนการ วิธีการทำงานและประสานงานร่วมกันภายใต้การทำงานใน ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และ สปจ. โดยเชิญหน่วยงานภาคีเครือข่าย ภาคส่วนต่างๆ และภาค ประชาสังคมเข้ามาร่วมพัฒนาและจัดทำแผนดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมใน พื้นที่ รวมถึงภาคประชาสังคมที่เคยมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดการอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2554 ซึ่งนอกจากจะทำให้แผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจังหวัดมีความครอบคลุม ภารกิจ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถตลอดจนสมรรถนะในการจัดการภาวะฉุกเฉิน แล้ว แผนดังกล่าวยังจะเป็นที่ยอมรับร่วมกัน อันจะส่งผลต่อการประสานความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ให้มีความเป็นเอกภาพในความมุ่งหมาย และการปฏิบัติ ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) ให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทา อุทกภัยของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสปจ. ที่กำหนด ขึ้นดังกล่าวตามสถานการณ์สมมติอุทกภัยที่ได้รับการออกแบบและพัฒนาาร่วมกัน เพื่อเป็น เครื่องมือให้หน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในแผนมีความเข้าใจ คู่กันเคยกับ กระบวนการวิธีกรดำเนินงาน และการปฏิบัติ ตลอดจนเรียนรู้บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง และหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ การฝึกซ้อมจะก่อให้เกิดการเรียนรู้จากการแลกเปลี่ยนความรู้

ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อมูลด้านต่าง ๆ ซึ่งกันและกันอันจะทำให้การปฏิบัติการร่วม (Interoperability) ในขณะเกิดภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ตลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เครือข่ายไม่มีทางทำงานได้ถ้าหากไม่เคยมีการฝึกซ้อมร่วมกัน”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากเครือข่ายการทำงานที่เป็นองค์กรปฏิบัติที่เป็นทางการแล้ว การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมดังกล่าวด้วยการนำเอาเครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามาสู่เครือข่ายการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการทั้งกระบวนการร่วมคิด พัฒนา และใช้แผนตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นการตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาสังคม และก่อให้เกิดการสร้างความเท่าเทียมกันซึ่งจะส่งเสริมขีดความสามารถในการบริหารจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 2) ภาวะเกิดภัย (Emergency Mode) เสนอให้กำหนดกลยุทธ์

(1) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ควรใช้แผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจังหวัดที่จัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือชี้้นำในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

(2) มุ่งเน้นการกำหนดกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการตอบโต้กับเหตุการณ์อุทกพิบัติภัย (Tactical Counter Attack) ด้วยกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน และการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ที่มีบทบาทภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานภาคีเครือข่าย ตลอดจนผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมีเป้าหมาย ตลอดจนแนวทางในการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งตลينا (นามสมมติ) เรียกว่า “เป็นการปรับใช้ Multi Agency Coordination กับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์”

### 4.2.3.3 ระบบการทำงานของเครือข่าย

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ด้วยโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดช่องว่างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคจากข้อเท็จจริงที่พบบนพื้นฐานข้อเสนอยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เครือข่ายดังกล่าว ผู้ร่วมสนทนากลุ่มจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาระบบและกระบวนการทำงานของเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัย เพื่อส่งเสริมเครือข่ายการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ระบบการบริหารจัดการข้อมูลและการข่าว โดยผู้ร่วมสนทนากลุ่มเสนอว่าเพื่อให้การจัดการข้อมูล และการข่าว สามารถสนับสนุนการปฏิบัติการในการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนต่างๆ และระบบ สปฉ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เสนอให้นำระบบข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint Information System: JIS) มาปรับใช้ในการทำงานของโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในส่วนศูนย์ข้อมูลร่วมและประชาสัมพันธ์ (Joint Information Center: JIC)

ส่วนอื่นๆ และ สปจ. 16 เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูล (Information Sharing and Collective Learning) ในด้านต่างๆ ที่รวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ และทันเวลา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในภาวะปกติ และภาวะฉุกเฉิน ดังนี้

(1) พัฒนาระบบการรวบรวมข้อมูล (Information Garthering) และการรายงาน (Reporting)

ก) จัดทำรูปแบบ Template หรือแบบฟอร์มการให้ข้อมูล ด้านต่างๆ ที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน อาทิ แบบฟอร์มการร้องขอรับการสนับสนุนทรัพยากร, แบบฟอร์มสรุปสถานการณ์, แบบฟอร์มรายงานความเสียหาย เป็นต้น

ข) นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Tecnology) มาช่วยสนับสนุนวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

(2) พัฒนาวิธีการเผยแพร่และเข้าถึงข้อมูล (Information Dessimination and Assessibility) โดยจัดทำระบบเว็บไซต์ กระดานข้อมูล (Webboard) Blog และข่าวสาร ฯลฯ เพื่อเป็นช่องทางในการเข้าถึง และส่งผ่านข้อมูลต่างๆ ทั้งข้อมูลสู่สาธารณะ ข้อมูลประชาสัมพันธ์ต่อสื่อมวลชนทุกแขนง ตลอดจนข้อมูลสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเหตุการณ์ในระดับต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับระบบการเข้าถึงขั้นของความลับของข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการบริหารสถานการณ์ในภาพรวม

2) พัฒนาระบบการติดต่อสื่อสาร ระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ หน่วยงานภาคีเครือข่าย และระบบ สปจ. รวมทั้งภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการ อุทกภัยด้วยการสร้างช่องทาง (Channel) ในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน (Channels to Communicate) ตลอดจนความสามารถในการสื่อสาร (Ability to Communicate) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการประสานงาน และความร่วมมือซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกันโดยการ

(1) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานภาคีเครือข่าย ภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งผู้ปฏิบัติในภาคสนามมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานให้เกิดความรวดเร็ว และคุ้มค่า ประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเช่น การใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือคือ Web Conference, Tele Conference (ประชุมทางไกล) วีดีโอ คอล ประสานงานระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่าย

(2) ส่งเสริมการใช้สื่อใหม่ (New Media) ในรูปแบบต่างๆ สนับสนุนการประสานการปฏิบัติงานทั้งในภาวะปกติ และภาวะฉุกเฉิน อาทิ เครือข่ายสังคมออนไลน์เพื่อ

ส่งเสริมการประสานการทำงาน ความร่วมมือ แลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการทำงานร่วมกันด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เช่น ไลน์กลุ่ม เป็นต้น

3) พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน โดยดำเนินการ

(1) บูรณาการฐานข้อมูลทรัพยากรกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอยู่ภายในจังหวัด และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. โดยให้เริ่มดำเนินการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลทรัพยากรดังกล่าว เพื่อนำมาจัดทำฐานข้อมูลรวมที่เป็นรูปแบบเดียวกันของจังหวัด

(2) จัดทำฐานข้อมูลภาคประชาสังคมที่มีขีดความสามารถในพื้นที่ซึ่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกในเครือข่ายการทำงานภายใต้โครงการปฏิบัติศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ตามแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่จัดทำขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประสานการสนับสนุนการปฏิบัติงานในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย

(3) นำฐานข้อมูลทรัพยากรรวมของจังหวัด ข้อมูลภาคประชาสังคมดังกล่าวเผยแพร่ไปยังหน่วยงานภาคีเครือข่ายทุกหน่วยผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ ระบุไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัด หรือนำข้อมูลลงเผยแพร่ในเว็บไซต์กระดานข้อมูลและข่าวสารที่ได้จัดทำไว้ดังกล่าว

(4) นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาระบบการตรวจสอบสถานะการใช้ทรัพยากร (Resource Tracking) ในภาพรวมของจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการระดมการตัดสินใจร่วมกันในการบริหารสถานการณ์ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

(5) มุ่งให้ความสำคัญ และส่งเสริมการปฏิบัติความร่วมมือ (Interoperability) ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมให้เป็นไปอย่างเป็นเอกภาพ มีทิศทาง และราบรื่น มากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเนื่องจากในบริบทของสังคมไทยแล้วการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานมีข้อจำกัดในด้านระเบียบข้อบังคับต่างๆ และวัฒนธรรมของหน่วยงาน ทั้งนี้ การส่งเสริมการปฏิบัติความร่วมมือวิธีการหนึ่งคือการฝึกซ้อมร่วมกัน

(6) ให้ทุกหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในจังหวัดจัดทำการสำรองทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (Stockpiling) เพื่อให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ทันเวลาที่ในเบื้องต้น เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตรับผิดชอบสำรองทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน

(7) กำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำระบบการประเมินความเสียหายและวิเคราะห์ความต้องการ (Damage Assessment and Need Analysis: DANA) ขณะเกิดภัยเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานเนื่องจากผลลัพธ์ของ DANA จะเป็นข้อมูลสำคัญประกอบการตัดสินใจร่วมกันของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ทั้งในแง่ศักยภาพในการตอบโต้กับสถานการณ์ และการบริหารการจัดสรรทรัพยากรในภาพรวม

(8) เสนอให้จัดตั้งกองทุนประกันภัยกลาง เพื่อเป็นกองทุนสำหรับประกันชีวิตและอุบัติเหตุให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ให้ไปปฏิบัติงานไม่ว่าผู้นั้นจะมาจากภาคส่วนใด ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ อย่างเต็มที่

#### 4) พัฒนาระบบการประสานงาน โดยเสนอให้

(1) ระบุรายละเอียดโครงสร้างองค์กรของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และการจัดระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ของจังหวัดดังกล่าวไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัด แผนอำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหายุทกภัย และวาทภัยจังหวัด รวมถึงแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในจังหวัด ภายนอกจังหวัด ตลอดจนภาคส่วนต่างๆ เมื่อมีการปฏิบัติการร่วม (Interoperability)

(2) จัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure: SOPs) ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ในลักษณะที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อเป็นกรอบกระบวนการในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ เมื่อมีการจัดตั้งส่วนต่างๆ ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ หรือ สปจ. ให้เริ่มปฏิบัติงาน (Activate) ทั้งนี้ การเริ่มปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ และ สปจ.ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จะเริ่มปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็นในการบริหารสถานการณ์แต่ละเหตุการณ์เท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ ดลิตา (นามสมมติ) ได้ยกตัวอย่างว่า “ระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ระดับ 1 ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ของจังหวัดอาจเริ่มปฏิบัติการเพียงบางส่วน (Partially Activated) ขณะที่ความรุนแรงระดับ 2 และขนาดความรุนแรงที่เกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัด ส่วนต่าง ๆ ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และระบบ สปจ. เริ่มปฏิบัติการทั้งหมด (Fully Activated)” ดังนั้น ระเบียบวิธีปฏิบัติงานจะเป็นตัวกำหนดหน่วยงานที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการบริหารสถานการณ์ตามภารกิจที่กำหนดขึ้น ณ ขณะนั้น นอกจากนี้ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ยังให้ข้อเสนอเพิ่มเติมนอกจากระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ แล้วข้อมูลที่ได้รับการประเมินความเสียหาย และวิเคราะห์ความต้องการ (Damage Assessment and Need Analysis: DANA) ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาจัดตั้ง และเริ่มปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการเริ่มปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และ สปจ.แล้ว ระเบียบวิธีปฏิบัติงานยังหมายถึงการกำหนดกระบวนการในการ Plug In จากหน่วยงานภายนอก ซึ่งในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เห็นว่าในการ Plug In ควรมอบให้ทีมประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กร เป็นศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น



(3) ให้จังหวัดสื่อสารเผยแพร่แผน โครงสร้าง ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ที่ได้จัดทำและพัฒนาขึ้นร่วมกันดังกล่าว รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ให้เข้าใจ รับรู้ ทัวถึง ตรงกันทุกหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายการทำงาน ภายใต้องค์กรปฏิบัติศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นทางการตามแผน โครงสร้าง ระเบียบวิธีปฏิบัติงานดังกล่าวผ่านวิธีการ และช่องทางการติดต่อสื่อสารต่างๆ เช่น การประชุม สัมมนา การฝึกซ้อมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเอง และภาคประชาสังคม รับรู้ ตลอดจนยอมรับระเบียบแบบแผน ตลอดจนกระบวนการทำงานร่วมกันดังกล่าว ซึ่งจะส่งเสริมให้การประสานการทำงานร่วมกันในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และราบรื่นมากยิ่งขึ้น

(4) บูรณาการผลการดำเนินการด้วยการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ โดยดลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้ร่วมในการสนทนากลุ่มเสนอให้กำหนดยุทธศาสตร์ 1:20 เป็นตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อประเมินผลการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยดลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การทำงานของอาสาสมัครสามารถดำเนินการไปได้หากหน่วยงานภาคีเครือข่ายมีการขับเคลื่อนการทำงาน”

4.3.3.4 การพัฒนาผู้บริหารเครือข่าย หน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมในการปฏิบัติการร่วม ผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้เสนอแนวทางในการสร้างการประสานความร่วมมือบนพื้นฐานของความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมด้วยการส่งเสริมการพัฒนาทักษะ สมรรถนะ ความรู้ประสบการณ์ผ่านการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมร่วม และความไว้วางใจระหว่างกันเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น ดังนี้

1) ใช้การฝึกซ้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ ชัชวาลย์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ชี้แจงว่าการฝึกซ้อมเป็นโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ (Share Knowledge and Experiences) ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมที่จะเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการลดความแตกต่าง สร้างความเท่าเทียม การทำความเข้าใจในภารกิจ บทบาทหน้าที่ และความไว้วางใจของกันและกันซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความราบรื่น นอกจากนี้ การฝึกซ้อมตั้งแต่ในภาวะปกติยังส่งเสริมให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมการทำงานในภาวะฉุกเฉิน ขณะเดียวกันการฝึกซ้อมที่ดีจะก่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาาระบบและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตลอดจนแนวทางการทำงานในภาพรวมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นผ่านการเรียนรู้ร่วมกันซึ่งภุชงค์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ให้ความเห็นในการสนทนากลุ่มโดยกล่าวว่า “การบริหารปกติกับการบริหารฉุกเฉินมันเป็นเรื่องที่สามารถเกื้อกูลกันได้ และสามารถสร้างวิธีการปฏิบัติเช่นเดียวกันได้” อย่างไรก็ตาม ในประเด็น

การฝึกซ้อมจากการสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปโดยเสนอว่าควรจัดการฝึกซ้อม 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ

(1) การฝึกซ้อมป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นการฝึกซ้อมของแต่ละหน่วยงาน/องค์กร และการฝึกซ้อมร่วมกัน อาทิ การฝึกซ้อมการปฏิบัติของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ตามโครงสร้าง และระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดขึ้น การฝึกซ้อมการประสานการปฏิบัติของแต่ละ สปจ. เป็นต้น

(2) ให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักตามโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และ สปจ. จัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (Crisis Management Plan หรือ Business Continuity Plan: BCP) และการฝึกซ้อมแผนบริหารความต่อเนื่องดังกล่าวของหน่วยงานตนเอง อยู่เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันรองรับและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในภาพรวมเมื่อเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าขีดความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของเครือข่ายการทำงานในภาพรวม ดังที่ตลينا (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “เครือข่ายถ้ามี Individual หรือ Organization ที่ Weak มันก็จะเป็น Weak Link...ฉะนั้นในการจัดการภัยพิบัติทุกหน่วยต้องดูแลตัวเองได้” ดังนั้น จึงเป็นที่มาของแผนบริหารความต่อเนื่อง นอกจากนี้ แผนบริหารความต่อเนื่องจะต้องมีการสื่อสารให้หน่วยงานอื่นๆ ได้มีโอกาสได้ทราบ และรับรู้ร่วมกันอีกด้วย”

2) พัฒนาหลักสูตรการบริหารภาวะฉุกเฉินระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงภาคประชาสังคมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ ตลอดจนเรียนรู้ร่วมกันในแนวทางการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งจะเป็นโอกาสในการสร้างกติการ่วมกันเมื่อมาร่วมทำงานในภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมของเครือข่ายร่วมกัน

3) ส่งเสริมการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายและภาคประชาสังคมโดยจัดให้มีเวที และกิจกรรมระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมที่เคยมีบทบาทและเข้ามามีส่วนสนับสนุนการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 อย่างต่อเนื่องทั้งที่เป็นกิจกรรมที่เป็นทางการ เช่น การฝึกซ้อมแผน การสัมมนา อบรม การประชุมฯ และไม่เป็นทางการ อาทิ การพบปะสังสรรค์ เพื่อสร้างมิตรภาพ สัมพันธภาพ เพิ่มความใกล้ชิด ซึ่งสาคร (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ใช้คำว่า “...ใช้เอกลักษณ์ของเอกบุรุษ” เป็นต้น ทั้งนี้ การส่งเสริมให้เกิดโอกาสในการพบปะหารือร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ จะสร้างให้เกิดความเข้าใจ คำนึง และความไว้วางใจกันซึ่งกันและกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการประสานงานในการทำงานร่วมกันเป็นไปด้วยดี

4) ส่งเสริมคุณลักษณะของบุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดให้มีทักษะในการเป็นคนกลางในประสานงาน เพื่อให้สามารถสร้างแรงจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมทำงานได้อย่างเต็มใจ อาทิ การออกปฏิบัติการร่วมกับผู้ปฏิบัติหน่วยงานอื่น ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป แนวทางที่เป็นตัวแบบในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวเป็นการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ด้วยความพยายามในการสร้างเครือข่ายการทำงานที่ผสมผสานระหว่างการเน้นการยกระดับความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างหน้าที่ผ่านองค์กรปฏิบัติศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปฉ. และการส่งเสริมความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวราบระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ทิศทางการขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพบนพื้นฐานของกระบวนการคิด วางแผน ตัดสินใจ และปฏิบัติการร่วมกัน ดังเช่นที่ภุชงค์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) พูดว่า “กำกับทิศทาง (ไม่ใช่ควบคุม) ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการแก้ปัญหาให้ตรงตามเป้าหมาย และแม่นยำที่สุด” นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายการทำงานตามตัวแบบดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นซึ่ง ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่มกล่าวว่า “มันเป็นการ Balance Out Between Multi-rational Horizontal and Top Down Bottom Up ICS Structure” นั่นเอง

#### 4.2.4 เงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในบริบทสังคมไทย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการถกแถลงร่วมกันระหว่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการที่มีความรู้ และประสบการณ์ด้านการจัดการภัยพิบัติในการสนทนากลุ่มพบเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยตามข้อเสนอตัวแบบที่ได้นำเสนอไปดังกล่าว ดังนี้

##### 4.2.4.1 เงื่อนไขสนับสนุน ประกอบด้วย

1) กลไกการขับเคลื่อน และพัฒนาความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่มีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะความสัมพันธ์ส่วนตัว อาทิ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ให้ข้อมูลว่า “ยิ่งรู้จักกันมากเท่าไร ยิ่งมีความรวดเร็ว โอกาสที่ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการมันขยับขึ้นมา และใช้มันให้มากขึ้น โดยวิธีจัดให้มีเวทีให้เจอกันบ่อยครั้ง.....ตอนนี้มีคำว่า กูซีฟ กูภัยมาเจอกันบ่อยครั้งเพื่อได้ทำงานร่วมกัน” ดังนั้น การสร้างเวที หรือกิจกรรมเพื่อเป็นโอกาสในการพบปะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคม จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันที่มีความราบรื่น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) คนกลางในที่นี้คือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะต้องมีความเข้าใจ เห็นความสำคัญ จริงใจ ตลอดจนมีเทคนิคในการเป็นตัวกลาง ในการผลักดันให้เกิดเวทีเพื่อให้เกิดการพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในส่วนนี้ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ได้กล่าวไว้ที่น่าสนใจว่า “ในเวทีที่สำคัญที่สุดคือตัวกลาง” นอกจากนี้ ในการสนทนากลุ่มมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าบุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดทักษะด้านนี้

3) การสร้างเครือข่ายให้มีชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมให้มีกิจกรรมเพื่อความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนที่เข้ามามีบทบาทสนับสนุนการจัดการอุทกภัยอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ในภาวะปกติ ซึ่งดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “การทำเครือข่ายให้เหนียวแน่นและคงอยู่ คือ Keep Network Alive... ต้องมีกิจกรรมระหว่างไม่มีภัยทั้งพบปะ พูดคุย สังสรรค์ ฯลฯ ซึ่งเป็นการสร้างความถี่ในการสื่อสารระหว่างกันให้สูงสุดอันจะทำให้เกิด Willingness และ Trust.... Momentum ของเครือข่ายจะเกิดพลังได้เมื่อเครือข่าย Alive มีชีวิตชีวา”

4) ส่งเสริมกลไกในการส่งต่อความสัมพันธ์ของเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายร่วมกันให้มีความต่อเนื่อง อาทิ การขับเคลื่อนกิจกรรมของชมรมบุคลากรเฉพาะด้านที่มีความต่อเนื่อง เช่น ชมรมป้องกัน เป็นต้น

5) การเข้าร่วมในการปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดเหตุร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างสม่ำเสมอ เป็นเงื่อนไขสนับสนุนสำคัญในการสร้างมั่นคง ความเข้มแข็งและเหนียวแน่นของเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ประเด็นนี้ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ได้ขยายความโดยหยิบยกตัวอย่างว่า “เรื่อง Consistency ที่ทำงานร่วมกับเขา มันทำให้เครือข่ายเข้มแข็ง .....ออกไปทำงานร่วมกันแล้วกลับมาคุยกันได้สร้าง Point of Talking เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรียนรู้ร่วมกัน”

6) กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น

7) การยอมรับในภาวะผู้นำของผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการ เป็นเงื่อนไขสนับสนุนสำคัญในการจูงใจให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายเข้ามาร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน

8) การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยตามโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ตลอดจนแผนบริหารความต่อเนื่องของแต่ละหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ และจริงจัง

9) การบริหารทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เพียงพอทั้งบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน)

#### 4.2.4.2 เงื่อนไขที่เป็นอุปสรรค ประกอบด้วย

1) ผู้บริหารหรือบุคลากรเครือข่ายไม่เข้าใจธรรมชาติ ไม่เข้าใจความ

แตกต่างระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนไม่เห็นความสำคัญของการสร้างเครือข่ายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยง และจงใจให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆได้ ส่วนนี้ ชาญชัย (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า “ถ้าตัวเชื่อมไม่เข้าใจ ไม่เรียนรู้ ไม่เข้าใจว่าเครือข่ายมันมีอะไร มันก็ไม่สามารถเชื่อมกันได้” ซึ่งสอดคล้อง กับที่ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) เน้นย้ำว่า

การไม่เข้าใจความต่างของ Actors ว่าคนที่อยู่ในเครือข่ายทั้งหมดมีความต่างไม่ว่าจะด้วยวัฒนธรรมองค์การ ไม่ว่าจะด้วยเป้าหมาย หรือวิธีการทำงาน ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายร่วม ตลอดจนลดความแตกต่างในด้านต่างๆ ระหว่างกัน ต้องบริหารจัดการความแตกต่างให้ได้ถึงจุดเด่นของความต่างออกมาเป็นประโยชน์ของเครือข่าย ขณะเดียวกันก็ปิดจุดอ่อน

ซึ่งก็คือการลดความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างกัน อาทิ การสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ทั้งนี้ ดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ยังสนับสนุนความเห็นดังกล่าวโดยกล่าวว่า “ถ้าปล่อยให้เกิดความลักลั่นระหว่างสมาชิกในเครือข่าย เครือข่ายก็จะล่มสลาย”

2) การที่ไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน อันเกิดจากเหตุผลความขัดแย้ง หรือเหตุผลอื่น จะส่งผลต่อความเหนียวแน่นและตลอดจนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องความมั่นคงในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

3) การครอบงำเครือข่ายโดยภาครัฐ ซึ่งดลิตา (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์)กล่าวว่า “หลายครั้งที่พบว่าภาครัฐเป็นคน Dominate การ Dominate จะทำให้คนมองว่าเครือข่ายมันไม่เท่าเทียมกัน และลักลั่นกันสูง” ส่งผลต่อการขับเคลื่อนเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน

4) อุปสรรคในการสร้างเอกภาพในการกำกับทิศทางในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอันเนื่องมาจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ การมีหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคแต่มีฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลางส่งผลให้การกำหนดทิศทางการทำงานขาดเอกภาพ ดังที่ วินัย (นามสมมติ, 2557: การสัมภาษณ์) กล่าวว่า

การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีความอ่อนแอมาก คือส่วนกลางหวงอำนาจไว้มาก หน่วยงานภูมิภาคที่อยู่จังหวัดก็เป็นหน่วยงานส่วนกลาง เรามีหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดที่มีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง 170 กว่าหน่วย เอกภาพการบังคับบัญชาไม่มี การสั่งการเขาฟังจากส่วนกลางซึ่งไม่ได้ใกล้ชิดกับปัญหา

ซึ่งสอดคล้องกับภุชงค์ (นามสมมติ, 2558: การสัมภาษณ์) ผู้ร่วมการสนทนากลุ่มอีกท่านที่กล่าวว่า “เอกภาพการบังคับบัญชา มันยังคงเป็นข้อจำกัดของระบบราชการไทยเรา ...เช่นว่าระบบการจัดการสาธารณสุข คือสงครามภาคพลเรือน การบังคับบัญชาเป็นส่วนที่สำคัญมาก แต่ในเรื่องของระบบการจัดการสาธารณสุข การบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่หล่อหลอมและสร้างขึ้นมายากมาก”

5) อุปสรรคในการสร้างวัฒนธรรมร่วมให้เกิดขึ้นอย่างมั่นคงและต่อเนื่องของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน (Sense of Belonging) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน

6) การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ในทางปฏิบัติ

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยหัวข้อ “การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย” ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาสถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2554 ทั้งรูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่าย รวมทั้งสภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยดังกล่าว พร้อมทั้งแสวงหาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมและควรจะเป็นในบริบทสังคมไทย และศึกษาเงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในบริบทสังคมไทย ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษา

สำหรับขอบเขตในการศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาการจัดการแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉิน เฉพาะอุทกพิบัติภัย หรือภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัยในเหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในระหว่างช่วงเวลาการเตรียมความพร้อม จนกระทั่งการตอบโต้และบรรเทาทุกข์ในขณะเกิดภัย โดยใช้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นกรณีศึกษา โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนองค์กรระดับนโยบาย และผู้ปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัด

ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลประกอบด้วยเอกสารการวิจัย บทความ สิ่งพิมพ์ เอกสารรายงานทางวิชาการ หนังสือราชการ กฎหมาย และเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติ การบริหารสถานการณ์อุทกพิบัติภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 เครือข่ายและการจัดการแบบเครือข่าย การบริหารรัฐกิจ รวมทั้งองค์กรและการจัดการ ประกอบกับข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องจากองค์กรที่มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัด และองค์กร/หน่วยงาน ตลอดจนภาคประชาสังคมผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการเล่าเรื่อง (Topical Interview) โดยให้กลุ่มเป้าหมายเล่าประสบการณ์ บทบาท แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview)

คือมีแนวประเด็นสัมภาษณ์ (Interview Guideline) ว่างหน้า รวมทั้งวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการพิบัติ ซึ่งจะให้ผู้วิจัยสามารถตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยได้อย่างครอบคลุม ครบถ้วน

## 5.1 บทสรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ดังนี้

### 5.1.1 สถานะของเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดปี พ.ศ. 2554

จากผลการศึกษาสถานะของเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบข้อเท็จจริงของสถานะเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายที่สอดคล้องกับองค์ประกอบหลักตามกรอบแนวคิดนำในการวิจัย สรุปได้ดังนี้

5.1.1.1 โครงสร้างหน่วยงานภาคีเครือข่าย (Network Structure) ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดเมื่อปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีเครือข่ายที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ประกอบด้วย เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก (Key Network Partners) เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง (Secondary Network Partners) เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเป็นผู้ก่อตั้งหรือให้การรับรอง และเครือข่ายองค์กรกลุ่มบุคคลหรือภาคประชาชน ภาคประชาสังคมอื่นๆ ทั้งภายใน และนอกจังหวัด ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการเข้ามาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านในการจัดการอุทกพิบัติภัย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประเภทของหน่วยงาน/องค์กรในเครือข่ายดังกล่าวจะพบว่าเป็นทั้งองค์กร/หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล และภาคประชาชน

สำหรับในภาพรวมของการบริหารเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยภายในจังหวัดนั้น พบว่าแตกต่างกันตามระดับความรุนแรงของภัย และระดับของการบริหารจัดการซึ่งถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ส่วนความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายในเครือข่ายดังกล่าว พบทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งลักษณะของความสัมพันธ์ขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายเชิงโครงสร้างพบว่ามีทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวราบ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักพบว่าอยู่ในรูป



ขององค์กรปฏิบัติที่เรียกว่า “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย และวาตภัยระดับท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด” ตามระดับของเขตการปกครองและระดับของการบริหารจัดการ ภัยตามกฎหมายและแผนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการทำงานในระดับปฏิบัติอาศัยการทำงานผ่านผู้นำชุมชนไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำในชุมชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนการประสานการทำงานร่วมกับเครือข่ายหน่วยงานในพื้นที่เป็นสำคัญ

5.1.1.2 ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย (Network Strategy) พบว่าจังหวัดมีการพิจารณาและกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการโดยพบว่าการกำหนดไว้ 2 ระยะคือ

1) ก่อนเกิดภัย (ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ป้องกันและลดผลกระทบ) แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ

(1) ก่อนภัยจะเกิดขึ้น/ได้รับผลกระทบ พบว่ามีการกำหนดมาตรการหลักๆ ได้แก่ การตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ทุกระดับ และมีการประชุมระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจจำนวน 1 ครั้งเพื่อประเมินสถานการณ์และกำหนดมาตรการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ นอกจากนี้ จังหวัดยังมีการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่เรียกว่า “1:20” ซึ่งเป็นนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้อาสาสมัครซึ่งได้รับการฝึกอบรมจากส่วนราชการต่างๆ 1 คนรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 20 ครั้วเรือน

(2) ภัยใกล้จะมาถึง พบว่ามีการกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่มีความเข้มข้นขึ้น

2) ขณะเกิดภัย (การตอบโต้เหตุฉุกเฉิน และบรรเทาทุกข์) แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา

(1) อุทกภัยรุนแรงระดับ 1 และ 2 พบมาตรการการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ และยุทธศาสตร์ 1:20 มาตรการการเสริมการป้องกันและลดผลกระทบ และการบริหารทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะภัยเป็นระดับ 2

(2) อุทกภัยภัยรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ของจังหวัด (จังหวัดได้รับผลกระทบครบทั้ง 16 อำเภอ) พบว่ามีการปรับองค์กรปฏิบัติโดยการตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด และมาตรการจัดการภาวะฉุกเฉิน/วิกฤติ ตลอดจนการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และการฟื้นฟูบูรณะขั้นต้น ขณะที่ยุทธศาสตร์ 1: 20 ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทางปฏิบัติได้ในบางพื้นที่ อาทิ พื้นที่เกาะเมือง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่มีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้

ทั้งนี้ ความเข้มข้นของมาตรการและการปฏิบัติเป็นไปตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์

5.1.1.3 ระบบการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย (Network System) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามพบระบบการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้องค์กรปฏิบัติ ดังนี้

1) ระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน พบว่า การติดต่อสื่อสารระหว่างกันใช้การประชุมเพื่อสื่อสารข้อมูล ข้ออำนวยความสะดวก แผน ยุทธวิธีการปฏิบัติ ฯลฯ เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในมิติของวิธีการติดต่อสื่อสารในสถานการณ์อุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของอุทกภัยระดับ 1 วิธีการติดต่อสื่อสารสามารถติดต่อสื่อสารประสานงานกันได้ ขณะที่เมื่อสถานการณ์อุทกภัยยกระดับความรุนแรงขึ้นเป็นระดับ 2 บางวิธีการสื่อสารอาจล่าช้า แต่สำหรับสถานการณ์ความรุนแรงของอุทกภัยซึ่งเกินขีดความสามารถของจังหวัดพบว่าแผนการสื่อสารที่มีอยู่ไม่สามารถใช้การได้ต้องสถาปนาระบบการสื่อสาร โดยวิธีการสื่อสารที่ยังคงสามารถใช้การได้จะเป็นโทรศัพท์มือถือ วิทยุสื่อสาร และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก นอกจากนี้ การประชุมแบบ Face to Face ถือได้ว่ามีความสำคัญมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์วิกฤต

2) การบริหารจัดการข้อมูลและการข่าว พบข้อมูลที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจฯ ใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย 3 ประเภท กล่าวคือ 1) ข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ คาดการณ์ และกำหนดยุทธศาสตร์การทำงาน 2) ข้อมูลเฉพาะด้าน/เทคนิคของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และ 3) ข้อมูลเพื่อการเผยแพร่สู่สาธารณะ สำหรับในส่วนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันมีทั้งที่เป็นรูปแบบที่เป็นทางการผ่านการประชุมศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจฯ และข้อมูลจากเอกสารราชการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการผ่านความคุ้นเคยในการปฏิบัติงานร่วมกันตั้งแต่ในภาวะปกติ

3) การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน พบว่า

(1) มีการจัดทำข้อมูลการจัดแบ่งประเภทและชนิดของทรัพยากรไว้ในแต่ละหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยบางหน่วยงานมีการรวบรวมเป็น List Items รวบรวมไว้ในแผนของจังหวัด และพบว่าในระยะของการเตรียมความพร้อมจังหวัดได้มีข้ออำนวยความสะดวกให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายตรวจสอบและจัดทำข้อมูลสถานะของทรัพยากรในความรับผิดชอบให้เป็นปัจจุบันเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการบริหารสถานการณ์อุทกภัย

(2) การจัดหาทรัพยากรในการปฏิบัติงาน พบว่าจังหวัดได้รับการสนับสนุนทรัพยากรมาจาก 5 ช่องทาง ได้แก่

ก) หน่วยงานภาคีเครือข่ายใช้ทรัพยากรตนเองที่มีอยู่ในปัจจุบันจัดหาเอง/ได้รับการสนับสนุนมาจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง

ข) ศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจฯ ให้จัดหา/ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่มีอำนาจอนุมัติ

ค) จัดหาทรัพยากรที่นอกเหนือจากอำนาจของศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจฯ

ง) ขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลางทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชน

จ) ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น ภาคประชาชน มูลนิธิ องค์กรสาธารณกุศล/องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรระหว่างประเทศ โดยมีได้ร้องขอซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทของภาคประชาสังคมที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด

(3) การสั่งใช้ทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน พบว่าแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

ก) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เป็นผู้สั่งใช้/หน่วยงานภาคีเครือข่ายสั่งใช้ตามที่ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้

ข) ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ไม่ได้เป็นผู้สั่งใช้หรือส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นทั้งกรณีที่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ รับทราบการสั่งใช้ และกรณีที่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ไม่รับทราบการสั่งใช้ กล่าวคือไม่มีแจ้งให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ทราบเพื่อรับมอบภารกิจในการปฏิบัติงาน)

(4) การติดตามการนำทรัพยากรไปใช้ พบว่าทรัพยากรที่ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ สั่งใช้ หรือรับทราบการสั่งใช้ จะมีการรายงานผลการดำเนินงานในการนำทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานให้ต้นสังกัดทราบ ซึ่งต้นสังกัดจะมีการนำเสนอผลการดำเนินงานในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ขณะที่ในส่วนทรัพยากรที่เข้ามาสนับสนุนการช่วยเหลือโดยมิได้แจ้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ทราบ จะพบว่าศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในแต่ละระดับไม่สามารถติดตามการนำทรัพยากรมาปฏิบัติงานได้ทั้งหมด ซึ่งส่งผลข้อมูลผลการดำเนินงานในภาพรวมของจังหวัด

(5) การนำทรัพยากรกลับมาใช้ พื้นฟู และบำรุงรักษา พบว่าอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเองเป็นสำคัญ

สำหรับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (กำลังคนและวัสดุอุปกรณ์) พบว่ามีทั้งระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นเครือข่ายหลักด้วยกัน และระหว่างเครือข่ายหลักและเครือข่ายรอง ในลักษณะการสนับสนุนการปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังพบว่ามักเกิดขึ้นจากการประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการมาก่อน และใช้ความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ

ส่วนในเรื่องงบประมาณและการบริหารงบประมาณพบว่า มีแหล่งของงบประมาณเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเพื่อการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ด้วยกัน 6 แหล่ง ได้แก่

(1) งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของจังหวัด/อำเภอ (ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด 50 ล้านบาท และผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรวงเงินให้อำเภออำเภอละ 1 ล้านบาท)

(2) เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลัง

(3) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (งบกลาง)

(4) งบประมาณของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย (งบปกติ/เงินนอกงบประมาณ)

(5) งบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง

(6) เงินบริจาค

4) การบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายพบว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ และหน่วยงานที่ได้รับเชิญเข้าร่วมการประชุมเท่านั้น แต่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมผลการดำเนินงาน กล่าวคือต่างทำงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายโดยไม่มี การเชื่อมโยงผลสำเร็จร่วมในการทำงาน

5.1.1.4 ทักษะและสมรรถนะของหน่วยงานบูรณาการ (Network Skills and Competencies) พบว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่และถูกคาดหวังให้เป็นผู้บริหารจัดการเครือข่ายนั้นได้แสดงออกซึ่งทักษะและสมรรถนะในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยตามความคาดหวังเพียงบางส่วน โดยในกรณีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้นพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกลับแสดงบทบาทในฐานะของผู้บูรณาการเครือข่ายด้วยทักษะ และคุณลักษณะสำคัญที่สะท้อนภาวะผู้นำ ซึ่งมีความจำเป็นในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยอย่างโดดเด่น และเป็นที่ยอมรับในบรรดาหน่วยงานภาคีเครือข่าย ซึ่งส่งผลต่อการจูงใจในการขับเคลื่อนการทำงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัด

5.1.1.5 รูปแบบการบริหารเครือข่ายของหน่วยงานบูรณาการ (Network Integrator Managerial Style) พบว่ามีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนกลางในการประสานและผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยมีบทบาทหลักในการประสานงานและสนับสนุนข้อมูลให้แก่ผู้บริหารและหน่วยงานภาคีเครือข่าย อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า ในกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันอย่างมีสมรรถนะด้วยความเป็นผู้นำเชิงอำนาจที่เน้นการสั่งการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ ประสบการณ์ โดยตัดสินใจบนพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการบริหารเครือข่ายการทำงานโดยริเริ่มสภาคาแฟ และยุทธศาสตร์เครือข่ายการทำงานระดับพื้นที่ที่เรียกว่า “1:20” ด้วย

5.1.1.6 การคัดเลือกและบริหารสมาชิกในเครือข่าย (Network Member Management and Selection) พบว่า การคัดเลือกหน่วยงานเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยที่เป็นทางการในปี พ.ศ. 2554 นั้นเป็นไปตามปัจจัยหลัก 3 ประการ

กล่าวคือสอดคล้องตามกรอบและหลักการจัดการภัยพิบัติ และแผนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553-2557 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ การพิจารณาคัดเลือกหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายเข้ามาร่วมปฏิบัติยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของการออกแบบโครงสร้างองค์การการปฏิบัติซึ่งในที่นี้คือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯทุกระดับ และศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า ซึ่งมีการแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่ และภารกิจที่ต้องดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน และประการสุดท้ายเงื่อนไขสถานการณ์ขณะนั้นเป็นตัวกำหนดหน่วยงานเข้ามาร่วมเป็นสมาชิก

สำหรับแนวทางการบริหารเครือข่ายพบว่า ดำเนินการผ่านการมอบหมายภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ปฏิบัติ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสื่อสารในการปฏิบัติระหว่างกันในการทำงานเพื่อให้การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเป็นไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถร่วมกันของทั้งหน่วยงานบูรณาการเครือข่ายและหน่วยงานภาคีเครือข่ายเห็นว่ามีควมจำเป็นยิ่งในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันโดยควรพัฒนาด้วยการฝึกอบรม และการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.1.1.7 ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย (Network Share Value and Culture) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลไม่พบค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ปรากฏการดำเนินการการปฏิบัติ ตลอดจนพฤติกรรมของบุคลากรในหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายมีค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมการทำงานซึ่งผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย ค่านิยมในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่เน้นความครอบคลุม การจัดการเชิงรุก ความเสี่ยงเป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานบูรณาการ ความร่วมมือ การประสานงาน ความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ และความเป็นมืออาชีพ นอกจากนี้ ยังพบค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมร่วมของบุคลากรในหน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการผลักดันให้เกิดค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมร่วมดังกล่าวคือค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมซึ่งเป็นค่านิยมส่วนบุคคล และการทำงาน ได้แก่ จิตสาธารณะ/จิตอาสา ความจริงใจ และเสียสละ การทำงานแข่งกับเวลา การมีวินัย จิตสำนึก และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การมีเป้าหมายร่วมของการทำงานด้วยความสามัคคีโดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม การยึดมั่นการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี วัตถุประสงค์ ตลอดจนแผนและแนวทางที่กำหนดร่วมกัน การทำงานร่วมกันแบบพี่แบบน้องบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และบางส่วนมีภูมิสังคัมเดียวกันกล่าวคือเป็นคนพื้นเพจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเหมือนกัน

5.1.1.8 การสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย (Building Sincere Trust) พบว่าความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ พฤติกรรมที่สะท้อนให้เห็นซึ่งความไว้วางใจดังกล่าวระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็น

ทางการ ประกอบด้วย การเปิดใจ แลกเปลี่ยน และพูดคุยอย่างตรงไปตรงมา ยอมรับในความสามารถ และข้อจำกัดของหน่วยงานอื่น มีความโปร่งใสของทั้งข้อมูลและการปฏิบัติ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และรายงานความคืบหน้าของการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึง มีการมอบหมายหน้าที่ที่รับผิดชอบ และยอมรับและเชื่อถือในข้อมูลที่ส่งผ่านช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการระหว่างกัน และมีความสนิทสนม คั่นเคย และสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกัน และเชื่อมั่นในภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการชื่นชมและให้กำลังใจระหว่างบุคลากรที่ทำงานร่วมกัน

5.1.1.9 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) พบว่าผู้มีส่วนได้เสียส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการในการจัดการอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย

1) หน่วยงานราชการ พบว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้มีส่วนได้เสียในแง่มุมมองของการกำหนดนโยบาย แนวทาง และเงื่อนไขการทำงานซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของพื้นที่ การสนับสนุนองค์ความรู้และวิชาการ การสนับสนุนทรัพยากร ขณะที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และการสนับสนุนทรัพยากรจากทางจังหวัด รวมถึงเป็นหน่วยปฏิบัติและแหล่งฐานข้อมูลการทำงานอย่างแท้จริงระดับพื้นที่ สำหรับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียในมุมมองของนโยบายและแนวปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จังหวัด และอำเภอ รวมถึงขีดความสามารถในฐานะองค์กรปฏิบัติในพื้นที่

2) หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย พบว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในแง่มุมมองของความคาดหวังในการได้รับการช่วยเหลือ ตลอดจนความสามารถในการดึงทรัพยากรมาสนับสนุนผ่านเครือข่ายรองและสายสัมพันธ์ส่วนตัว ส่วนที่สองคือเครือข่ายรองของภาคธุรกิจ พบว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในมุมมองของการสนับสนุน และเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และส่วนสุดท้ายคือภาคธุรกิจเอกชนที่มีจิตอาสาหรือความรับผิดชอบต่อสังคม พบว่าส่งผลกระทบในแง่การสนับสนุนขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของจังหวัด ขณะเดียวกันก็เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรในการปฏิบัติงานในภาพรวมด้วย

3) ภาคประชาชน พบว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียใน 2 กรณี กรณีแรกคือประชาชนผู้ประสบภัย เป็นผู้มีส่วนได้เสียในแง่มุมมองของความคาดหวังในการได้รับความช่วยเหลือในฐานะผู้รับบริการจากรัฐ ขณะที่กรณีที่สองคือภาคประชาชนผู้มีจิตอาสา พบว่าส่งผลกระทบในแง่การสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ

4) องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล พบว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในส่วนที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะหน่วยงานเครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบในแง่การสนับสนุน

ทรัพยากรและร่วมปฏิบัติงานของเครือข่าย รวมทั้งมีส่วนในการติดตามผลการดำเนินงานของจังหวัด

5) ฝ่ายการเมือง พบว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ให้ผลกระทบในเรื่องการกำหนดแนวนโยบายและข้อสั่งการทั้งในภาพรวม และระดับพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนการผลักดันทรัพยากรในการปฏิบัติงานเข้ามาสู่จังหวัด

6) กลุ่มวิชาชีพ พบว่ามี 2 ส่วนที่มีบทบาทเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการอุทกภัยของจังหวัดกล่าวคือสื่อสารมวลชน เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ส่งผลกระทบในส่วนการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน และการติดตามผลการดำเนินการของจังหวัด รวมถึงการสร้างกระแสสังคมในการให้ความช่วยเหลือ และอีกกลุ่มวิชาชีพ คือนักวิชาการซึ่งเป็นทีมที่ปรึกษา พบว่าส่งผลกระทบในแง่ของการสนับสนุนข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย

5.1.1.10 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติตามวงจรภัยพิบัติ (Sequence of Emergency Management Cycle) พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือในแง่ของยุทธศาสตร์ในการทำงานนั้นลำดับของวงจรการเกิดภัยไม่ได้เป็นปัจจัยกำหนดการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติเนื่องจากยุทธศาสตร์การดำเนินงานถูกกำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติแล้ว ขณะที่เมื่อพิจารณาในแง่ของการบริหารเหตุการณ์นั้น ลักษณะและระดับความรุนแรง (Severity) ของสถานการณ์ในแต่ละลำดับวงจรภัยมีความแตกต่างกันดังนั้นการขับเคลื่อนการดำเนินงานกลยุทธ์ โครงสร้างการทำงานจึงปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เป็นตัวกำหนด

5.1.1.11 ผลลัพธ์ของการบริหารเครือข่ายการจัดการอุทกภัย พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่าผลสัมฤทธิ์ในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554 ประสบผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และข้อสั่งการที่ได้จากการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เป็นสำคัญ มีเพียงผู้ให้ข้อมูล 2 ท่านที่ยังเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เมื่อรวบรวมข้อมูลเหตุผลซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่าเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยสำคัญ 7 ประการ กล่าวคือ

1) สถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง ส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างครอบคลุมหลายจังหวัดซึ่งเกินขีดความสามารถในการบริหารจัดการของจังหวัด

2) หน่วยงาน/ภาคีเครือข่ายไม่เคยมีประสบการณ์ภัยรุนแรงเช่นนี้มาก่อน

3) ปัญหาเอกภาพการบังคับบัญชาและสั่งการในพื้นที่

4) ทรัพยากรที่จำเป็นไม่เพียงพอ

5) มีการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ไม่ชัดเจน สมบูรณ์ เพียงพอ

6) การตอบโต้เหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน (Immediate Response)  
ค่อนข้างช้า

7) ขาดการประสานการปฏิบัติระดับพื้นที่

### 5.1.2 สภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554

พบว่าเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

5.1.2.1 โครงสร้างหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย (Network Structure) พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเครือข่ายที่เป็นทางการภายใต้องค์กรปฏิบัติในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็นหลักได้แก่

1) การจัดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติ “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ” มีการจัดโครงสร้างองค์การซ้ำซ้อน และมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงาน/ภาคีหลายด้านส่งผลกระทบต่อปริมาณงานที่มีมากไม่สมดุลกับบุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ในขณะนั้น

2) ในทางปฏิบัติการสั่งการและการบังคับบัญชาหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดยังขาดเอกภาพ

3) การจัดโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ มีการกำหนดจำนวนหน่วยงานในแต่ละภารกิจค่อนข้างมาก ส่งผลให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะกำกับดูแลการทำงาน ตลอดจนติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในทางปฏิบัติได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

5.2.1.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย (Network Strategy) พบปัญหาและอุปสรรค 5 ประการหลักกล่าวคือ

1) การกำหนดกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการบริหารสถานการณ์อุทกภัยตั้งอยู่บนข้อจำกัดในกรอบความคิดเบื้องหลังเรื่องสมมติฐานข้อเท็จจริงด้านภูมิศาสตร์เชิงพื้นที่ และการประเมิน/คาดการณ์ Worst Case Scenario เพียงประสบการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2538

2) การตัดสินใจกำหนดกลยุทธ์ และแนวทางการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของการขาดความสมบูรณ์ของชุดข้อมูลที่น่าสนใจสนับสนุนการตัดสินใจ

3) การส่งผู้แทนของหน่วยงานภาคีเครือข่ายซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ

4) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การทำงานไปสู่การกำหนดยุทธวิธี และแนวทางปฏิบัติขาดการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาคีด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



5) กลยุทธ์บางประการไม่สามารถนำไปใช้ในบางพื้นที่ซึ่งเกิดภัยอาทิ ยุทธศาสตร์ 1:20 ไม่สามารถนำไปใช้ในพื้นที่เขตเมือง

6) การถ่ายทอดยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงานจากระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ไม่ทั่วถึง

5.2.1.3 ระบบการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย (Network System) พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญประกอบด้วย

1) ข้อขัดข้องในระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงานเนื่องจากข้อจำกัดในการใช้วิธีการสื่อสาร และแผนการสื่อสารไม่สามารถใช้การได้อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความรุนแรงของเหตุการณ์

2) การสื่อสารยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แนวทางการทำงานไม่ครอบคลุมจากระดับนโยบายไปสู่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานเครือข่ายระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง ซึ่งส่งผลต่อการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน

3) การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารและการข่าว พบว่าข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจขาดความชัดเจน ไม่สามารถสะท้อนหรือสื่อสารข้อเท็จจริงให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจน และไม่ใช่ออกภาพถูกต้องตรงกัน นอกจากนี้ การจัดการข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ มีความเป็นเยื่อ

4) การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันของหน่วยงานเครือข่าย พบว่าหน่วยงานเครือข่ายขาดแคลนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานทั้งกำลังคน วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณที่เพียงพอส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัด นอกจากนี้ ขณะที่อุทกภัยยกระดับความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับพบว่าการบริหารความต้องการ การได้มาและการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับ ข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร และงบประมาณ ตลอดจนความอ่อนล้าในการปฏิบัติงานของบุคลากร

5) การบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่าย พบปัญหาในเรื่องการบูรณาการการทำงานร่วมกันในมิติของการบูรณาการแผนและการประสานแผนซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความราบรื่นในการทำงาน ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดการฝึกซ้อมแผนในสถานการณ์สมมติอุทกภัย และขาดความจริงจังในการฝึกซ้อมแผนร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเป็นสำคัญ

5.2.1.4 ทักษะและสมรรถนะของหน่วยงานบูรณาการเครือข่าย (Network Skills and Competency) พบว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งถูกคาดหวังให้เป็นหน่วยงานบูรณาการเครือข่ายนั้นขาดความรู้ความเข้าใจในพื้นที่และสภาพปัญหาของจังหวัดเท่าที่ควร ส่งผลให้การสนับสนุนข้อมูลในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานภาคีเครือข่ายยังไม่ถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วเท่าที่ควรจะเป็นในภาวะวิกฤติ นอกจากนี้ สัมพันธภาพระหว่างหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จังหวัดในขณะนั้นกับหน่วยงานภาคี/เครือข่ายยังไม่สนิทสนม ใกล้ชิดกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคในส่วนของทักษะและสมรรถนะของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดดังกล่าวถูกทดแทนด้วยศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งในจังหวัดนี้มายาวนาน

5.2.1.5 รูปแบบการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย (Network Integrator Managerial Style) พบว่าไม่พบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารเครือข่ายของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งยังมีระเบียบกฎหมายรองรับการขับเคลื่อนการทำงานไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557

5.2.1.6 การคัดเลือกและบริหารสมาชิกในเครือข่าย (Network Management and Selection) พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพียงท่านเดียวที่ให้ความเห็นว่าการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานเข้ามาร่วมทำงานในโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ โดยให้ความสำคัญกับการคัดเลือกสมาชิกให้สอดคล้องของบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและหน้าที่ในการจัดการภาวะฉุกเฉินตามโครงสร้างเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาความสามารถส่วนบุคคลส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงาน นอกจากนี้ ยังพบว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดไม่ได้เห็นความสำคัญกับการพิจารณาคัดเลือกภาคส่วนอื่นภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายอย่างเป็นทางการอย่างเป็นระบบภายใต้องค์กรปฏิบัติศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการเหตุอุทกภัยพิบัติภัยเท่าที่ควร

5.2.1.7 ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย (Network Share Value and Culture) พบปัญหาค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่ายในเรื่องการขาดสำนึกในการเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน และการไม่ยอมรับในหลักการเอกภาพในการบังคับบัญชาของบุคลากรในหน่วยงานภาคีเครือข่ายบางส่วน

5.2.1.8 การสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย (Building Sincere Trust) พบว่าหน่วยงานภาคีเครือข่ายขาดความเชื่อถือในข้อมูลของบางหน่วยงานโดยเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่เปิดใจแลกเปลี่ยน และพูดตรงไปตรงมาในการให้ข้อมูล และให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นสาระสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในภาพรวมแต่อย่างใด

5.2.1.9 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) พบปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย นโยบาย และ

แนวทางการทำงานจากหน่วยงานราชการ การเข้ามาปฏิบัติภารกิจสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยของหน่วยงานธุรกิจเอกชน องค์กรการสาธารณกุศล/องค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคประชาชน และสื่อมวลชนโดยไม่มีการรายงานจังหวัดทราบ การฉกฉวยโอกาสของประชาชน นโยบายและข้อสั่งการของฝ่ายการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของจังหวัด หรือขัดกับหลักการของกฎหมาย และการนำเสนอข่าวสารโดยขาดจรรยาบรรณ

นอกเหนือจากปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในประเด็นอื่นๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน/ภาคีเครือข่าย กล่าวคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

### 5.1.3 การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พบว่าจากการถกแถลงร่วมกันของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ ในการสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปข้อเสนอแนะทางที่เป็นตัวแบบการบริหารจัดการเครือข่ายเพื่อจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย กล่าวคือ

5.1.3.1 การปรับโครงสร้างองค์กรปฏิบัติซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารสถานการณ์อุทกพิบัติภัยที่เปิดกว้างให้หน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานการณ์ ทั้งนี้รูปแบบการบริหารจัดการของศูนย์ให้มีลักษณะที่เป็น “ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center)” ในทุกระดับทั้งระดับท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด โดยให้เรียกว่า “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์” ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ การประสานความร่วมมือ ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำกับทิศทางการทำงานในการปฏิบัติการร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับโครงสร้างการจัดองค์กรของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เห็นควรให้มีการจัดโครงสร้างหลักองค์กรแบบหน้าที่ไว้เพียงกว้างๆ โดยแบ่งออกเป็น 7 ส่วนสำคัญกล่าวคือ ผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ทีมประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กร ทีมประสานงานสนับสนุนฝ่ายทหาร ศูนย์ข้อมูลร่วมและประชาสัมพันธ์ ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนปฏิบัติการ ส่วนอำนาจการ และส่วนสนับสนุน โดยส่วนต่างๆ ดังกล่าวขึ้นตรงการกำกับดูแลทิศทางการทำงานในภาพรวมของผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การตัดสินใจร่วมกันของหน่วยงานภายใต้ศูนย์ ทั้งนี้ ในการตั้งส่วนต่างๆ ขึ้นและให้เริ่มปฏิบัติงาน (Activate) เมื่อใดจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละสถานการณ์เป็นสำคัญ

5.1.3.2 ข้อเสนอให้มีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน: สปจ. (Emergency Support Functions: ESFs) ในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นมาตรฐานสำหรับหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติการในภารกิจด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับโครงสร้างหน้าที่ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด ในกรณีสถานการณ์อุทกภัยยกระดับความรุนแรงเป็นระดับ 2 และระดับที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดโดยให้จัดระบบ สปจ. พื้นฐานออกเป็น 18 กลุ่มภารกิจสอดคล้องกับระบบ สปจ. ของประเทศ กล่าวคือ สปจ. 1: ภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง สปจ. 2: ภารกิจด้านสารสนเทศและการสื่อสาร สปจ. 3: ภารกิจด้านระบบสาธารณสุขภาค สปจ. 4: ภารกิจด้านดับเพลิง สปจ. 5: ภารกิจด้านการจัดการในภาวะฉุกเฉิน สปจ. 6: ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สปจ. 7: ภารกิจด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร สปจ. 8: ภารกิจด้านการแพทย์และสาธารณสุข สปจ. 9: ภารกิจด้านการค้นหาและกู้ภัย สปจ. 10: ภารกิจด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย และแก๊มมันตรังสี สปจ. 11: ภารกิจด้านการเกษตร สปจ. 12: ภารกิจด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน สปจ. 13: ภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและการจราจร สปจ. 14: ภารกิจด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม สปจ. 15: ภารกิจด้านการต่างประเทศ สปจ. 16: ภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ และข้อมูลข่าวสาร สปจ. 17: ภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ สปจ. 18: ภารกิจด้านการงบประมาณ และสิ่งของบริจาค ทั้งนี้ ภายใต้กลุ่มภารกิจในแต่ละ สปจ. จะประกอบด้วยหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนซึ่งเป็นหน่วยงานภาคีเครือข่ายรับผิดชอบในการปฏิบัติการกิจดังกล่าวร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เวลาการเริ่มปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของแต่ละ สปจ. ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในแต่ละสถานการณ์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าระบบ สปจ. เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเชื่อมโยงการประสานการปฏิบัติ (Coordination and Cooperation) และการปฏิบัติร่วม (Inter operation) กับหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ

5.1.3.3 เสนอให้กำหนดกลยุทธ์มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาคีเครือข่าย องค์การ/หน่วยงานภายนอก ตลอดจนภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกันอย่างเป็นเครือข่ายการทำงานที่เป็นระบบ ราบรื่น และมีทิศทางร่วมกันในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายภายใต้โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสนับสนุนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ใน 2 ระยะ กล่าวคือตั้งแต่ระยะเตรียมความพร้อม (Stand by Mode) โดยให้มุ่งเน้นการพัฒนาเครือข่ายการจัดการอุทกภัยของจังหวัด ด้วยการสร้างกิจกรรมและกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (Collective Learning) ในการทำงานระหว่างหน่วยงานภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และ สปจ. ตลอดจนส่งเสริมภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในศูนย์และระบบ สปจ. อย่างเป็นทางการ รวมทั้งจัดทำแผน ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกระบวนการ วิธีการทำงานและประสานงานร่วมกันภายใต้การทำงานในศูนย์

บัญชาการเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันด้วยการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่จัดทำขึ้นดังกล่าวด้วย สำหรับในระยะเวลาเกิดภัย (Emergency Mode) ให้ใช้แผนที่จัดทำขึ้นนั้นเป็นเครื่องมือชี้แนะและขับเคลื่อนการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งมุ่งเน้นการกำหนดกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการตอบโต้กับเหตุการณ์ (Tactical Counter Attack) ด้วยกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน และการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ที่มีบทบาทภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และสปจ.ด้วยเพื่อให้เกิดเอกภาพในทิศทางการทำงานร่วมกัน

5.1.3.4 เสนอให้พัฒนาระบบและกระบวนการทำงานเพื่อส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. โดยในส่วนของการบริหารจัดการข้อมูลและการข่าว ให้นำระบบข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint Information System: JIS) มาปรับใช้ในการทำงานของโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในส่วนศูนย์ข้อมูลร่วมและประชาสัมพันธ์ (Joint Information Center: JIC) และ สปจ. 16 พร้อมทั้งพัฒนาระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ หน่วยงานภาคีเครือข่าย สปจ. และภาคส่วนต่างๆ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการใช้สื่อใหม่ในรูปแบบต่างๆ สนับสนุนการประสานการปฏิบัติงานตั้งแต่ในภาวะปกติ และภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ ยังเสนอแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันด้วยการบูรณาการฐานข้อมูลทรัพยากร และเผยแพร่ข้อมูลทรัพยากรของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทภายใต้ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ผ่านช่องทางต่างๆ รวมทั้งให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาระบบการตรวจสอบสถานะการใช้ทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในการบริหารสถานการณ์ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ประกอบกับให้ทุกหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในจังหวัดจัดการสำรวจทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (Stockpiling) และกำหนดให้มีการจัดทำประเมินความเสียหายและวิเคราะห์ความต้องการ (Damage Assessment and Need Analysis: DANA) ในขณะเกิดภัยเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการจัดการทรัพยากรในภาพรวมเพื่อบริหารเหตุการณ์ อีกทั้งยังเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันภัยกลางเพื่อเป็นกองทุนสำหรับประกันชีวิตและอุบัติเหตุให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมกันทำงาน

สำหรับการส่งเสริมระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายนั้น เสนอให้ระบุนายละเอียดโครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และการจัดระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ของจังหวัดดังกล่าวไว้ในแผนของจังหวัดเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วม ขณะเดียวกันให้จัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพื่อเป็นกรอบกระบวนการในการปฏิบัติงานร่วมกันของ

หน่วยงานภาคีเครือข่ายเมื่อโครงสร้างองค์การของส่วนต่างๆ หรือ สปจ. ภายใต้ศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ถูกจัดตั้งและเริ่มปฏิบัติงาน (Activate) นอกจากนี้ ให้สื่อสารแผน โครงสร้าง ระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานที่ได้รับการพัฒนาร่วมกันดังกล่าวให้เข้าใจทั่วถึงตรงกันทุกหน่วยงานภาคี เครือข่ายผ่านวิธีการและช่องทางต่างๆ และเพื่อให้เกิดการบูรณาการผลการดำเนินการระหว่าง หน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนภาคประชาสังคม จึงได้เสนอให้กำหนดยุทธศาสตร์ 1:20 เป็นตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อประเมินประสิทธิภาพของเครือข่ายการทำงานด้วย

5.1.3.5 พัฒนาผู้บริหารเครือข่าย หน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชา สังคมในการปฏิบัติการร่วมโดยใช้การฝึกซ้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดัน การทำงาน ประกอบกับให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายจัดทำและฝึกซ้อมแผนบริหารความต่อเนื่อง ของหน่วยงานตนเองเพื่อเป็นหลักประกันรองรับและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการขับเคลื่อน การทำงานหน่วยงานภาคีเครือข่ายในภาพรวมเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน รวมทั้งเสนอให้ริเริ่มพัฒนา หลักสูตรการบริหารภาวะฉุกเฉินระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ ตลอดจนเรียนรู้ในแนวทางการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกัน ขณะเดียวกันก็เสนอให้ส่งเสริม การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมโดยจัดให้มีเวที และกิจกรรมระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่าง ยิงภาคประชาสังคมที่เคยมีบทบาทและเข้ามามีส่วนสนับสนุนการจัดการอุทกภัยปี 2554 อย่าง ต่อเนื่องทั้งที่เป็นกิจกรรมที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ สำหรับประการสุดท้ายเสนอให้ พัฒนาทักษะบุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดให้เป็นผู้บริหารเครือข่าย เป็นคนกลางในการประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วน ต่างๆ

#### 5.1.4 เงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการ บริหารแบบเครือข่ายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในบริบทสังคมไทย

พบเงื่อนไขสนับสนุน 9 ประการ ได้แก่ 1) กลไกการขับเคลื่อน และพัฒนาความสัมพันธ์ อย่างไม่เป็นทางการที่มีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะความสัมพันธ์ส่วนตัว การสร้างเวที หรือ กิจกรรมเพื่อเป็นโอกาสในการพบปะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ 2) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นตัวกลางใน การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายจะต้องมีความเข้าใจ เห็นความสำคัญ จริงใจ ตลอดจนมี เทคนิคในการเป็นตัวกลางในการประสานผลักดันให้เกิดเวทีเพื่อให้เกิดการสร้าง และพัฒนา เครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ 3) การสร้างเครือข่ายให้มีชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมกิจกรรมเพื่อความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการ ตลอดจนภาคประชาสังคมอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ในภาวะปกติ 4) กลไกในการส่งต่อความสัมพันธ์ ของเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ได้รับการส่งเสริมให้มี

ความต่อเนื่อง 5) การเข้าร่วมในการปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดเหตุร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างสม่ำเสมอ 6) กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น 7) การยอมรับในภาวะผู้นำของผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย 8) การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากอุทกภัย และแผนบริหารความต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอและจริงจัง และ 9) การบริหารทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เพียงพอ

ขณะที่เงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายตามข้อเสนอดังกล่าว พบว่ามี 6 ประการ ประกอบด้วย 1) การที่ผู้บริหารหรือผู้บูรณาการเครือข่ายไม่เข้าใจธรรมชาติ ไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนไม่เห็นความสำคัญของการสร้างเครือข่ายการทำงาน 2) การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน อันเกิดจากเหตุผลความขัดแย้ง หรือเหตุผลอื่น 3) การครอบงำเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานภาครัฐ 4) อุปสรรคในการสร้างเอกภาพในการกำกับทิศทางการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน อันเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน 5) การขาดการสร้างวัฒนธรรมร่วมให้เกิดขึ้นอย่างมั่นคงและต่อเนื่องของหน่วยงานภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน และ 6) การบังคับใช้กฎหมาย

## 5.2 อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัย มีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

### 5.2.1 สถานะของเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2554

การศึกษาสถานะ และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยทั้งรูปแบบโครงสร้าง และความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่ายในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นอยู่ในห้วงมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ดังกล่าวตามแนวทางการศึกษาวิเคราะห์เครือข่ายในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Network) และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งบ่งชี้เครือข่ายการจัดการภาครัฐ และพฤติกรรมในการจัดการเครือข่ายการทำงานที่เป็นทางการในการจัดการอุทกพิบัติภัย การมีอยู่ของเครือข่าย และการทำงานของเครือข่าย รวมทั้งการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่ายในเรื่องทักษะและเทคนิคการบริหารเครือข่าย และผลกระทบของเครือข่ายที่มีต่อผลการตัดสินใจ ตลอดจนผลลัพธ์ของเครือข่าย และคุณลักษณะของเครือข่ายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน (Berry et al., 2004: 539-552) พบว่าจากผลการศึกษาลักษณะเครือข่ายการทำงาน และการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย

1) เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นเครือข่ายการทำงาน ของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก (Key Network Partners) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรสาธารณกุศล ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ และการ ประสานงานเชิงโครงสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงาน/องค์กรภายในจังหวัด และภายนอก จังหวัดภายใต้เงื่อนไขที่เป็นทางการตามแผน กฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันเพื่อ กำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ยุทธวิธี ตลอดจนแนวทางในแก้ไขปัญหาอุทกพิบัติภัยในภาพรวม ของจังหวัด และมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐเป็น แกนหลักในการประสานการรวมตัวของหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานดังกล่าวต่างมี ทรัพยากรเป็นของตนเอง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นลักษณะของเครือข่ายที่สอดคล้องกับนิยามของ เครือข่ายการทำงานของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2549 อ้างถึงใน กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7, 9- 10) และกาญจนา แก้วเทพ (2538: 60-61 อ้างถึงใน พิมพ์รัตน์ ธรรมาธิปดี, 2549: 16) ตามลำดับ ทั้งนี้ โครงสร้างเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการดังกล่าวพบว่ามีอยู่ในรูป โครงสร้างองค์กรปฏิบัติที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 และ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ที่เรียกว่า “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและ แก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัย” และโครงสร้างองค์กรดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกที่เป็น หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นพัฒนาการและการก่อเกิดของเครือข่ายการ ทำงานที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยองค์กรภาครัฐเป็นสำคัญ

2) เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หรือจะเรียกว่า “หน่วยงานภาคี เครือข่ายรอง” (Secondary Network Partners) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักในการดำเนินการจัดการอุทกพิบัติภัยตามขีด ความสามารถและสมรรถนะของหน่วยงาน/องค์กรตนเอง

3) เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนซึ่งมีการก่อเกิดและพัฒนาการโดยการจัดตั้ง หรือรับรองโดยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก อาทิ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครอาสาสมัครด้านดินแดน (อส.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ชูติรักษา ความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ตำรวจชุมชน เป็นต้น ซึ่งมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉิน อุทกพิบัติภัย

4) เครือข่าย องค์กร ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมอื่นๆ ภายใน และ นอกจังหวัดที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการเข้ามาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจในการจัดการอุทก พิบัติภัย อาทิ เครือข่ายองค์กรธุรกิจ ฯลฯ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยสอดคล้องกับ เครือข่ายของวีระศักดิ์ เครือเทพ ในมุมมองของเครือข่ายที่มีความซับซ้อนหลายชั้นหลายระดับ



ในการแก้ไขปัญหาเดียวกัน และเมื่อพิจารณาประเภทขององค์การที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสอดคล้องคล้ายคลึงกับผลการศึกษาของ Vasavada (2013: 363-382) ซึ่งระบุว่าเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ ประกอบด้วย หน่วยงานสนับสนุนการเงินระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์การไม่แสวงหากำไร และสถาบันการศึกษา

สำหรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกพิบัติดังกล่าวพบว่า ในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพบว่าสอดคล้องกับตัวแบบของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่ให้หน่วยงานภาครัฐในที่นี้คือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้บูรณาการเครือข่ายเอง (Government as Integrator) ที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้นสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดจึงมีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกัน หากแต่ดำเนินการภายในขอบเขตพื้นที่ของจังหวัด อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตซึ่งได้จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่พบว่าในแง่ของความสัมพันธ์เชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงาน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานในการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานด้วยการเสนอผู้มีอำนาจโดยชอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย และแผนจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการประสานงานเพื่อรวมหน่วยงานเข้ามาร่วมทำงานให้มีความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐในฐานะหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเป็นเบื้องต้น หากแต่ยังมองข้ามภาคประชาสังคมที่มีขีดความสามารถและศักยภาพให้เข้ามามีโอกาสในบทบาทในการจัดการอุทกภัยเท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ของนครปากเกร็ด โมเดลซึ่งวิรุญา แก้วสมบูรณ์ (2556) ศึกษาพบว่าเทศบาลในฐานะหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมในการเข้ามาส่วนร่วมและมีบทบาทในการจัดการอุทกภัยอย่างเด่นชัดในทุกกระบวนการ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแต่ยังไม่ได้แสดงบทบาทของการเป็นตัวกลางการประสาน และผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) ในการสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างองค์กรปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักจากภาครัฐเป็นหลักจึงสะท้อนให้เห็นโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นและแผนผังโครงสร้างที่ชัดเจนตามกฎหมาย และแผน ขณะที่เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง พบว่ามีโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักทั้งที่เป็นทางการ และมีความแตกต่างกันในแง่สถานะ อาทิ เป็นหน่วยงานในสังกัด และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วยการประสานความร่วมมือ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ อาศัย ฟังพา ตลอดจนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ องค์การสมาชิกของ

หน่วยงานภาคีเครือข่ายรองมักเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ ภารกิจ เดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน หรือเกี่ยวพันกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าหากพิจารณาจัดประเภทของเครือข่ายรองในมิติลักษณะของงานอาจเรียกได้ว่าเป็นเครือข่ายกิจกรรม

สำหรับเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน พบว่ามีโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักโดยตรงในฐานะที่หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัดตั้ง หรือรับรอง อย่างไรก็ตาม พบว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในของสมาชิกในเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนมีทั้งที่เป็นทางการ อาทิ เครือข่ายอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีโครงสร้างการบริหารจัดการสมาชิกเครือข่ายที่เป็นทางการ เป็นต้น และเป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นทางการ อาทิ กลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลาม กลุ่มผู้นำสตรี นอกจากนี้เครือข่ายทั้งสามประเภทดังกล่าวแล้วในการจัดการอุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554 ยังพบเครือข่ายองค์กร/หน่วยงาน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาท ในการสนับสนุน การช่วยเหลือประชาชน และส่วนราชการ โดยจะพบว่าบางส่วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเครือข่ายทั้งสามประเภทดังกล่าวอย่างไม่เป็นทางการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ส่วนตัว ขณะที่บางส่วนเข้ามามีบทบาท/ส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยด้วยเหตุจูงใจที่เป็นจิตอาสา/จิตสาธารณะซึ่งจะเห็นได้ว่าเครือข่ายในส่วนนี้มีขีดความสามารถและศักยภาพในการสนับสนุนการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเครือข่ายทั้งสามประการข้างต้นดังกล่าวอย่างมาก หากแต่ขาดการเชื่อมโยงสร้างสัมพันธ์ให้เกิดการพัฒนาเครือข่ายในการทำงานให้เข้าสู่ระบบอย่างเป็นทางการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาของวิรุญา แก้วสมบูรณ์ (2556) ที่ศึกษานครปากเกร็ดโมเดล ที่ภาครัฐซึ่งในที่นี้คือเทศบาลนครปากเกร็ดได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการจัดการและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ภายใต้โครงสร้างองค์กรปฏิบัติของเทศบาล และมีการมอบหมายบทบาทภารกิจหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ

ส่วนแนวทาง/พฤติกรรมในการเชื่อมโยงการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าว พบว่าให้ความสำคัญกับการสื่อสารระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเป็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาศัยช่องทางการสื่อสารด้วยการประชุมศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย จนกระทั่งเกิดอุทกภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการเชื่อมโยงเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่ยังคงให้ความสำคัญกับการสื่อสารแบบ Face to Face แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ที่พบว่าถึงแม้จะมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดอุทกภัย แต่จะพบว่ามีการจัดให้มีการประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการเพียงครั้งเดียวซึ่งในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมเพียงเท่านี้ไม่อาจเพียงพอต่อการประสานการทำงานเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ที่รุนแรงได้เท่าที่ควร

นอกจากการบริหารจัดการหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักผ่านการประชุมและออกข้อ  
 อำนวยการในการปฏิบัติจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ โดยการมอบหมายหน่วยงานภายใต้  
 ศูนย์ไปปฏิบัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าในภาคประชาชนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีแนวทางการ  
 บริหารจัดการเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่โดดเด่น และเป็นเอกลักษณ์ด้วยการพัฒนา  
 อาสาสมัครที่ได้รับการเรียนรู้และฝึกอบรมโดยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักมาปฏิบัติหน้าที่  
 สนับสนุนภารกิจในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย ตามแนวทางยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่เรียกว่า  
 “1:20” ซึ่งจะก่อให้เกิดเครือข่ายความรู้ร่วมกัน (Collaborative Knowledge Networks: CKNs)  
 ระหว่างอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักต่างๆ เนื่องจากเป็นการ  
 สร้างโอกาสการเรียนรู้ประสบการณ์ ระหว่างสมาชิกต่างเครือข่าย อาทิ เครือข่าย อปพร.  
 เครือข่าย อสม. ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Mantuta et al. (2006: 10-21) ที่ศึกษาพบถึง  
 การเริ่มให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้น จึงอาจ  
 กล่าวได้ว่าแนวทางการบริหารจัดการเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัด  
 พระนครศรีอยุธยานั้นสอดคล้องกับหลักคิดของ Grays (1985 อ้างถึงใน Kapucu, 2006b: 207)  
 ที่ให้ความสำคัญในการแสวงหาแนวร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และองค์การไม่แสวงหากำไร  
 ตลอดจนภาคประชาชนในการรวมทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยอาศัยความร่วมมือ  
 ระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หน่วยงานภาคีเครือข่ายรองซึ่งเป็นพันธมิตรของหน่วยงาน  
 ภาคีเครือข่ายหลัก รวมถึงเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนดังกล่าว แต่ถึงกระนั้นภาคประชา  
 สังคมยังไม่ได้รับความสำคัญเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยพิบัติของ  
 จังหวัดในภาพรวมเท่าที่ควร การตัดสินใจกำหนดกลยุทธ์ แนวทางการดำเนินงานยังคงอยู่ใน  
 วงจำกัดของหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ซึ่งแตกต่างจากผลการศึกษาของวิรุณา แก้วสมบูรณ์  
 (2556) ที่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยเกิดขึ้นด้วยบทบาทของภาคประชาสังคมในการมี  
 ส่วนร่วมแก้ไขปัญหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เรียกกันว่า “นครปากเกร็ด  
 โมเดล” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารูปแบบการทำงานในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยโดยอาศัย  
 เครือข่ายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นว่าเครือข่ายการจัดการอุทก  
 ภัยพิบัติภัยที่เป็นทางการของจังหวัดสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานในลักษณะเครือข่ายการ  
 ทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc) ในทัศนะของ Goldsmith and Eggers (2004) ซึ่งเป็นรูปแบบความ  
 ร่วมมือที่ภาครัฐ จัดให้มีขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์พิเศษ ในการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้า  
 ขณะที่เครือข่ายของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง สะท้อน  
 รูปแบบของความร่วมมือของในรูปแบบการกระจายข้อมูล (Information Dissemination) โดยการ  
 แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน ส่วนเครือข่ายอาสาสมัครภาค  
 ประชาชนซึ่งจัดตั้งโดยหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก เป็นรูปแบบการทำงานของเครือข่ายแบบ  
 ตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงประชาชน

ผู้รับบริการได้มากกว่าภาครัฐในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สำหรับเครือข่าย องค์กร ภาคประชาชนอื่นๆ ที่เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติการช่วยเหลือในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดโดยมิได้แจ้งจังหวัดทราบนั้น พบว่าอยู่นอกเหนือการบริหารจัดการเครือข่ายของจังหวัดซึ่งจะเห็นว่าเป็นเครือข่ายทั้งที่มีคุณประโยชน์ในการสนับสนุนและก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเหตุการณ์อุทกพิบัติภัย ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเครือข่ายอื่นๆ เป็นเครือข่ายที่มีขีดความสามารถและศักยภาพ หากแต่ขาดการผลักดันให้เข้าสู่ระบบการทำงานบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ อย่างเท่าเทียม ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนการทำงานโดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ จึงถูกจำกัดขอบเขตของขีดความสามารถและศักยภาพเฉพาะเท่าที่มีภายใต้หน่วยงานในศูนย์เท่านั้น

นอกจากนี้ ในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยนั้น ข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรในองค์กรผู้บริหารเครือข่ายต้องมีทักษะและความสามารถที่จำเป็นทั้งทักษะในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน และทักษะในการเป็นผู้บริหารเครือข่าย แต่จากผลการศึกษาพบหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในขณะนั้นขาดทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นในการบริหารเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นคนกลางในการประสานงาน และผู้เชื่อมต่อการสื่อสารระหว่างบุคคล และการสร้างทีมงานตามแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004) และทักษะในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Kapucu, 2011: 506-509, Blanchard, 2003: 8-19) ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งงานในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อย่างไรก็ตาม ทักษะและสมรรถนะ ในการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน และการบริหารแบบเครือข่าย ถูกทดแทนด้วยคุณลักษณะและความสามารถส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีบทบาทสำคัญโดดเด่นในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ของจังหวัด และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาคีเครือข่ายส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการเข้ามาร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นทางการในการขับเคลื่อนภารกิจเพื่อการจัดการเหตุอุทกพิบัติภัยสามารถดำเนินไปได้ ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าในมิติของภาวะผู้นำในฐานะผู้บริหารเหตุการณ์สอดคล้องกับกรณีของนครปาเกร็ดโมเดลที่วีรญา แก้วสมบูรณ์ (2556) ศึกษาว่าภาวะผู้นำเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยกรณีนครปากเกร็ดนายกเทศมนตรีให้ความสำคัญและยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแสดงให้เห็นภาวะผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานทุกภาคส่วนภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เป็นตัวขับเคลื่อนการทำงาน ขณะเดียวกันในผู้วิจัยยังเห็นว่าการมีอยู่ของเครือข่ายการทำงานที่มีอยู่เดิมของจังหวัดที่เกิดขึ้นจากสัมพันธ์ภาพส่วนบุคคลของบุคลากร ในหน่วยงานภาคีเครือข่ายบางส่วนทั้งเครือข่ายที่เป็นทางการ เครือข่ายรอง และเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน อาทิ สภากาแฟ ชมรม หรือการปฏิบัติงานร่วมกันพื้นที่เกิดเหตุ ตลอดจนกิจกรรมในชุมชน ซึ่งถึงแม้

จะไม่ใช้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย แต่ก็ยังเป็นเวทีสำคัญในการสร้างสัมพันธภาพผ่านความใกล้ชิด คู่กันเคย ซึ่งเป็นทุนทางสังคมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีส่วนในสำคัญในการผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานของการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในภาพรวม ดังนั้น สิ่งที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาขาดการให้ความสำคัญไปคือการสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทุกกระบวนการตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย

สำหรับผลกระทบของเครือข่ายที่มีต่อผลการตัดสินใจ ตลอดจนผลลัพธ์ของเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการภายใต้องค์การปฏิบัติ “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ” เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลกระทบต่อข้อจำกัดในการตัดสินใจกำหนดกลยุทธ์ ยุทธวิธีในการตอบโต้สถานการณ์ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของจังหวัดในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่มุมมองของข้อจำกัดในการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน ตลอดจนขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งย่อมส่งผลต่อผลลัพธ์ของเครือข่ายในภาพรวม ขณะที่การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายรองและเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของเครือข่ายในแง่เพิ่มประสิทธิภาพ และขีดความสามารถในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งในข้อเท็จจริงก็มีข้อจำกัดในการปฏิบัติ ขณะที่เครือข่าย องค์กร ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมภายนอกพบว่าหากหน่วยงานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนส่งเสริมการให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันโดยคำนึงถึงบริบทของจังหวัดย่อมส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดกลยุทธ์ แนวทาง การบริหารทรัพยากรของเครือข่าย และขีดความสามารถในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### **5.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยปี พ.ศ. 2554**

จากผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยโดยอาศัยเครือข่ายการทำงานของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ได้บ่งชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนการจัดการอุทกพิบัติภัยด้วยการบริหารแบบเครือข่ายที่สอดคล้องปัญหาในการบริหารเครือข่ายในการศึกษาของศศิ โพธิ์สุวรรณ (2549) เฉพาะในแง่มุมมองการขาดทรัพยากรสนับสนุนการบริหารเครือข่าย ตลอดจนการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ในหน่วยงานเครือข่าย เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ Mantuta et al. (2006: 10-21) ซึ่งระบุปัญหาเกี่ยวกับระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นผลพวงจากโครงสร้างการจัด

องค์การภายใต้กระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ ผลการศึกษาระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ยังพบว่าสอดคล้องกับการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย (2553: 7-12) ที่บ่งชี้ปัญหาเกี่ยวกับทักษะและสมรรถนะของผู้บริหารเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่เป็นตัวกลางที่ขาดความรู้ความเข้าใจ และความสำคัญของเครือข่าย ตลอดจนทักษะที่จำเป็น เพื่อสร้างให้เกิดกระบวนการทำงานแบบเครือข่ายด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยโดยอาศัยเครือข่ายที่เป็นทางการของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวตามแนวคิดนำการวิจัยจะพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคที่เป็นองค์ประกอบซึ่งเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเครือข่ายตามแนวคิดนำการวิจัยทั้ง 8 ประการ ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารเครือข่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายตามแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือในส่วนของแนวคิดพบว่าสอดคล้องกับ Goldsmith and Eggers (2004) ในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงเป้าหมายการทำงานร่วมกันของสมาชิกในเครือข่าย การออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยืดหยุ่น การเชื่อมโยงเครือข่ายด้วยระบบการสื่อสารโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งข้อมูลในการปฏิบัติงาน และการประสานงานที่ดี การบูรณาการผลการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย การพัฒนาทุนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการให้มีทักษะและสมรรถนะในการเป็นผู้บริหารเครือข่าย

สำหรับในส่วนของงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากกรณีศึกษาสอดคล้องกับงานวิจัยของ Moe and Pathranarakul (2006: 396-411) ที่ศึกษาในการบูรณาการการทำงานเชิงรุกในการจัดการภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติในเรื่องการจัดการโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพ ระบบการประสานความร่วมมือ ระบบการจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูล สมรรถนะของผู้จัดการเครือข่าย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลประโยชน์ กลไกการสื่อสารและความร่วมมือโดยความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความไว้วางใจ การจัดการด้านโลจิสติก/สนับสนุน รวมทั้งการวางแผนด้านทรัพยากร ขณะเดียวกันปัญหาและอุปสรรคที่พบจากกรณีศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kapucu (2006b: 205-220) ซึ่งระบุว่า ปัจจัยสำคัญในการจัดการภาวะฉุกเฉินอยู่ที่การสื่อสารระหว่างส่วนต่างๆ ทั้งภายในองค์กร และระหว่างองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารเกี่ยวกับแผนและการปฏิบัติ บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งส่งผลต่อการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีความร่วมมือ ซึ่งตรงกับการศึกษาของ Vasavada (2013: 363-382) เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยพบได้ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญในการศึกษา กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคในบางประเด็นนั้นพบว่ามีแตกต่างจากแนวคิดการบริหารแบบเครือข่าย กล่าวคือปัญหาการให้การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงในการเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันการสร้างเครือข่าย ซึ่งถูกระบุไว้ในแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004) ไม่พบว่าถูกบ่งชี้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในกรณีศึกษา ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาของ วิรุฒา แก้วสมบูรณ์ (2556) ที่พบว่าตัวชี้วัดในการดึงภาคประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมดังกล่าวว่าขึ้นอยู่กับผู้นำ การจูงใจ การสร้างสายสัมพันธ์และความเชื่อมั่นด้วย ทั้งนี้ ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่ากรณีบริบทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเนื่องจากผู้บริหารสูงสุด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ให้ความสำคัญในเรื่องของเครือข่ายให้มีส่วนผลักดันภารกิจในด้านกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากแต่เน้นหนักไปที่เครือข่ายหลัก และระดับชุมชนกล่าวคือเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนเป็นสำคัญด้วย ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ “1:20” ซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะยังมีขีดความสามารถในวงจำกัด โดยยังขาดการมองและเห็นความสำคัญของภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร นอกจากนี้ เครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เป็นทางการหรือหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรปฏิบัติที่มีภารกิจในการดำเนินการตามแผน ดังนั้น ปัญหาการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงจึงมิได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นปัญหาในการทำงานของเครือข่ายในกรณีศึกษานั่นเอง

ประการที่สอง ปัญหาการขาดการบูรณาการผลการดำเนินงานของการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติของจังหวัด ไม่มีการถูกหยิบยกมาเป็นปัญหาและอุปสรรคในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แต่ประเด็นดังกล่าวถูกบ่งชี้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่ายว่าการบริหารแบบเครือข่ายจะประสบความสำเร็จจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างสมาชิก โดย 1) สร้างแรงจูงใจให้แก่สมาชิกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน 2) การวัดผลการดำเนินงาน 3) การสร้างความไว้วางใจ และ 4) การแบ่งปันความเสี่ยง (Goldsmith and Eggers, 2004: 17-20)

ประการที่สาม จากข้อเท็จจริงของเหตุการณ์อุทกพิบัติภัย ปี 2554 ที่พบว่ามีเครือข่ายอื่นๆ จำนวนมากที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในการจัดการภาวะฉุกเฉินในกรณีศึกษาด้วยมูลเหตุจูงใจด้วยจิตอาสา และต่างเข้ามาร่วมปฏิบัติงานโดยอาสยทรัพย์ากรที่มีอยู่ของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาของ Karger et al. (2012) ที่ระบุว่าจุดอ่อนของเครือข่ายอาสาสมัคร คือความเป็นเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการภายใต้โครงสร้างตอบโต้เหตุฉุกเฉิน ซึ่งเป็นผลให้ไม่สามารถเข้าถึงงบประมาณและการสนับสนุนอื่นๆ จากทางภาครัฐ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นทุนทางสังคมของสังคมไทยอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากผลักดันเครือข่ายเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการนอกจากจะส่งเสริมการเห็นคุณค่า และสร้างความเท่าเทียมกันอันเนื่องมาจากการกระบวนการมีส่วนร่วมแล้ว ประเด็นการเข้าถึงงบประมาณและการสนับสนุนอื่นๆ เป็นผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากการสร้างให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกันมากกว่า

ประการที่สี่ จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นข้อขัดแย้งในเชิงทฤษฎีในการบริหารจัดการ เหตุอุทกพิบัติภัยของกรณีศึกษาที่เน้นการควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการ ซึ่งสะท้อนจากข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ตอกย้ำถึงปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชาและการสั่งการเพื่อให้เกิดเอกภาพในการสั่งการ (Unify of Command) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ ขณะที่ทฤษฎีด้านเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบ ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอตัวแบบจึงเป็นการผสมผสานเชิงทฤษฎีที่สอดคล้องกับบริบทที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยโดยการผสมผสานระหว่างการเน้นการยกระดับความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างหน้าที่ผ่านองค์กรปฏิบัติศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสปรน. และการส่งเสริมความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวราบระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ทิศทางการขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพบนพื้นฐานของกระบวนการคิด วางแผน ตัดสินใจ และปฏิบัติการร่วมกัน

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าประเด็นสภาพปัญหาและอุปสรรคที่พบจากผลการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูล และเหตุผลสนับสนุนและยืนยันให้เห็นถึงความสอดคล้อง และความขัดแย้งของผลการศึกษากับแนวคิดนำในการศึกษาวิจัยการบริหารแบบเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ที่อาศัยแนวคิดองค์กรและการบริหารด้วยการประยุกต์แบบจำลอง 7-S Framework ของ McKinsey เป็นแกนหลักประกอบกับการประยุกต์แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน แนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ และแนวคิดเครือข่าย และบริหารแบบเครือข่ายในการศึกษาในการวิเคราะห์องค์ประกอบภายในของเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัย

กล่าวโดยสรุป จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการนำเอาการบริหารแบบเครือข่ายมาประยุกต์ใช้ในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยทั้งในเชิงโครงสร้าง และการบริหารจัดการในเหตุการณ์มหาอุทกพิบัติภัยในระดับหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายการจัดการอุทกภัยที่เป็นทางการเครือข่ายรอง และเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน หากแต่ยังขาดการพิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของภาคประชาสังคมส่วนอื่นที่มีขีดความสามารถและศักยภาพเท่าที่ควร การจะสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้เป็นอย่างเช่น “นครปากเกร็ดเดล” ซึ่งประสบผลสำเร็จในการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 นั้นในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีปัจจัยซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมหลายประการ อาทิ ขนาดและความหลากหลายของประชากร พื้นที่ ภูมิสังคม สภาพเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นที่น่านำไปสู่การศึกษาต่อเนื่องต่อไป อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่นำมาซึ่งข้อเสนอที่เป็นตัวแบบที่เหมาะสมเพื่อลดข้อจำกัด เดิมเดิม และเสริมสร้างขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าว



### 5.2.3 การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่ เหมาะสมกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในบริบทสังคมไทย

จากแนวทางที่เป็นข้อเสนอตัวแบบการบริหารจัดการเครือข่ายเพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาตัวแบบที่มีการนำแนวคิดและหลักการจัดการภาวะฉุกเฉิน แนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ แนวคิดเครือข่าย และการบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้เครือข่ายหรือการบริหารแบบเครือข่ายซึ่งสะท้อนการผสมผสานเชิงทฤษฎีในเรื่องเอกภาพการควบคุมและสั่งการ และการบริหารจัดการในแนวราบแบบเครือข่ายบนพื้นฐานจากการทำความเข้าใจสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปี พ.ศ. 2554 ประกอบกับการให้ความสำคัญกับภูมิสังคมของพื้นที่ และบริบทสังคมไทย โดยมุ่งหวังให้การบริหารจัดการอุทกพิบัติภัยมีประสิทธิภาพด้วยการพัฒนาโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ ที่เอื้อต่อการสร้างเครือข่ายการทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจร่วมกันของทุกภาคส่วนให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแนวคิดดังกล่าวกับข้อเสนอตัวแบบในภาพรวมจะเห็นว่าข้อเสนอตัวแบบสอดคล้องกับแนวคิดของ Guzman (2002: 11-14) ในฐานะที่ข้อเสนอตัวแบบเป็นการสร้างความพร้อมให้แก่กลไกในการลดและตอบโต้ภัยพิบัติทั้งแง่มุมของนโยบาย โครงสร้างการบริหารจัดการ และทรัพยากร ขณะที่เห็นว่าข้อเสนอตัวแบบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความชัดเจนอย่างชัดเจนเชิงทฤษฎีกับแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ซึ่งถูกใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินที่ให้ความสำคัญกับเอกภาพในการบัญชาการ/สั่งการซึ่งในตัวแบบให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยการตัดสินใจโดยกลุ่มร่วมกันเพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน ซึ่งต่างจากเอกภาพในการควบคุมและสั่งการ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นนำเสนอแนวทางการผสมผสานบูรณาการแนวคิดดังกล่าวบนหลักคิดของเอกภาพในการควบคุมกำหนดทิศการทำงานในการจัดการอุทกพิบัติภัยด้วยการประสานความร่วมมือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคส่วนต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ผู้วิจัยจึงขออภิปรายโดยอรรถาธิบายข้อเสนอตัวแบบในแง่มุมของความสอดคล้องของแนวคิดเป็นรายประเด็น ดังนี้

#### 5.2.3.1 ข้อเสนอโครงสร้างเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย

จะเห็นว่าการพัฒนาข้อเสนอตัวแบบการกำหนดโครงสร้างองค์กรปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและภาคส่วนต่างๆ ภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ให้มีความครอบคลุมภารกิจในด้านจัดการภาวะฉุกเฉิน เป็นกลไกการจัดโครงสร้างองค์กรที่เอื้อให้เกิดเครือข่ายการประสานความร่วมมือการทำงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักการจัดการ

ภาวะฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนทุกระดับด้วยการบูรณาการ ความร่วมมือและประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบบนพื้นฐานของโครงสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่น (FEMA, 2007: 1-9) ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับตัวของโครงสร้างองค์การปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีความซับซ้อนเป็นพลวัต การกำหนดโครงสร้างองค์การปฏิบัติด้วยศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ตามข้อเสนอแนะมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับหลักคิดตามทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์การปฏิบัติของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ตามโครงสร้างหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนการประยุกต์ และปรับใช้การจัดโครงสร้างองค์การในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินตามหลักแนวคิดของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (FEMA, 2011) โดยคำนึงถึงบริบทของจังหวัด และสังคมไทย ทั้งนี้ตัวแบบโครงสร้างองค์การภาคีเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยดังกล่าวมีส่วนที่แตกต่างจากแนวคิดของระบบการบัญชาการเหตุการณ์บางประการ โดยเฉพาะในเรื่องหลักคิดและแนวทางการจัดองค์การ กล่าวคือในส่วนหลักคิดนั้น โครงสร้างองค์การตามแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ให้ความสำคัญกับการบัญชาการและควบคุมสั่งการเพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (FEMA, 2011) ขณะที่ตัวแบบโครงสร้างองค์การปฏิบัติศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ มีจุดเน้นเชิงโครงสร้าง และความสัมพันธ์ขององค์การภายใต้เครือข่ายที่เน้นให้เกิดเอกภาพในการกำกับทิศทางการทำงานด้วยกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของหน่วยงาน องค์การ ภาคส่วนต่างๆ ที่บทบาทเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. บนพื้นฐานของการบูรณาการประสานความร่วมมือในการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้องในลักษณะสหวิทยาการซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน Total Disaster Risk Management Approach (TDRM) ของ Guzman (2002) สำหรับในส่วนแนวทางการจัดองค์การ ข้อเสนอตัวแบบโครงสร้างองค์การยังมีการปรับโครงสร้างบางส่วนให้สอดคล้องกับบริบทของจังหวัด และสังคมไทยเช่น การรวมส่วนภายใต้โครงสร้างการจัดองค์การจาก 4 ส่วนเป็นเพียง 3 ส่วนคือได้รวมส่วนสนับสนุนและส่วนบริหาร/การเงินเข้าไว้ด้วยกัน เหลือเพียงส่วนสนับสนุนเนื่องจากเหตุผลของข้อจำกัดในเรื่องระเบียบกฎหมาย อาทิ ระเบียบการเงินและพัสดุ การกำหนดที่มีประสานการปฏิบัติระหว่างองค์การ รับผิดชอบการประสานการตรวจเยี่ยมของบุคคลสำคัญ ซึ่งกำหนดขึ้นเนื่องจากพบในการศึกษาว่าเป็นข้อจำกัดในด้านการบริหารทรัพยากรที่ไปใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น ข้อเสนอโครงสร้างองค์การปฏิบัติดังกล่าว จึงเป็นโครงสร้างการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ที่ครอบคลุมภารกิจหลักที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามแต่ละสถานการณ์ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดของทรัพยากร นอกจากนี้ โครงสร้างดังกล่าวยังเปิดกว้างโดยมิได้กำหนดหน่วยงาน/องค์การไว้อย่างแน่นอนชัดเจน ซึ่งจะทำให้ภาคส่วนต่างๆ มีโอกาส และสามารถเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการปฏิบัติงานภายใต้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นระบบที่เป็นทางการ

สำหรับในส่วนการนำระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จะพบว่าเป็นการนำแนวคิดภารกิจในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Support Functions: ESFs) ของ FEMA (FEMA, 2011) และหลักการจัดการภาวะฉุกเฉิน Integrated Approach ของ Guzman (2002, 3-16; Khan, Vasilescu, and Khan, 2008: 43-50) มาประยุกต์ใช้ อาทิ การกำหนดภารกิจด้านการงบประมาณและสิ่งของบริจาค ภารกิจด้านการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร ภารกิจด้านการต่างประเทศ ขึ้นมาเพิ่มเติม เป็นต้น ซึ่งเป็นการพัฒนาข้อเสนอตัวแบบบนพื้นฐานการวิเคราะห์ภารกิจในการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ครอบคลุมสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ทั้งนี้ การนำระบบ สปจ. มาใช้เป็นการสร้างกลไกการเตรียมพร้อมรับมือในการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้เกิดการประสานการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก หน่วยงานภาคีเครือข่ายรอง เครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน ตลอดจนเครือข่ายอื่นๆ ที่จะเข้ามาช่วยสนับสนุนภารกิจ ดังนั้น ระบบ สปจ. จึงสามารถช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติการกิจ รวมทั้งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในภารกิจเฉพาะด้านร่วมกัน ขณะเดียวกัน การกำหนดหน่วยงานหลักเพื่อเป็นแกนหลัก (Core Node) ในภารกิจในแต่ละ สปจ. จะเป็นประโยชน์ในการสร้างเครือข่าย และประสานการกำกับติดตามการทำงานให้ทั่วถึงอีกด้วย

นอกจากนี้ ในเรื่องของการจัดตั้ง และเริ่มปฏิบัติงาน (Activate) ของศูนย์และระบบ สปจ. สะท้อนให้เห็นการสนับสนุนการออกแบบโครงสร้างเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่น (Flexible Design) ของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี ซึ่งในที่นี้คือการปรับเพิ่มขยาย และลดหน่วยงาน/องค์การในการปฏิบัติงานตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์ แต่มิได้หมายความว่าถึงลดฐานะของการเป็นสมาชิกในเครือข่าย นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับแนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ ในแง่มุมมองของโครงสร้างองค์การตามหลัก Modular Organization ด้วย

### 5.2.3.2 ข้อเสนอยุทธศาสตร์เครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัย

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอยุทธศาสตร์ในระยะเตรียมความพร้อมของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เครือข่าย สะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเงื่อนไข และเครื่องมือในการบริหารสถานการณ์อุทกพิบัติภัยโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและสร้างเครือข่ายการทำงานซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่สะท้อนการแสวงหาแนวร่วมในอันที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการรวมทรัพยากรเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเครือข่ายการทำงานให้เกิดขึ้นภายในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ขณะเดียวกัน การจัดทำ พัฒนาและใช้แผน ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (SOPs) ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด

วางแผน และปฏิบัติของหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบการทำงานร่วมกัน จะทำให้แผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจังหวัดมีความครอบคลุมภารกิจ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถตลอดจนสมรรถนะในการจัดการภาวะฉุกเฉิน และยังเป็นที่ยอมรับร่วมกัน นอกจากนี้ การฝึกซ้อมร่วมกัน ของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และสปจ. จะก่อให้เกิดการเรียนรู้จากการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคุ้นเคยในแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลด้านต่างๆ ซึ่งกันและกันอันจะทำให้การปฏิบัติการร่วม (Interoperability) ในขณะที่เกิดภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน การฝึกซ้อมทำให้ทราบข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนานวัตกรรม (Innovation) ในการแก้ไขปัญหาจากการทำงานร่วมกัน รวมทั้งเกิดสัมพันธภาพของผู้ปฏิบัติระหว่างหน่วยงานอันจะส่งผลต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันทำให้การปฏิบัติงานเมื่อปฏิบัติจริงมีประสิทธิภาพ และราบรื่น

ขณะที่ในส่วนของยุทธศาสตร์ในขณะเกิดภัยที่เน้นการใช้และปรับแผนเพื่อเป็นเครื่องมือชี้้นำในการทำงานร่วมกันนั้น สะท้อนให้เห็นว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ ที่ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ในการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการทำงานในลักษณะเป็นทีมซึ่งจะทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายยอมรับในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการทำงานเดียวกัน (Share Goal) นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดเอกภาพในทิศทางการทำงาน ลดปัญหาการทำงานแบบต่างคนต่างทำอีกด้วย

#### 5.2.3.3 ข้อเสนอระบบการทำงานเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย

จากข้อเสนอตัวแบบระบบการทำงานเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยจะพบว่าข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสอดคล้องกับแนวคิดทั้งแนวคิดหลักการจัดการภาวะฉุกเฉิน แนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ สมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉิน แนวคิดเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่าย กล่าวคือในส่วนของระบบการจัดการข้อมูลและการข่าว จะพบว่าข้อเสนอตัวแบบที่นำระบบข้อมูลข่าวสารร่วม (JIS) มาปรับใช้ในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และ สปจ. 16 ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้อมูลมีบทบาทสำคัญยิ่งในการตอบโต้และลดภัยพิบัติ ข้อมูลที่ถูกต้องและได้รับในเวลาที่เหมาะสมจะบรรเทาผลกระทบ จากภัยได้ (Guzman, 2002: 11-14) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับการจัดการข้อมูลและการข่าวที่เป็นองค์ประกอบในระบบบัญชาการเหตุการณ์ (FEMA, 2011) และเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานแบบเครือข่าย ในทัศนะของ Goldsmith and Eggers (2004) ด้วย ดังนั้น การนำระบบข้อมูลข่าวสารร่วมมาใช้ จะทำให้มีการจัดระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในแต่ละระดับที่เป็นระบบ และได้ข้อมูลที่มีความรวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ เป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งระบบข้อมูลข่าวสารร่วมยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีบทบาทในการจัดการอุทกภัย (Information Sharing and Collective Learning) ซึ่งจะ

เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ระบบข้อมูลข่าวสารร่วมสามารถแก้ไขปัญหาการเข้าถึงข้อมูลในแต่ละระดับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบริหารจัดการข่าวสารสู่ประชาชน และสื่อมวลชนที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับข้อเสนอตัวแบบเกี่ยวกับระบบการสื่อสาร จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงเครือข่าย (Connecting Network) ด้วยการสร้างช่องทางการสื่อสาร (Communication Channel) โดยใช้เทคโนโลยีในการเป็นตัวเชื่อมโยงอย่างชัดเจน ดังนั้น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการพัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน องค์กร และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จะช่วยทำให้ประหยัดทรัพยากร ลดเวลา และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันซึ่งจะส่งผลต่อการประสานงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย เนื่องจากปัจจัยในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ภัยขึ้นอยู่กับความรวดเร็ว ดังนั้นปัจจัยสำคัญในภาวะฉุกเฉินจึงอยู่ที่การสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารระหว่างส่วนต่างๆ ในองค์กรเดียวกัน (Intraorganizational) หรือการสื่อสารระหว่างองค์กร (Interorganizational) ขณะเดียวกันข้อเสนอตัวแบบในการส่งเสริมการใช้สื่อใหม่สนับสนุนในการสื่อสารและประสานงานระหว่างกัน จะเห็นได้ว่าเป็นการส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์แนวราบ และไม่เป็นทางการระหว่างบุคลากรในหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งจะช่วยสนับสนุนในการสื่อสารและประสานงานที่รวดเร็วยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง

นอกจากข้อเสนอตัวแบบระบบการทำงานของเครือข่ายในการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลและการข่าว และระบบการติดต่อสื่อสารแล้ว อีกระบบหนึ่งซึ่งเป็นข้อเสนอตัวแบบการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ ประการแรกเสนอให้บูรณาการ จัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรของจังหวัดและเผยแพร่ให้หน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และระบบ สปฉ. ทราบอย่างทั่วถึง ซึ่งจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดการภาวะฉุกเฉินที่ให้ความสำคัญของข้อมูลว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการภัยพิบัติ (Guzman, 2002: 11-14) และระบบการบัญชาการเหตุการณ์ของ FEMA (2011) ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ประการที่สอง ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทรัพยากรด้วยการพัฒนาระบบตรวจสอบสถานะทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้สะท้อนหลักคิดในระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการติดตามการใช้ทรัพยากร (Resource Tracking) (FEMA, 2011) ซึ่งการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรด้วยการจัดทำฐานข้อมูลรวม ประกอบกับระบบตรวจสอบสถานะทรัพยากร จะทำให้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ซึ่งเป็นศูนย์กลางการประสานความร่วมมือและกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของหน่วยงาน ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยมีข้อมูลประกอบในการบริหารสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน ขณะเดียวกันหน่วยงานต่างๆ ก็จะมีข้อมูลทรัพยากรเพื่อการประสานงานระหว่างกันด้วยเช่นกัน ประการที่สาม

มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเข้าใจบริบท และข้อจำกัดของระเบียบกฎหมาย ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน ซึ่งในส่วนนี้สะท้อนหลักคิดตามแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ในการจัดหน่วยปฏิบัติการทั้งที่เป็นชุดปฏิบัติการผสม และชุดปฏิบัติการทีม (FEMA, 2011) ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประสานการทำงานในพื้นที่ประสบภัยร่วมกัน ประการที่สี่ ให้การสำรองทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินของแต่ละหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่แก้ไขปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรในการปฏิบัติงาน และเป็นหลักประกันความมั่นคงของหน่วยงานว่ามีทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานในเบื้องต้น ทั้งนี้ ในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันดังกล่าวสอดคล้องกับบริบทซึ่งเป็นเงื่อนไขความเป็นไปได้ในการจัดทำสำรองทรัพยากรกลางของประเทศที่มีความเป็นไปได้ยากเนื่องจากต้องใช้งบประมาณสูง ประการที่ห้า ให้จัดทำระบบการประเมินความเสียหายและวิเคราะห์ความต้องการ (Damage Assessment and Need Analysis: DANA) ขณะเกิดภัยส่วนนี้ในทัศนะผู้วิจัยมองว่านอกจาก DANA จะมีประโยชน์เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพในการตอบโต้กับสถานการณ์ และการบริหารทรัพยากรของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ แล้ว DANA จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลสนับสนุนระบบการจัดการข้อมูลและการข่าวอีกด้วย ประการสุดท้าย จัดตั้งกองทุนการประกันภัย จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการเสริมที่สอดคล้องกับแนวคิดเครือข่ายในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกเข้ามาร่วมปฏิบัติงานโดยสมัครใจ

สำหรับข้อเสนอตัวแบบระบบการทำงานของเครือข่ายในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระบบสุดท้ายคือการพัฒนากระบวนการประสานงาน จะเห็นได้ว่าข้อเสนอให้กำหนด และระบุโครงสร้างองค์การศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ตลอดจนระบบ สปจ. ไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัด สะท้อนการยกสถานภาพหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ให้มีฐานะที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายการจัดการอุทกภัยที่เป็นทางการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Karger et al. (2012) ที่ระบุถึงจุดอ่อนในความเป็นเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการคือการไม่สามารถเข้าถึงงบประมาณ ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยการกำหนดโครงสร้างของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ในแผนอย่างเป็นทางการดังกล่าวนอกจากจะเป็นช่องทางในการได้รับทรัพยากรสนับสนุนในการปฏิบัติการกิจแล้ว ยังทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายมีข้อผูกมัดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติร่วมกันด้วย สำหรับข้อเสนอในการจัดระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (SOPs) ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์และระบบ สปจ. จะพบว่าเป็นการกำหนดขั้นตอน กระบวนการ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จะเข้ามาเริ่มปฏิบัติการ (Activate) ภายใต้อำนาจศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยพัฒนาขึ้นจากการคิดและวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ ในทัศนะของผู้วิจัย

ยังเห็นว่าระเบียบวิธีปฏิบัติงานจะช่วยลดความสับสน ตลอดจนความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันทำงาน เปรียบเสมือนคู่มือปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานในการปฏิบัติงานร่วมกันในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. ส่วนข้อเสนออีกประการที่ให้พัฒนาระบบการประสานงานด้วยการสื่อสารแผน โครงสร้าง ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อมูลต่างๆ ให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายรับรู้อย่างเปิดเผย และทั่วถึง นั้นจะเห็นว่าสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004: 17-20) ในการจะทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายมีความเข้าใจตรงกัน ลดความขัดแย้ง ส่งเสริมการสร้างแรงจูงใจให้แก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งยังเป็นการสร้างความไว้วางใจ (Building Trust) ระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างเครือข่าย และบริหารแบบเครือข่ายด้วย สำหรับข้อเสนอประการสุดท้าย คือการกำหนดยุทธศาสตร์ 1:20 ให้เป็นตัวชี้วัดเชิงพื้นที่ ในทัศนะของผู้วิจัยการกำหนดตัวชี้วัดจะสามารถสะท้อนการทำงานและการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายว่าเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

#### 5.2.3.3 การพัฒนาผู้บริหารเครือข่าย หน่วยงานภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคมในการปฏิบัติการร่วม

ประเด็นข้อเสนอการพัฒนาผู้บริหารเครือข่าย หน่วยงานเครือข่าย ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมในการปฏิบัติการร่วมที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสนทนากลุ่มในทัศนะของผู้วิจัยถือว่าการบูรณาการการพัฒนาองค์ประกอบภายในเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย 5 องค์ประกอบสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิดนำในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทักษะและสมรรถนะของเครือข่าย (Network Skills and Competencies) รูปแบบการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย (Network Integrator and Managerial Style) การคัดเลือกและบริหารสมาชิกในเครือข่าย (Network Member Management and Selection) ค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมเครือข่าย (Network Share Value and Culture) ตลอดจนการสร้างควมไว้วางใจอย่างจริงจังภายในเครือข่าย (Building Sincere Trust) ด้วยการเสนอแนวทาง 5 ประการที่มุ่งให้ความสำคัญการการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ร่วมกันซึ่งประกอบด้วย การให้ใช้การฝึกซ้อมเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการในการขับเคลื่อนเครือข่ายการทำงาน โดยเน้นความสำคัญกับการฝึกซ้อม 2 ส่วนคือการฝึกซ้อมแผนของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ. และอีกส่วนคือการพัฒนาและฝึกซ้อมแผนบริหารความต่อเนื่องของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกซ้อมก่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการอุทกพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพหลายประการ ไม่ว่าจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในด้านองค์ความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งเป็นโอกาสในการรับรู้และเข้าใจบทบาทการทำงานระหว่างหน่วยงานของตนเองและหน่วยอื่น ขณะเดียวกันยังเป็นการพัฒนาทักษะและขีดความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะสามารถลดช่องว่างแห่งความแตกต่างระหว่างกัน อีกทั้งหน่วยงานที่

เข้ามาร่วมฝึกซ้อมต่างรับทราบปัญหาในการปฏิบัติ ช่องโหว่ของแผน อันจะนำไปสู่นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน สำหรับการพัฒนาและฝึกซ้อมแผนบริหารความต่อเนื่องจะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางการสร้างหลักประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการบริหารจัดการความต่อเนื่องของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ Goldsmith and Eggers (2004) อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในทัศนะของผู้วิจัย นอกจากการฝึกซ้อมก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวแล้ว การฝึกซ้อมยังเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกับเครือข่ายด้วยกันด้วย อาทิ การฝึกซ้อมร่วมระหว่าง สปจ. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่เป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการฝึกซ้อมก็คือในการฝึกซ้อมควรให้ความสำคัญกับการกำหนดผู้เข้าร่วมการฝึกซ้อมด้วยเนื่องจากเปรียบเสมือนการกำหนดคัดเลือกหน่วยงานเข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการที่จะเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน

สำหรับแนวทางที่สอง การพัฒนาหลักสูตรร่วมระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ถือได้ว่าเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้เกิดการรับรู้ และความเข้าใจความแตกต่างระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ การพัฒนาหลักสูตรร่วมมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมร่วมระหว่างบุคลากรของที่มาจากหน่วยงานต่างกันด้วยการเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคลากร นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วมกัน (Sense of Belonging) จากความเป็นพวกพ้อง เช่น อบรมรุ่นเดียวกัน เป็นต้น ในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นความสอดคล้องของข้อเสนอแนวทางกับแนวคิดเครือข่ายและการสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างเด่นชัด นอกจากนี้ แนวทางที่สาม การส่งเสริมกิจกรรม และเวทีให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ร่วมผ่านประสบการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์แนวราบ และไม่เป็นทางการจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและราบรื่นนั้นสะท้อนให้เห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ต่อยอดพื้นฐานแนวคิดเครือข่ายและการสร้างเครือข่ายการทำงาน สำหรับแนวทางสุดท้ายที่ให้พัฒนาทักษะและสมรรถนะของตัวกลางในการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยพัฒนาบุคลากรของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีทักษะการเป็นคนกลาง ผู้อำนวยการความสะอาดในการประสานงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการให้เป็นผู้จัดการเครือข่าย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากความเชื่อมโยง สอดคล้อง และการเกื้อกูลกันขององค์ประกอบและข้อเสนอที่เป็นแนวทางดังกล่าว ในทัศนะของผู้วิจัยจึงจะขอเรียกการบูรณาการองค์ประกอบในข้อเสนอตัวแบบการพัฒนาผู้บริหารเครือข่าย และหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติกรรรมดังกล่าวว่าเป็น “การสร้างให้เกิดการรับรู้ในการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการสร้างขีดความสามารถร่วมกันของหน่วยงานภาคีเครือข่าย” (Disaster Management Senses



and Capacity Building of Network) ขณะเดียวกันผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตที่พบในระหว่างการเก็บข้อมูลประกอบกับการพิจารณางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่าไม่มีงานวิจัยใดที่บ่งชี้ให้เห็นรายละเอียด วิธีการขององค์ประกอบซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เป็นรูปธรรม เพื่อตอบปัญหาการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เกิดขึ้นครอบคลุมครบวงจรเลย หากแต่มีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นซึ่งเป็นสาระสำคัญบางประการของแนวคิดตั้งที่กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงสรุปการอภิปรายข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเสนอไว้ดังตารางที่ 5.1

**ตารางที่ 5.1** สรุปผลการอภิปรายข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยที่เหมาะสมของจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา

องค์ประกอบที่เป็น ปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อ ปัญหาและอุปสรรค ในมหาอุทกภัยปี 2554
1. โครงสร้างภาคี เครือข่าย (Network Structure)	1.1 ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) – ศูนย์รวมการประสานความ ร่วมมือและการตัดสินใจด้วย กระบวนการตัดสินใจร่วม	1. Multi Agency Coordination Center ตามแนวคิดระบบ บัญชาการเหตุการณ์	1. เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของ หน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และ ภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาท ในศูนย์ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ และ ดำเนินการร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับใน แนวทางที่กำหนด และเกิดเอกภาพ ในการกำหนดและกำกับทิศทาง การทำงานที่เกิดจากการตัดสินใจร่วม	1. ปัญหาเอกภาพในการ บังคับบัญชาเพื่อกำกับทิศ ทางการทำงานร่วมกัน
	1.2 โครงสร้างหลักขององค์การ แบบโครงสร้างหน้าที่ที่ กำหนดไว้กว้างๆ	1. ประยุกต์ระบบบัญชาการ เหตุการณ์ (โครงสร้าง)	1. ครอบคลุมภารกิจที่มีความ จำเป็นต้องปฏิบัติ	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
1.3 ความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กร (Flexible Structure) โดยจัดตั้งและเริ่มปฏิบัติงานเฉพาะส่วนที่มีความจำเป็นตามสถานการณ์		1. ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้นำหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมได้มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากโครงสร้างกำหนดไว้กว้างๆ</li> <li>2. ประหยัดทรัพยากรในการปฏิบัติงาน</li> <li>3. โครงสร้างหลักสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ (อาทิ ทีมประสานงานสนับสนุนฝ่ายทหาร เป็นศูนย์กลางฝ่ายทหาร)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เท่าที่ควร</li> <li>2. ปัญหาขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิบัติงานบางภารกิจ/ใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร</li> </ol>
1.4 ระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) 1. หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภารกิจในการจัดการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Support Function: ESFs) ของ FEMA</li> <li>2. แนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน Intregated Approach และ Total Disaster Risk Management Approach (TDRM) ของ Guzman</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นกลไกการเตรียมความพร้อมในการตอบโต้เหตุฉุกเฉินที่มีความรุนแรง</li> <li>2. ส่งเสริมการเปิดโอกาสให้แก่การเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ โดยเฉพาะด้าน และการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก รวมถึงภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมในแต่ละภารกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเข้ามาร่วมปฏิบัติงานของเครือข่าย องค์กรภาคประชาชนด้วยจิตอาสาอย่างไม่มีระบบ เกิดการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวมของจังหวัด</li> </ol>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
2. ยุทธศาสตร์เครือข่าย (Network Strategy)	กำหนดยุทธศาสตร์ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ 2.1 ระยะเตรียมความพร้อม (Standby Mode)	1. การบริหารเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers	<p>ในการช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติภารกิจ</p> <p>3. เกิดเครือข่ายการทำงานในภารกิจเฉพาะด้าน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งองค์ความรู้ ทักษะและประสบการณ์ระหว่างกัน</p> <p>4. การกำหนดหน่วยงานหลักในแต่ละสปจ. เป็นแกนหลัก (Core Node) เพื่อเป็นผู้นำในการกำกับและประสานการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนอื่นๆ ที่เข้ามาร่วมในสปจ.เดียวกัน ตลอดจนติดตามผลการปฏิบัติภารกิจให้ทั่วถึง</p>	การกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานไม่ครอบคลุมทั่วถึง

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
	<p>1. พัฒนาเครือข่ายการจัดการอุทกภัยด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมเข้าสู่ระบบในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบสพฉ.</p> <p>2. จัดทำและใช้แผน รวมทั้งระเบียบวิธีปฏิบัติการ (SOPs) ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่มีเข้ามามีบทบาทภายใต้ศูนย์และสพฉ. เพื่อเป็นกรอบ</p>	<p>2. เครือข่ายของ Vasavada (2013: 374-478)</p>	<p>1. เป็นการสร้างความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นกับหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายการจัดการอุทกภัยของจังหวัดที่เป็นทางการ</p> <p>2. ก่อให้เกิดการยอมรับ เห็นพ้องแนวทาง เป้าหมาย แผนการทำงานที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย (Network Goal Consensus)</p> <p>3. หน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมจะมีความคุ้นเคยกับแผน, SOPs, และแนวทางปฏิบัติในการประสานการทำงานระหว่างกัน</p> <p>4. เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนา/นวัตกรรมในการทำงานร่วมกัน</p>	<p>แผนที่มืออยู่ไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการทำงานอย่างจริงจัง</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
	<p>แนวทางการทำงานร่วมกัน</p> <p>3. ฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และ SOPs ที่จัดทำขึ้นร่วมกันทุกหน่วยงานภายใต้ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และสปลจ.</p>		<p>5. ก่อให้เกิดสัมพันธภาพในหมู่ผู้ปฏิบัติระหว่างหน่วยงานอันเกิดการรู้จักใกล้ชิดซึ่งเป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ส่งผลต่อการสร้างเครือข่ายและวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน (Share culture)</p> <p>6. การปฏิบัติกร่วมมีประสิทธิภาพและราบรื่น</p> <p>7. สร้างวัฒนธรรมการทำงานในภาวะฉุกเฉินให้เกิดขึ้นในหน่วยงานเครือข่าย</p>	
	<p>2.2 ขณะเกิดภัย (Emergency Mode)</p> <p>1. ใช้แผนและ SOPs ที่จัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือชี้้นำการทำงานร่วมกันโดยคำนึงถึงความยืดหยุ่นของแผนดังกล่าวตามสถานการณ์ด้วย</p>	<p>ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์</p>	<p>1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนยอมรับในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ (Share Goal) ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติเดียวกัน</p> <p>2. เกิดเอกภาพในการตัดสินใจ ดำเนินการ และกำกับทิศทางการ</p>	<p>หน่วยงานภาคีเครือข่ายทำงานแบบต่างคนต่างทำ</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
3. ระบบการทำงานของเครือข่าย (Network System)	<p>2. กำหนดกลยุทธ์ ยุทธวิธี ตอบโต้ต่อสถานการณ์โดยกระบวนการตัดสินใจและทำงานอย่างมีส่วนร่วมของหน่วยงาน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3.1 ระบบการจัดการข้อมูลและการข่าว</p> <p>1. นำระบบข้อมูลข่าวสารร่วม (Joint Information System: JIS) มาปรับใช้ในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนอื่นๆ และ สปฉ.16</p>	<p>1. การจัดการภาวะฉุกเฉินของ Guzman</p> <p>2. แนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์ของ FEMA</p> <p>3. การบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers</p>	<p>ทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3. ลดปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน</p> <p>1. ได้ข้อมูลที่เป็นเอกภาพ รวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ ทันเวลา และมีมาตรฐานเดียวกัน</p> <p>2. มีการจัดระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในแต่ละระดับตามลำดับชั้นความลับและความเกี่ยวข้อง</p> <p>3. มีช่องทางให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Information Sharing and Collective Learning) กับการบริหารจัดการสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p>	<p>1. ข้อมูลไม่มีเอกภาพ</p> <p>2. ชุดข้อมูลไม่สมบูรณ์เพียงพอประกอบกระบวนการตัดสินใจ</p> <p>3. หน่วยงานภาคีเครือข่ายรับทราบข้อมูลไม่ทั่วถึง</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
	<p>3.2 ระบบติดต่อสื่อสาร (เชื่อมโยงเครือข่ายด้วยการสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสาร)</p> <p>1. เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT)</p> <p>2. ส่งเสริมการใช้สื่อใหม่สนับสนุนการประสานงาน</p>	<p>1. การบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers</p> <p>2. Kapuca (2006a: 205-220)</p>	<p>1. ประหยัดทรัพยากร/ลดเวลา และค่าใช้จ่ายในการทำงานร่วมกัน (ลดต้นทุนในการทำงาน)</p> <p>2. การประสานงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p> <p>3. ส่งเสริมความสัมพันธ์แนวราบอย่างไม่เป็นทางการ</p>	<p>1. ปัญหาการเข้าถึงข้อมูล</p> <p>2. เสียเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อาทิ การเดินทางไปประชุม</p>
	<p>3.3 ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน</p> <p>1. บูรณาการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรที่ใช้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ของจังหวัด และเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบอย่างทั่วถึง</p> <p>2. นำระบบ IT มาพัฒนาระบบตรวจสอบสถานะการใช้</p>	<p>1. การจัดการภาวะฉุกเฉินของ Guzman</p> <p>2. แนวคิดระบบบัญชีการเหตุการณ์ของ FEMA</p>	<p>1. ข้อมูลทรัพยากรที่มีความเป็นปัจจุบันเป็นประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารสถานการณ์ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และระบบ สปจ.</p> <p>2. เป็นข้อมูลในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ</p>	<p>1. จังหวัดไม่มีฐานข้อมูลรวมทรัพยากรของจังหวัดเพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ</p> <p>2. ปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน</p>



ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคใหม่หาทุกภายในปี 2554
<p>ทรัพยากรในภาพรวม (Resource Tracking System)</p> <p>3. ส่งเสริมการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน</p> <p>4. การสำรองทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (Stockpiling) ของแต่ละหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลัก</p> <p>5. ให้มีการทำระบบการประเมินความเสียหายและวิเคราะห์ความต้องการ (Damage Assessment and Need Analysis: DANA)</p> <p>6. จัดตั้งกองทุนประกันภัยเพื่อประกันชีวิตและอุบัติเหตุให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน</p>	<p>ทรัพยากรในภาพรวม (Resource Tracking System)</p> <p>3. บริบท: การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานมีข้อจำกัดด้านระเบียบและกฎหมาย</p> <p>4. บริบท: การทำ stockpile กลางของประเทศมีความเป็นไปได้ยากเนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากร และการบริหารจัดการ</p>	<p>การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานมีความราบรื่น</p> <p>3. เป็นหลักประกันความมั่นคงของหน่วยงานว่ามีทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานในเบื้องต้นก่อนการสนับสนุนจากภายนอกจะเข้าถึง</p> <p>4. ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์มีข้อมูลประกอบเพื่อวิเคราะห์และประเมินศักยภาพในการตัดสินใจตอบโต้กับสถานการณ์และการบริหารทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>5. เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงาน</p>	<p>3. ปัญหาการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานในพื้นที่</p> <p>4. ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า</p> <p>5. ปัญหาขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน</p> <p>6. ปัญหาการบริหารการได้มาและใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ</p> <p>7. ข้อมูลขาดความเป็นปัจจุบัน</p>	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคใหม่หาทุกภัยปี 2554
3.4 ระบบการประสานงาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบุรายละเอียดโครงสร้างองค์การของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และสปจ. ไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาทุกภัยของจังหวัด แผนอำนวยการเฉพาะกิจป้องกัน และแก้ไขปัญหาทุกภัย และวาทภัยจังหวัด รวมถึงแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุกภัยทุกระดับ</li> <li>2. จัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (SOPs) ของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ในลักษณะที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน และสปจ.</li> <li>3. สื่อสารแผน โครงสร้างระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่จัดทำขึ้นและข้อมูลต่างๆ ให้หน่วยงานภาคี</li> </ol>	<p>การยกสถานภาพเครือข่ายให้มี ความเป็นทางการ ของ Karger และคณะ (2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การบริหารแบบเครือข่าย โดยบูรณาการผลการดำเนินงานร่วมกันของ Goldsmith and Eggers</li> <li>2. การจัดระบบความรับผิดชอบของเครือข่าย (กระทรวงมหาดไทย, 2553: 7)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยงานเครือข่ายมีข้อผูกมัดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจสาธารณะ</li> <li>2. สร้างความเป็นหน่วยงานเครือข่ายที่เท่าเทียมกันทุกหน่วยงาน</li> <li>3. เป็นช่องทางในการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน</li> <li>4. หน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทภายใต้ศูนย์และ สปจ. มีกรอบแนวทางกระบวนการ และวิธีการทำงานที่เป็นระบบ ชัดเจน และมีมาตรฐานเดียวกัน</li> <li>5. การสื่อสารข้อมูลช่วยสร้างความเข้าใจ ลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเครือข่ายการทำงาน รวมทั้งเสริมสร้างแรงจูงใจของหน่วยงาน</li> </ol>	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
	<p>เครือข่ายรับรู้แบบเปิดเผยและทั่วถึง</p> <p>4. กำหนดยุทธศาสตร์ 1:20 เป็นตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่</p>		<p>สมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน</p> <p>6. เป็นหลักประกันและตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลความสำเร็จในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่เข้ามาทำงานร่วมกัน</p>	
<p>4. การพัฒนาผู้บริหารเครือข่าย และหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติการร่วม</p>	<p>4.1 ใช้การฝึกซ้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>1. การฝึกซ้อมแผนของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และสปฉ.</p>	<p>แนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers</p>	<p>1. เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งองค์ความรู้และประสบการณ์</p> <p>2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับรู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองและหน่วยอื่น</p> <p>3. พัฒนาทักษะและขีดความสามารถของหน่วยงานที่จะเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันซึ่งจะก่อให้เกิดการลดความแตกต่างระหว่างผู้ปฏิบัติ สร้างความเท่าเทียม สร้างความเข้าใจในภารกิจ</p>	<p>1. การปฏิบัติการไม่ราบรื่นเท่าที่ควรเนื่องจากที่ผ่านมาเกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 จังหวัดไม่เคยมีการฝึกซ้อมสถานการณ์สมมติอุทกภัยเลย</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
			<p>บทบาทหน้าที่ และความไว้วางใจของกันและกัน</p> <p>4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบข้อบกพร่องของแผนในการปฏิบัติ และนำมาสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อสร้างนวัตกรรม (Innovation) ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาร่วมกัน</p>	
	<p>2. การพัฒนาและฝึกซ้อมแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP)</p>		<p>5. เป็นหลักประกันความเสี่ยงของเครือข่ายให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง</p>	<p>2. ปัญหาความล้มเหลวในการบริหารจัดการหน่วยงาน อันเนื่องมาจากภาวะฉุกเฉิน</p>
<p>4.2 พัฒนาหลักสูตรร่วมระหว่างภาครัฐ และภาคส่วนต่างๆ</p>		<p>1. แนวคิดเครือข่ายและการสร้างเครือข่าย</p>	<p>1. สร้างวัฒนธรรมร่วมระหว่างบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยการเรียนรู้ และทำความเข้าใจระหว่างกัน</p> <p>2. สร้างสัมพันธ์ภาพและเครือข่ายจากความเป็นพวกพ้อง</p>	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในเครือข่าย	ข้อเสนอตัวแบบ	ความสอดคล้องกับแนวคิด/ทฤษฎี/งานวิจัย/บริบท	ผลลัพธ์/ประโยชน์ของตัวแบบ	การตอบสนองต่อปัญหาและอุปสรรคในมหาอุทกภัยปี 2554
4.3 ส่งเสริมการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เคยเข้ามามีบทบาทในการจัดการอุทกภัยเมื่อปี 2554 โดยจัดให้มีเวที และกิจกรรมระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่องทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ	4.5 ส่งเสริมให้คุณลักษณะของบุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดให้มีทักษะในการเป็นคนกลางในประสานงาน และตระหนักถึงความสำคัญของเครือข่ายการทำงาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>แนวคิดเครือข่ายและการสร้างเครือข่าย</li> <li>การบริหารแบบเครือข่ายของGoldsmith and Eggers</li> <li>การพัฒนาทุนมนุษย์ในการบริหารแบบเครือข่ายของGoldsmith and Eggers</li> <li>สมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉินของBlanchard</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>เกิดเครือข่ายการทำงานอันเนื่องมาจากสัมพันธภาพอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ</li> <li>สามารถจูงใจให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายเข้าร่วมทำงานอย่างสมัครใจ</li> </ol>	1. ยังขาดทักษะและขีดความสามารถในการจัดการภาวะฉุกเฉิน และการบริหารเครือข่ายบางประการ

## 5.2.4 เงื่อนไขสนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนข้อเสนอตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในบริบทสังคมไทย

จากผลการศึกษาเงื่อนไขสนับสนุน และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายด้านการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยตามข้อเสนอตัวแบบดังกล่าว พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉิน ทักษะและสมรรถนะในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ประเด็นปัญหา และปัจจัยแห่งความสำเร็จ ในการสร้างเครือข่ายตามแนวคิดเครือข่าย การสร้างเครือข่าย และการบริหารแบบเครือข่าย ตลอดจนผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

ในประเด็นเงื่อนไขสนับสนุนเรื่องคนกลางซึ่งก็คือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดที่ว่าต้องมีความเข้าใจ เห็นความสำคัญ ตลอดจนมีทักษะและเทคนิคในการเป็นตัวกลางประสานให้เกิดการสร้างเครือข่าย จะพบว่าเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับหลายแนวคิดไม่ว่าจะเป็นแนวคิดสมรรถนะหลักและทักษะในการจัดการภาวะฉุกเฉินของ Blanchard (2003: 8-19; 2005: 1-5) ที่ให้ความสำคัญกับทักษะและคุณลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยเฉพาะการสร้างภาคีเครือข่าย การประสานความร่วมมือ การเจรจาต่อรอง การเป็นตัวกลางประสาน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การสร้างทีมงาน การสร้างเครือข่ายและการประสานงาน การบูรณาการการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ แนวคิดเครือข่ายและการสร้างเครือข่าย แนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Eggers (2004: 9-23) ในแง่มุมข้อเสนอแนวทฤษฎศาสตร์ในการบริหารแบบเครือข่ายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการให้เป็นผู้จัดการเครือข่าย รวมถึงแนวคิดนำในการศึกษาวิจัยในองค์ประกอบของทักษะและสมรรถนะของผู้บูรณาการเครือข่าย (Network Skills and Competency) ด้วย ซึ่งส่วนนี้ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าสมรรถนะและศักยภาพของ “ตัวกลาง” ในฐานะผู้บริหารเครือข่ายเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญอันดับแรกในอันที่ก่อให้เกิดการริเริ่มการสร้างเครือข่ายการทำงานในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของ Goldsmith and Eggers (2004: 11) ที่ว่าเครือข่ายไม่ได้เกิดขึ้นเอง หากแต่ต้องมีผู้ผลักดันให้เกิดการรวมตัวขององค์การหรือหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่เป็นตัวกลางซึ่งเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดเครือข่าย กล่าวคือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จึงเป็นเงื่อนไขสนับสนุนที่สำคัญที่สุดและถือเป็นจุดเริ่มต้นการผลักดันเครือข่ายให้เกิดขึ้นมั่นคงและต่อเนื่อง

ส่วนเงื่อนไขสนับสนุนในเรื่องกลไกการขับเคลื่อน และพัฒนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่มีความต่อเนื่องด้วยการส่งเสริมกิจกรรม และเวทีในการพบปะระหว่างกัน การสร้างเครือข่ายให้มีชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมให้มีกิจกรรมเพื่อความสัมพันธ์

ที่แนบแน่นระหว่างหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการจัดการ อุทกภัยอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนกลไกการส่งต่อความสัมพันธ์ของเครือข่ายตั้งแต่ในภาวะปกติ จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดเครือข่าย และการสร้างเครือข่าย ทั้งนี้ ในทัศนะผู้วิจัยเห็นว่า เงื่อนไขสนับสนุนทั้งสามประการดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการ การเติบโต และการ สร้างความมั่นคงให้เกิดแก่เครือข่ายการทำงานในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัย เป็นอย่างยิ่ง สำหรับ เงื่อนไขการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาอุทกภัยตามโครงสร้างองค์การศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ และระบบสนับสนุนการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และจริงจัง ซึ่งถูกระบุในผลการศึกษาคือเป็นเงื่อนไขสนับสนุนในการขับเคลื่อนการทำงานของ หน่วยงานภาคีเครือข่ายนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยพิจารณาว่าการฝึกซ้อมเป็นเครื่องมือสำคัญของ เงื่อนไขสนับสนุนกลไก และการสร้างเครือข่ายให้มีชีวิตต่อเนื่อง สำหรับเงื่อนไขสนับสนุนในส่วน ของการเข้าร่วมในการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เกิดเหตุร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างสม่ำเสมอ นั้นจะ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างเครือข่ายที่ให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่านอกจากจะเป็น วิธีการหนึ่งซึ่งจะสร้างให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษาแล้ว ยังเป็น วิธีการในการสร้างศรัทธา และความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรในหน่วยงาน ภาค ส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมปฏิบัติด้วยกันซึ่งเกิดจากประสบการณ์ร่วมอีกด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของเงื่อนไขการยอมรับในภาวะผู้นำของผู้บัญชาการเหตุการณ์ของ หน่วยงานภาคีเครือข่าย พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดสมรรถนะหลักและทักษะในการจัดการภาวะ ฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาวะผู้นำและการสร้างทีมงาน (Leadership and Team Building) รวมถึงการสร้างแรงจูงใจของ Blanchard (2003: 8-19; 2005: 1-5) ซึ่งจากข้อสังเกต ของผู้วิจัยที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่าภาวะผู้นำซึ่งเป็นที่ยอมรับของ หน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขณะนั้นเป็นคุณลักษณะ อันโดดเด่นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำหรับเงื่อนไขสนับสนุนด้านการบริหารทรัพยากร สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เพียงพอ ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าเป็น มุมมองของความเพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนกลไกการสร้างเครือข่ายให้เกิด พัฒนา และมีความต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของศศิ โปธิ์สุวรรณ (2549) และ เอกพงศ์ ไทรพุดทอง (2549: 135) ว่าการขาดทรัพยากรสนับสนุนการบริหารเครือข่ายเป็นปัญหาและ อุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารเครือข่าย ส่วนเงื่อนไขสนับสนุนประการสุดท้าย เรื่องความยืดหยุ่นของกฎหมายและระเบียบ พบว่าสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยแห่งความสำเร็จใน การจัดการภัยพิบัติ และการบริหารแบบเครือข่ายของ Goldsmith and Egger (2004: 7) และ กระทรวงมหาดไทย (2553: 5-7) ที่ชี้ให้เห็นว่า ศักยภาพความพร้อมของหน่วยภาครัฐในการ เป็นผู้บริหารเครือข่ายส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระเบียบข้อกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไข สนับสนุนประการหนึ่งซึ่งมิได้ถูกระบุจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยนี้แต่ได้จากข้อสังเกต

ระหว่างการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย กล่าวคือการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน บุคลากรและหน่วยงานที่เข้ามาเข้ามามีส่วนร่วมผลักดัน การขับเคลื่อนเครือข่ายในทัศนะของผู้วิจัยแล้วเห็นว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อเกิด ริเริ่ม และพัฒนาการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันด้วย

สำหรับเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคประการแรกที่ผู้บริหารหรือบุคลากรเครือข่ายไม่เข้าใจ ธรรมชาติ ไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนไม่เห็นความสำคัญของเครือข่าย พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่ายในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ Goldsmith and Eggers (2004) ส่วนการไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน และการครอบงำเครือข่ายซึ่งมักเกิดขึ้นจากการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจะพบว่าเป็นเงื่อนไขอุปสรรคที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างเครือข่ายตามแนวคิดเครือข่ายที่ให้ความสำคัญกับความไว้วางใจ และความเห็นพ้องในเป้าหมายร่วมกันอย่างมีส่วนร่วม ขณะที่เงื่อนไขในเอกภาพการบังคับบัญชาถูกหยิบยกมาเป็นเงื่อนไขอุปสรรคประการหนึ่ง ซึ่งในมุมมองที่หากมองในเชิงทฤษฎีจะพบว่าเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกับการสร้างเครือข่ายและการบริหารแบบเครือข่ายอย่างชัดเจนที่เน้นถึงความสำคัญกับการประสานความร่วมมือมิใช่การควบคุมสั่งการอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้วิจัยมองว่าการที่ประเด็นดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นมาก็เนื่องจากผลการศึกษาสหพันธ์การจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยอาศัยหลักคิดระบบการบริหารงานภาครัฐ โดยยึดสายบังคับบัญชาว่ายังคงมีความจำเป็นด้วยเหตุผลในการสร้างเอกภาพในการกำกับทิศทางการบริหารสถานการณ์ หากแต่การบริหารแบบเครือข่ายเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้ ข้อเสนอตัวแบบดังกล่าวจึงเป็นทางออกในการผสมผสานแนวคิดที่ขัดแย้งกันได้อย่างลงตัวตามบริบทของไทย นอกจากนี้ ในประเด็นอุปสรรคด้านการสร้างวัฒนธรรมร่วมของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมโดยเฉพาะยิ่งการความเป็นเจ้าของจังหวัดร่วมกัน ส่งผลต่อแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบเครือข่าย ของ Goldsmith and Eggers (2004) ว่าความแตกต่างในวัฒนธรรมอันเกิดจากความหลากหลายในเชิงอุดมการณ์ เป้าหมาย และวิธีการทำงานของหน่วยงานภายในเครือข่ายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย แต่ทั้งนี้ ข้อเสนอตัวแบบที่ให้การฝึกซ้อมเป็นเครื่องชี้้นำสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานร่วมกันเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยสร้างเสริมวัฒนธรรมร่วมได้อย่างดีเยี่ยม

กล่าวโดยสรุปผลการศึกษาเงื่อนไขสนับสนุนและอุปสรรคกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิด และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องบางประการ ทั้งนี้ ในทัศนะผู้วิจัยเห็นว่าเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากผู้ให้ความสำคัญระบุเงื่อนไขในบริบทของจังหวัดเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบริบทของจังหวัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารแบบเครือข่าย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเครือข่ายในมิติการมองเครือข่ายในลักษณะที่เครือข่ายเป็น



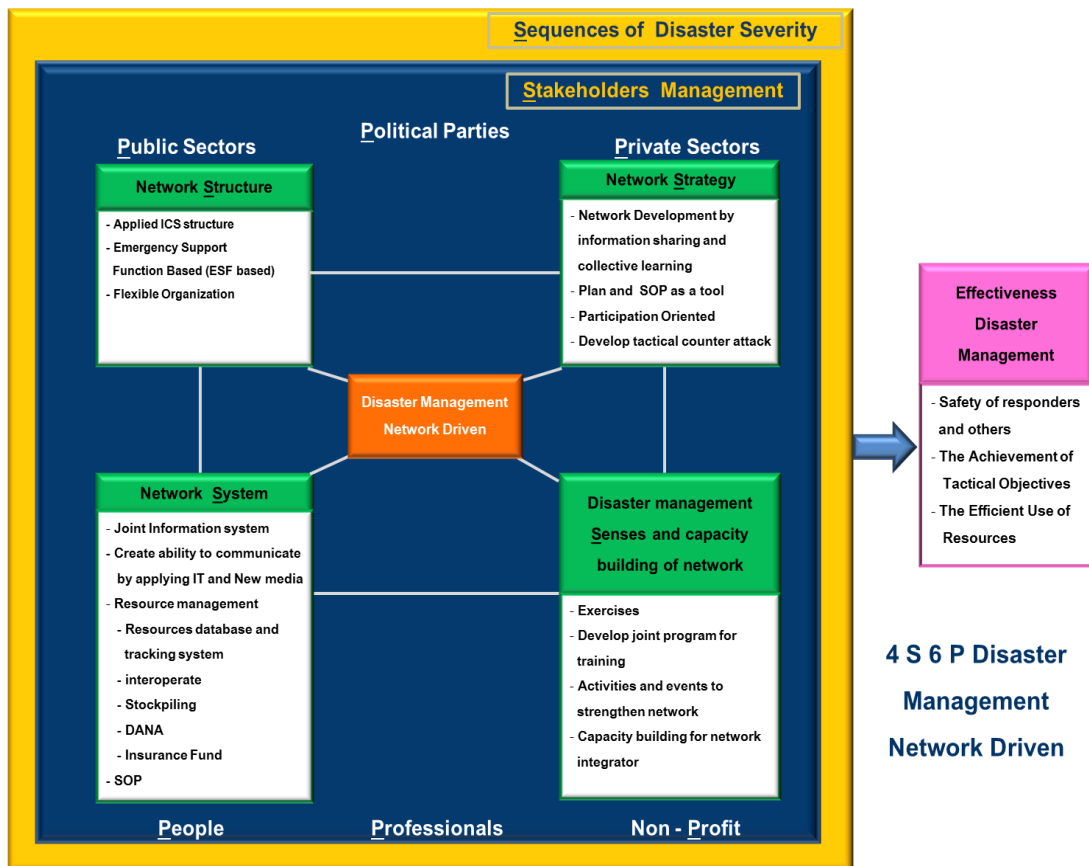
องค์กรจะพบว่าเงื่อนไขสนับสนุนและอุปสรรคดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัจจัยของวงจรชีวิตเครือข่ายซึ่งแสดงไว้ดังภาพที่ 5.1



**ภาพที่ 5.1** เงื่อนไขวิวัฒนาการวงจรชีวิตเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการบริหารจัดการเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าการขับเคลื่อนการทำงานโดยอาศัยเครือข่ายพบกับปัญหาอุปสรรคซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างและบริหารแบบเครือข่ายหลายประการ แต่เมื่อวิเคราะห์สถานะ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริง ประกอบกับองค์ความรู้ แนวคิด และผลการวิจัย ชี้ว่าการพัฒนาข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยนั้นต้องอาศัยการผสมผสานระบบการบริหารงานภาครัฐโดยยึดสายบังคับบัญชา และการบริหารแบบเครือข่ายเพื่อสร้างเอกภาพในการกำกับทิศทางการบริหารสถานการณ์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการคิด

วางแผน ปฏิบัติการ และติดตามผลจากทุกภาคส่วน ไม่ใช่แต่เพียงหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐเท่านั้น แต่รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ภาคประชาสังคม และประชาชนเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และลดจุดอ่อน เติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแบบเดิม ดังนั้น การบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมจึงเป็นการผสมผสานและการสร้างสมดุลของสัดส่วนระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐในแนวดิ่ง และการบริหารองค์กรภาคีเครือข่ายในแนบราบทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่นองค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักคิดที่สำคัญตามทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ที่เชื่อว่าไม่มีทฤษฎีหรือวิธีการบริหารวิธีใดจะสามารถนำไปใช้ได้ทุกสถานการณ์ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าข้อเสนอตัวแบบการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยด้วยการบริหารแบบเครือข่ายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงเป็นการบริหารจัดการที่มีขอบเขตครอบคลุมทั้ง Public-Private-People-NonProfit-Professional-Political Parties ซึ่งสามารถสรุปตัวแบบการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดอยุธยาเป็นดังภาพที่ 5.2



ภาพที่ 5.2 ตัวแบบการขับเคลื่อนการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยโดยใช้กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวนำมาซึ่งข้อเสนอแนะการวิจัย 2 ส่วนประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ และข้อเสนอแนะในการวิจัย ดังนี้

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติในการนำผลการวิจัยไปใช้

5.3.1.1 ผลการศึกษาสถานะ ปัญหาและอุปสรรค และพัฒนาข้อเสนอตัวแบบ ประกอบกับเงื่อนไขสนับสนุน และอุปสรรคในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่สอดคล้อง กับบริบทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสะท้อนข้อเท็จจริงของการ จัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติของจังหวัดซึ่งจะสร้างความตระหนักให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหันมาให้ ความสำคัญ และนำไปสู่การนำข้อเสนอตัวแบบไปสู่ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดเพื่อพิจารณา เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับ โครงสร้างองค์กรปฏิบัติ และระบบการทำงานของหน่วยงานภาคีเครือข่าย รวมถึงการสร้าง กระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม รวมถึงผู้ที่เคยมี บทบาทเมื่อครั้งอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ได้เข้ามาช่วยสนับสนุนจัดทำแผน และระเบียบวิธีการ ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ตลอดจนให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมแผนและป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยอันเกิดจากอุทกภัยอย่างสม่ำเสมอ และจริงจัง เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการจัดการภาวะ ฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

5.3.1.2 ข้อเสนอตัวแบบในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยของจังหวัด พระนครศรีอยุธยาที่ได้จากการศึกษาวิจัยจะเป็นต้นแบบ และกระตุ้นให้เกิดการเห็นความสำคัญ ในการกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดการภาวะฉุกเฉินของ จังหวัดอื่นโดยคำนึงถึงบริบทของแต่ละจังหวัด ขณะเดียวกันก็เป็นต้นแบบในการศึกษาเพื่อการ ประยุกต์ใช้กับสาธารณภัยประเภทอื่นด้วย

5.3.1.3 ผลการศึกษาจะเป็นสิ่งกระตุ้นเตือน และสร้างความตระหนักให้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการการ จัดการอุทกพิบัติภัยของจังหวัดในการริเริ่ม กำหนดแนวทาง มาตรการการปฏิบัติในการส่งเสริม ประสิทธิภาพในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติตามข้อเสนอตัวแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคม รวมทั้งให้ความสำคัญ ตลอดจน กำหนดแนวทางในการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของบุคลากรในสังกัดให้มีทักษะในการเป็นผู้ บูรณาการเครือข่ายต่อไป

5.3.1.4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานในระดับนโยบาย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรส่งเสริมแนวทางการบริหารแบบเครือข่ายมาช่วย ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยในจังหวัดที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัย โดย

กำหนดให้เป็นนโยบายเน้นหนักของกรม รวมทั้งควรจัดให้มีเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างจังหวัดที่มีความเสี่ยงอุทกภัย เพื่อสร้างให้เกิดเครือข่ายเรียนรู้ด้านการจัดการอุทกภัยอันจะนำไปสู่นวัตกรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยต่อไป

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

5.3.2.1 วิธีการศึกษาวิจัย (Research Method) ครั้งนี้มีข้อจำกัดในการอนุมานไปสู่ข้อสรุปทั่วไปเนื่องจากการศึกษาวิจัยกรณีศึกษาเพียงจังหวัดเดียว ส่งผลให้ผลที่ได้จากการศึกษาจึงตั้งอยู่บนบริบทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปจึงควรใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาหลายจังหวัด เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ครอบคลุม และนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวทางหรือข้อเสนอแนะที่แบบที่สามารถใช้ได้ทุกจังหวัด

5.3.2.2 ขอบเขตสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยในเรื่องสถานะของเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยให้ความสำคัญกับรูปแบบ โครงสร้าง และความสัมพันธ์เชื่อมโยงของหน่วยงานภาคีเครือข่ายหลักเป็นสำคัญอย่างไรก็ตาม ในการจัดการอุทกพิบัติภัยมีหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องมากมาย ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจึงควรพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมในแง่มุมของการระดมหน่วยงาน และบทบาทหน้าที่เป็นภาคีเครือข่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย

5.3.2.3 เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ตั้งอยู่บนแนวทางการศึกษาเครือข่ายแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Network) เป็นแกนหลักในการศึกษา ซึ่งสะท้อนมุมมองในการตอบคำถามโครงสร้างเครือข่ายมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะอย่างไร และการกระทำของผู้บริหารเครือข่ายส่งผลต่อเครือข่ายและผลการดำเนินงานของเครือข่ายอย่างไร รวมถึงคุณลักษณะโครงสร้างองค์กรแบบใดที่นำไปสู่ผลการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีการจัดการบริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยมีความสมบูรณ์จึงควรศึกษาประเด็นการประเมินประสิทธิผลในการขับเคลื่อนเครือข่ายเนื่องจากเครือข่ายการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยเป็นเครือข่ายที่มีความซับซ้อน และเกิดจากความร่วมมือของหลายหน่วยงาน

5.3.2.4 เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบย้อนหลัง (Case Control) หรือที่เรียกว่า Retrospective Study ซึ่งมีข้อจำกัดเกี่ยวกับช่วงเวลาในการศึกษาก็คือเป็นการเก็บข้อมูลย้อนหลังเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม อาจมีความคลาดเคลื่อนของข้อมูลที่เกิดจากความทรงจำที่มีระยะเวลาอันยาวนาน (Recall Bias) ดังนั้น การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการ Cross Check ของผู้วิจัยในรูปแบบต่างๆ จึงถือว่ามีความสำคัญยิ่งและมีความจำเป็นในการศึกษา

## บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2549. คู่มือการพัฒนาระบบความปลอดภัยให้กับ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผังเมืองรวม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2550. แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย  
วาทภัย และดินถล่ม ปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2552. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ  
พ.ศ. 2553-2557. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2554. ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในฐานะ  
เครื่องมือบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2555. รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์สาเหตุการเกิด  
มหาอุทกภัยและสาเหตุการเสียชีวิตของประชาชนจากเหตุมหาอุทกภัย ปี  
พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย. 2555. พระราชบัญญัติ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และอนุบัญญัติ.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- กระทรวงมหาดไทย. 2553. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการบูรณาการอุตสาหกรรมการ  
ท่องเที่ยวอันดามันสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับโลกบนฐานความ  
เข้มแข็งของชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารยุทธ  
ศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน.
- กาญจนา แก้วเทพ. 2538. เครื่องมือทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ: สมาคาคท  
ลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- เกษม นครเขตต์. 2548. แนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network  
Theory). กรุงเทพฯ: โครงการสร้างพันธมิตรการสร้างสุขภาพ.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543. การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของ  
การปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ: ชัดเชสเมีย์.
- โกลด์สมิธท์, สตีเฟน และ เอกเกอร์ส, ดี วิลเลียม. 2552. การบริหารงานภาครัฐแบบ  
เครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ. แปลจาก Governing by Network โดยจักร ดิงศภัทีย์  
และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา. กรุงเทพฯ: เอ็กชเปอร์เน็ท.

- จรินทร์ (นามสมมติ). รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา. 2558 (26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- จรัส (นามสมมติ). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอภาชี จังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา. 2557 (20 สิงหาคม). การสัมภาษณ์.
- จีระพันธ์ (นามสมมติ). ผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงชนบท. 2557 (17 มิถุนายน).  
การสัมภาษณ์.
- เจตน์ (นามสมมติ). นายทหารฝ่ายกิจการพลเรือน. 2557 (24 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- เจริญ (นามสมมติ). นักวิชาการอบรม นักฝึกวิชาชีพชำนาญการ. 2557 (17 มิถุนายน).  
การสัมภาษณ์.
- ชัชวาลย์ (นามสมมติ). หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครปฐม.  
2558 (22 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- ชาญชัย (นามสมมติ). ผู้อำนวยการสำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2558  
(22 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- ชาย โพธิ์สีดา. 2550. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:  
อัมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ชิตชัย (นามสมมติ). ผู้อำนวยการโครงการหนึ่งใจช่วยเหลือผู้ประสบภัยประจำภาคกลางมูลนิธิ  
มิราเคิล ออฟ ไลฟ์. 2557 (8 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- เชิดชัย (นามสมมติ). ผู้อำนวยการส่วนบริหารจัดการน้ำ. 2557 (4 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- ไชยา (นามสมมติ). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุฎี อำเภอผักไห่ จังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา. 2557 (20 สิงหาคม). การสัมภาษณ์.
- ณิกร (นามสมมติ). กำนันตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2558  
(26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- ดลينا (นามสมมติ). รองคณบดีฝ่ายวิชาการ. 2558 (22 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- ธนพฤษก์ ชามะรัตน์. 2554. **การสร้างเครือข่ายทางสังคมของนายหน้าแรงงานอีสาน**.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธนวัฒน์ (นามสมมติ). นายช่างเทคนิคชำนาญงาน. 2557 (24 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- นฤมล นิราทร. 2543. **การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ**.  
กรุงเทพฯ: โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก.
- นิภาดา (นามสมมติ). ประชาสัมพันธ์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (3 กรกฎาคม).  
การสัมภาษณ์.
- ปฎิภาณ (นามสมมติ). ผู้บัญชาการเรือนจำกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557  
(17 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.

- ประยูร อัครบวร และคณะ. 2553. การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสงค์ (นามสมมติ). ปลัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- ปรารถนา (นามสมมติ). แรงงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- ปริญญา (นามสมมติ). นายอำเภอบ้านแพรก. 2557 (1 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- ปัญญา (นามสมมติ). นักพัฒนาวิทยุชุมชน. 2557 (17 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- เปรมปรี (นามสมมติ). รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. 2557 (8 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- พรเลิศ (นามสมมติ). นายอำเภอนครหลวง. 2557 (1 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (อบอุ้น). 2548. **เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ.** ปารีชาติ วลัยเสถียร บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พิสิษฐ์ไทย ออฟเซต.
- พิชัย (นามสมมติ). ผู้อำนวยการแขวงทางอยุธยา. 2557 (15 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- พิชาย รัตนดิรก ฦ กุเกิด. 2552. **Organization and Management องค์การและการบริหารจัดการ.** กรุงเทพฯ: ริงค์ บีบอนด์ บุ๊คส์.
- พิมณรัตน์ ธรรมาธิปดี. 2549. **เครือข่ายการปฏิบัติงานของตำรวจตระเวนชายแดนด้านพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนเพื่อความมั่นคงของชาติ: ศึกษากรณีกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43.** ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิมาย (นามสมมติ). นายกองกำกับการบริหารส่วนตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2558 (26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- ภาณุ แยมศรี. 2550. **การบริหารงานในภาวะวิกฤติ.** เอกสารประกอบการบรรยาย.
- ภุชงค์ (นามสมมติ). รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี. 2558 (22 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- มนตรี บุญญาภิรักษ์. 2555. **อนาคตประเทศไทย...บนเส้นทางสีเขียว.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- มยุรา (นามสมมติ). ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2558 (26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- เมธี (นามสมมติ). ผู้อำนวยการโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา. 2557 (15 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- รณชัย (นามสมมติ). รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. 2557 (10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.

- รัตนา (นามสมมติ). รองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557  
(19 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- รีนา (นามสมมติ). หัวหน้าฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย. 2558 (22 มกราคม). การสัมภาษณ์.
- รุ่งโรจน์ (นามสมมติ). แพทย์ประจำโรงพยาบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (19 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- วนิดา (นามสมมติ). หัวหน้าฝ่ายวิชาการ. 2557 (10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- วัฒนา (นามสมมติ). นายช่าง 7 นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน. 2557 (22 กรกฎาคม).  
การสัมภาษณ์.
- วิกรม (นามสมมติ). หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2557 (19 มิถุนายน).  
การสัมภาษณ์.
- วิชัย (นามสมมติ). พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557  
(12 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- วินัย (นามสมมติ). ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (1 กรกฎาคม).  
การสัมภาษณ์.
- วิบูลย์ (นามสมมติ). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. 2557 (12 มิถุนายน).  
การสัมภาษณ์.
- วิภาดา (นามสมมติ). หัวหน้ากลุ่มนโยบายและวิชาการ. 2557 (12 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- วิรุญา แก้วสมบูรณ์. 2556. บทบาทของภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมในการจัดการ  
**น้ำท่วม พ.ศ.2554 ในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัด  
นนทบุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระ (นามสมมติ). หัวหน้าสถานีอุตุนิยมวิทยา. 2557(12 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2549. วรรณกรรมปริทัศน์เรื่อง Governing by Network: The New  
Shape of the Public Sector. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 4(3): 91-99.
- วุฒิกกร (นามสมมติ). รองนายกเทศมนตรีเทศบาลโยธยา. 2557 (3 กรกฎาคม).  
การสัมภาษณ์.
- ศศิ โปธิ์สุวรรณ. 2549. รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา: กรณีศึกษาสถาบันพัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากรทางการ  
ศึกษา. ภาคนิพนธ์ โครงการบัณฑิตศึกษาก่อนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2552. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่: แนวการวิเคราะห์ข้ามพันธะ  
หลัก?. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 27 (มีนาคม): 118-147.
- สมพร (นามสมมติ). ประธานสภาอุตสาหกรรม. 2557 (22 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- สัมพันธ์ เตชะอริก และคณะ. 2537. ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เจริญ  
วิทยการพิมพ์.



- สาคร (นามสมมติ). ผู้เชี่ยวชาญ. 2558 (22 มกราคม). การสัมภาษณ์.  
 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552. การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบ  
**เครือข่าย Governing by Network**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและ  
 ราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. **ผลิตภัณฑ์ภาคและ  
 จังหวัดแบบปริมาณลูกโซ่ Gross Regional and Provincial Product**. ค้นวันที่  
 15 มีนาคม 2555 จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555. การรับมือภัยพิบัติ  
 ภายใต้การเติบโตสีเขียว ภัยพิบัติทางธรรมชาติและควมอยู่รอดของเมือง.  
 ใน เอกสารการประชุมประจำปี.
- สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557. **ข้อมูลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา Ayutthaya  
 Profile**. พระนครศรีอยุธยา: สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2554ก. การป้องกันและ  
 แก้ไขปัญหาอุทกภัยของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. พระนครศรีอยุธยา:  
 สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2554ข. รายงานการ  
 ประชุมการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ครั้งที่ 1/2554 วัน  
 จันทรที่ 20 มิถุนายน 2554. พระนครศรีอยุธยา: สำนักงานจังหวัด  
 พระนครศรีอยุธยา.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2550. **แผนปฏิบัติการการป้องกันและบรรเทาสาธารณ  
 ภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคง  
 แห่งชาติ.
- สุชาติ (นามสมมติ). รองผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (12  
 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2547. **วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ: การวิจัยปัญหาปัจจุบันและ  
 การวิจัยอนาคตกาล**. กรุงเทพฯ: สามลดดา.
- สุดา (นามสมมติ). สถิติจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- สุพรรณิ ไชยอำพร. 2552. **การวิจัยเชิงคุณภาพ แนวความคิด วิธีการ และการ  
 ประยุกต์ใช้**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยเทคนิคมีนบุรี.
- สุรัชย์ (นามสมมติ). หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน. 2557(10 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
- สุรพล (นามสมมติ). ผู้จัดการทั่วไปบริษัท สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จำกัด (มหาชน). 2557  
 (17 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

- สุรศักดิ์ นานานุกุล. 2554. การสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ (**Business to Business Networking**) ทางอยู่รอดของธุรกิจขนาดย่อมบรรยายในการสัมมนาเศรษฐกิจการเกษตรและการค้าสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ไทย-จีน ครั้งที่ ๒. ค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://webhost.cpd.go.th/.../download/.../7การสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ.doc>
- เหรียญชัย นำชัยศรีคำ, บุญทรัพย์ พานิชการ, ขนิษฐา ภักดีวงษ์, ภีรพรรณ จันทรีโชติเสถียร, วรรณนา บุญประเสริฐ และสิริรัตน์ เนตรประภา. 2550. **16 กฎทองแห่งความสำเร็จในการทำงานแบบเครือข่าย (16 Golden Rules for Networking)**. กรุงเทพฯ: วิรัตน์ เอ็ดดุกะซัน.
- องอาจ นัยวัฒน์. 2551. **วิธีวิทยาการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สามลดา.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ และธานีรินทร์ ผะเอม. 2552. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11**. ใน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนักบริหารระดับสูง กระทรวงอุตสาหกรรม รุ่นที่ 10 ณ โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ 7 สิงหาคม 2552. หน้า 10-33.
- อุดม (นามสมมติ). หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2557 (6 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- อุบล (นามสมมติ). ผู้ใหญ่บ้าน, ประธานสตรีตำบล, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ดีเด่น. 2558 (26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
- เอกพงษ์ ไทรพุกทอง. 2549. **การพัฒนาเครือข่ายการทำงานสายปฏิบัติการระหว่างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตเทคโนโลยีการบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- The Act on Post-Katrina Emergency Management Reform B. E.** 2006. Retrieved March 10, 2013 from <http://www.vacationlanegrp.com/pdf/getdoc-fema.pdf>
- Agranoff, Robert and Micheal, McQuire. 1998. Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economics. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 8 (1): 67-92.
- Berry, Frances S.; Brower, Ralph S.; Choi, Sang Ok; Goa, Wendy Xinfang; Jang, HeeSoun; Kwon, Myungjung and Word Jessica. 2004. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. **Public Administration Review**. 64 (September/October): 539-552.

- Blanchard, B. Wayne. 2003. **Outlines of Competencies to Develop Successful 21<sup>st</sup> Century Hazard or Disaster or Emergency or Hazard Risk Managers.**  
Retrieved March 10, 2013 from  
<https://www.training.fema.gov/.../corecompetenciesemhied>.
- Blanchard, B. Wayne. 2005. **Top Ten Competencies for Professional Emergency Management.** Retrieved March 10, 2013 from <https://www.training.fema.gov/.../corecompetenciesemhied>.
- Bonye, Samuel Z. and Godfred, Jasaw S. 2011. Traditional Coping Mechanisms in Disaster Management in the Builsa and Sissala District of Northern Ghana. **European Journal of Social Sciences.** 25 (2): 204-218
- Borgatti, Stephen. P. and Foster, Pacey C. 2003. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. **Journal of Management.** 29 (6): 991-1013
- The Boulder Office of Emergency Management (BOEM). 2011. **Annual Report.**  
Retrieved March 20, 2013 from <http://www.bouldercounty.org/doc/sheriff/bcsooem11.pdf>
- Guha-Sapir, Debby; Femke; Vos; Below, Regina and Ponserre, Sylvain. 2011. **Annual Disaster Statistical Review 2011 The Numbers and Trends.** Retrieved March 10, 2013 from [http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR\\_2011.pdf](http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2011.pdf)
- Department of Homeland Security. 2007a. **DHS Lexicon: Terms and Definitions.**  
Retrieved March 10, 2013 from <https://dhsonline.dhs.gov/portal/jhtml/dc/sf.jhtml?doid=52981>
- Department of Homeland Security. 2007b. **National Response Framework.**  
Washington: DHS.
- Disaster and Emergency Reference Center. 1998. **Australian Disaster Management Glossary.** edited by Krisno Nimpuno. Delft, the Netherlands: Disaster and Emergency Reference Center.
- Drabek , Thomas E. 1990. **Emergency Management: Strategies for Maintaining Organizational Integrity.** New York: Springer-Verlag.
- Drabek, Thomas E. 1997. **Sociology, Disasters and Emergency Management: History, Contributions, and Future Agenda.** Retrieved March 10, 2013 from <http://www.training.fema.gov/.../drabeksociologydisastersandem.pdf>

- Drabek, Thomas E. and Hoetmer, Gerard J. (Eds.). 1991. **Emergency Management: Principles and Practice for Local Government**. Washington: International City Managers Association.
- Drabek, Thomas E. 1996. **The Social Dimensions of Disaster**. (FEMA Emergency Management Higher Education Project College Course Instructor Guide). Emmitsburg, MD: Emergency Management Institute.
- Draft, Richard. L. 2003. **Management**. 6th ed. Mason Ohio: Thomson Southwestern
- Dykstra, Eelco H. 2003. **Toward an International System Model in Emergency Management**. Retrieved March 12, 2014 from [www.riskinstitute.org](http://www.riskinstitute.org).
- Eisenman, David P; Cordasco, Kristina M; Asch, Steve; Golden, Joya F. and Gilk, Deborah. 2007. Disaster Planning and Risk Communication with Vulnerable Communities: Lessons From Hurricane Katrina. **American Journal of Public Health**. 97 (September): 109-115.
- Emergency Management Queensland. 2012. **Queensland District Disaster Management Guideline Disaster Management Act 2003**. Retrieved April 13, 2013 from [www.disaster.qld.gov.au](http://www.disaster.qld.gov.au)
- Etkin, David. 2006. **Emergency Management Core Competencies**. Coordinator, Emergency Management Program Atkinson Faculty of Liberal and Applied Studies School of Administrative Studies York University.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). 1995. **Donations Management Guidance Manual**. Washington: FEMA, National Donations Steering Committee.
- Federal Emergency Management Agency. 2002. **A Nation Prepare-FEMA Strategic Plan-Fiscal Years 2003-2008**. Retrieved March 13, 2013 from [http://www.fema.gov/pdf/library/fema\\_strat\\_plan\\_fy03-08\(no\\_append\).pdf](http://www.fema.gov/pdf/library/fema_strat_plan_fy03-08(no_append).pdf)
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). 2007. **Principle of Emergency Management Supplement**. September 11.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). 2011. **ICS-400: Advanced ICS Command and General Staff-Complex Incident Instructor Guide**. March 17-28, 2013.
- Fiedler, Fred. E. 1967. **A Theory of Leadership Effectiveness**. New York: McGraw-Hill.

- Goldsmith, Stephen and Eggers, William D. 2004a. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**. 14 (2): 1-2.
- Goldsmith, Stephen and Eggers, William D. 2004b. **Government by Network :The New Public Management**. Retrieved November 19, from <http://www.flbenchmark.org/vertical/sites/%7B101652CD-38DF-4EBF-A75F-D340327A2266%7D/uploads/%7B25A02230-9A5C-4AED-8817-AD231D269BE1%7D.PDF>
- Greenberg, Jerald and Baron, Robert A. 1997. **Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work**. 6<sup>th</sup> ed. New York: Prentice Hall.
- Greiving, S.; Pratzler-wanczura, S.; Sapountzaki, K.; Ferri, F.; Grifoni, P. Firus,, K. and Xanthopoulos, G. 2012. Linking the Actors and Policies Throughout the Disaster Management Cycle by “Agreement on Objectives”- A New Output-Oriented Management Approach. **Natural Hazard and Earth System Sciences**. 12 (4): 1085-1107.
- De Guzman, Emmanuel M. 2002. **Toward Total Disaster Risk Management Approach**. Retrieved March 13, 2013 from [http://nirapad.org/admin/soft\\_archive/1308222759\\_Towards%20Total%20Disaster%20Risk%20Mananagement%20Approach.pdf](http://nirapad.org/admin/soft_archive/1308222759_Towards%20Total%20Disaster%20Risk%20Mananagement%20Approach.pdf)
- Haddow, George D. and Bullock, Jane A. 2003. **Introduction to Emergency Management**. New York: Butterworth Heinemann.
- Hwang, Sungsoo and Moon, Il-Chul. 2008. **Are We Treating Network Seriously? The Growth of Network Research in Public Administration and Public Policy**. Retrieved March 15, 2013 from [http://www.insna.org/PDF/Connections/v29/2009\\_I-2\\_P-4-17.pdf](http://www.insna.org/PDF/Connections/v29/2009_I-2_P-4-17.pdf)
- Indiana Code. 2005. (quoted in Nicholson, William. **Emergency Management Law: in Disciplines, Disasters, and Emergency Management**. David McEntire (Ed.). Emmetsburg: FEMA Emergency Management Higher Education Project.

- Jim O'Sullivan, AC, APM, and The Consultancy Bureau Pty Ltd. 2009. **Report on Review of Disaster Management Legislation and Policy in Queensland.** Retrieved March 11, 2013 from [www.emergency.qld.gov.au/.../consultants%20dm%20repo](http://www.emergency.qld.gov.au/.../consultants%20dm%20repo).
- Kapucu, Naim. 2006. Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts. **Public Administration.** 84 (1): 205-220.
- Kapucu, Naim. 2011. Developing Competency Based Emergency Management Degree Programs in Public Affairs and Administration. **Journal of Public Affairs Education.** 17 (4): 501-521.
- Kapucu, Naim; Augustin, Maria-Elena and Garayev, Vener. 2009. Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters. **Public Administration Review.** 69 (March-April): 297-313.
- Karger, Howard; Owen, John and Van DeGraaff, Shashi. 2012. Governance and Disaster Management : The Governmental and Community Response to Hurricane Katrina and the Victorian Bushfires. **Social Development Issues.** 34 (3): 30-49.
- Khan, Himayatullah; Vasilescu, Laura Giurca and Khan, Asmatullah. 2008. Disaster Management Cycle- A Theoretical Approach. **Management and Marketing Journal.** 6 (1): 43-50.
- Kilduff, Martin and Tsai, Wenpin. 2003. **Social Networks and Organizations.** London: Thousand Oaks, Calif.
- Leon County Volunteer Center. **Volunteer Reception Center Manual.** Retrieved March 13, 2013 from [http://bigbendcoad.org/uploads/3/1/7/4/3174850/vrc\\_manual\\_2012doc.pdf](http://bigbendcoad.org/uploads/3/1/7/4/3174850/vrc_manual_2012doc.pdf)
- Light, Paul C. 2008. **Predicting Organizational Crisis Readiness: Perspectives and Practices toward a Pathway to Preparedness.** Retrieved March 11, 2013 from [http://www.nyu.edu/ccpr/pubs/OrgPreparedness\\_Report\\_NYU\\_Light\\_8.18.08.pdf](http://www.nyu.edu/ccpr/pubs/OrgPreparedness_Report_NYU_Light_8.18.08.pdf)
- Manuta, Jesse; Khrutmuang, Supaporn; Huasai, Darika and Label, Louis. 2006. Institutionalized Incapacities and Practice in Flood Disaster Management in Thailand. **Science and Culture.** 72 (January-February): 10-22.

- Michigan Emergency Management Division, Department of State Police. 1998. **Local Emergency Management Standards (EMD Pub 206)**. Retrieved March 12, 2014 from. [https://www.michigan.gov/documents/mspemd\\_pub206\\_local\\_standards\\_8716\\_7.pdf](https://www.michigan.gov/documents/mspemd_pub206_local_standards_8716_7.pdf)
- Moe, Lin Tun and Pathanarakul, Pairote. 2006. An Integrated Approach to Natural Disaster Management Public Project Management and Its Critical Success factors. **Disaster Prevention and Management**. 15 (3): 396-413.
- National Fire Protection Association. 2007. **NFPA 1600: Standard on Disaster/ Emergency Management and Business Continuity Programs**. Retrieved March 11, 2013 from [http://www.nfpa.org/catalog/product.asp?pid=160007&src=nfpa&order\\_src=A292](http://www.nfpa.org/catalog/product.asp?pid=160007&src=nfpa&order_src=A292) or <http://www.nfpa.org/assets/files/PDF/CodesStandards/1600-2007.pdf>
- National Fire Protection Association. 2007. **Implementing NFPA 1600 National Preparedness Standard**. Donald L. Schmidt (Ed.). Quincy, MA: NFPA.
- Ojasalo, Jukka. 2004. Key Network Management. **Industrial Marketing Management**. 33: 195-205.
- Pearce, Laurie. 2000. **An Integrated Approach For Community Hazard, Impact, Risk and Vulnerability Analysis: HIRV**. University of British Columbia Doctoral Dissertation.
- Porfiriev, Boris N. 1995. Disaster and Disaster Areas: Methodological Issues of Definition and Delineation. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**. 3 (November): 285-304.
- Provan, Keith G. and Milward, H. Brinton. 2001. Do Network Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. **Public Administration Review**. 61 (July/August): 414-423.
- Salter, John. 1998. Risk Management in the Emergency Management Context. **The Australian Journal of Emergency Management**. 12 (4): 22-28.
- United Nations Department of Humanitarian Affairs (UNDHA). 2007. **DM Glossary, 1992: 28; EEA Environmental Glossary**. Geneva, Switzerland: UN/ISDR.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). 2004. **Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction**. Retrieved March 12, 2013 from <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>

- Vasavada, Triparna. 2013. Managing Disaster Networks in India. **Public Management Review**. 15 (3): 363-382.
- Waterman, Robert H.; Peters, Thomas J. and Phillips, Julien R. 1980. Structure is not Organization. **Business Horizons**. 23 (June): 14-26.
- Waugh, William L., Jr. 2000. **Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management**. New York: M.E. Sharpe.
- Waugh, William L., Jr. 2007. **Emergency Management: Principles and Practice for Local Government**. 2<sup>nd</sup> ed. Washinton, DC: ICMA.
- Waugh, William L., Jr. 2013a. **Public Administration and Emergency Management**. Georgia State University. Retrieved February 12, 2013 from <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/docs/publicadminem/PA&EM%20-%20Session%201%20-%20Power%20Point.ppt>
- Waugh, William L., Jr. 2013b. **Public Administration, Emergency Management and Disaster Policy**. Retrieved February 12, 2013 from <http://usasearch.fema.gov/search?query=Public+administration%2C+Emergency+Management%2C+and+Disaster+Policy&op=Search&affiliate=fema>.
- William, C. Nicholson. 2005. **Plenary Speech, Emergency Management**. Alliance of Indiana Conference: Emergency Management and Legal Attorneys -Partnering for Safety and Litigation Mitigation.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก  
สถิติสถานการณ์ภัยประจำถิ่น 5 ภัย  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2555

ปี	ความสูญเสียและเสียหายจำแนกตามภัย									
	อุทกภัย		วาตภัย		อัคคีภัย		ภัยหนาว		ภัยแล้ง	
	ด้านชีวิต	มูลค่าความเสียหาย	ด้านชีวิต	มูลค่าความเสียหาย	ด้านชีวิต	มูลค่าความเสียหาย	ด้านชีวิต	มูลค่าความเสียหาย	ด้านชีวิต	มูลค่าความเสียหาย
2532	602	11,739,595,265	22	14,056,053	63	671,451,837				121,966,702
2533	50	6,652,227,121	126	172,023,839	154	1,490,272,324				92,170,601
2534	43	4,562,305,420	43	75,850,000	78	2,127,628,714				262,170,159
2535	16	5,240,583,940	90	193,060,000	103	1,094,208,580				176,180,163
2536	47	2,181,606,542	19	204,434,000	270	1,751,333,447				198,760,140
2537	46	5,058,883,356	8	120,275,946	99	711,230,669				98,762,160
2538	442	6,123,517,926	14	100,414,000	79	3,038,947,698				177,620,420
2539	158	7,160,677,015	73	335,905,253	105	2,528,397,201				289,164,000
2540	98	3,824,223,866	48	518,639,692	217	2,340,959,730				249,160,170
2541	8	1,706,035,444	90	371,437,070	29	2,347,612,040				69,170,111
2542	53	1,381,638,279	38	192,215,567	27	544,513,352				1,520,500,651
2543	120	10,032,935,112	9	271,476,754	46	1,250,650,000	0	308,458,160		641,712,873
2544	244	3,666,285,247	6	501,018,658	15	1,529,280,439	1	17,168,200		71,962,973
2545	216	13,385,316,549	18	213,337,876	24	805,814,780	1			508,781,944
2546	44	2,050,262,243	74	457,429,782	56	565,540,698	0			174,329,410
2547	28	850,659,584	73	398,416,887	31	487,023,694	0			190,668,884
2548	75	5,982,283,276	13	148,871,750	48	931,915,005	0			7,565,861,139
2549	446	9,627,418,620	29	92,244,108	37	1,083,845,622	0			495,275,738
2550	36	1,687,865,982	10	234,547,154	45	875,791,793	0			198,304,732
2551	113	7,601,796,302	15	227,549,741	30	1,424,889,050	0			103,900,841
2552	53	5,252,613,976	24	207,373,975	83	817,334,839	0			108,346,716
2553	266	16,338,772,341	30	198,845,310	29	1,283,787,066	0			1,415,223,466
2554	1,026	23,839,219,356	40	109,108,824	42	2,776,511,424	0			131,864,730
2555	12	649,146,024								
รวมทั้งสิ้น	4,242	156,595,868,786	912	5,358,532,239	1,710	32,478,940,002	2	325,626,360	-	14,861,858,723

แหล่งที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2555.

ภาคผนวก ข  
สถิติสถานการณ์อุทกภัยประเทศไทยตั้งแต่  
ปี พ.ศ. 2532-2554 (รอบ 23 ปี)

สถิติสถานการณ์อุทกภัยประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 - 2554 (รอบ 23 ปี)

พ.ศ.	จำนวน ครั้ง	พื้นที่ประสบภัย (จังหวัด*)	สูญเสียและความเสียหาย		เงินทตรงราชการ
			ชีวิต	มูลค่าความเสียหาย**	
2532	9	52	602	11,739,595,265	ไม่มีข้อมูล
2533	12	58	50	6,652,227,121	ไม่มีข้อมูล
2534	14	66	43	4,562,305,420	ไม่มีข้อมูล
2535	10	66	16	5,240,583,940	ไม่มีข้อมูล
2536	9	42	47	2,181,606,542	ไม่มีข้อมูล
2537	11	74	46	5,058,883,356	ไม่มีข้อมูล
2538	8	73	442	6,123,517,926	ไม่มีข้อมูล
2539	10	74	158	7,160,677,015	ไม่มีข้อมูล
2540	7	64	98	3,824,223,866	ไม่มีข้อมูล
2541	12	65	8	1,706,035,444	ไม่มีข้อมูล
2542	9	69	53	1,381,638,279	ไม่มีข้อมูล
2543	12	62	120	10,032,935,112	ไม่มีข้อมูล
2544	14	60	244	3,666,285,247	26,384,253
2545	5	72	216	13,385,316,549	472,827,669
2546	17	66	44	2,050,262,243	853,860,799
2547	12	59	28	850,659,584	1,063,265,356
2548	12	63	75	5,982,283,276	1,111,404,929
2549	6	58	446	9,627,418,620	3,346,597,800
2550	13	54	36	1,687,865,982	4,289,736,260
2551	6	65	113	7,601,796,302	5,471,365,273
2552	5	64	53	5,252,613,976	4,452,673,764
2553	7	74	266	16,338,772,341	1,628,458,367
2554	4	74	1,026	23,839,219,356	8,178,776,091
2555	6	43	12	649,146,024	1,905,270,707
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>230</b>		<b>4,242</b>	<b>156,595,868,786</b>	<b>32,800,621,268</b>

หมายเหตุ: \* จังหวัดที่ประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

\*\* มูลค่าความเสียหายคำนวณจากความเสียหาย 2 ด้าน ประกอบด้วย

- (1) ด้านทรัพย์สิน (บ้านทั้งหลังและบางส่วน อาคารพาณิชย์ โรงแรม/อพาร์ทเมนท์ โรงงาน/โรงสี บ่อปลา/กุ่ม ปศุสัตว์ และพื้นที่การเกษตร
- (2) ด้านสิ่งสาธารณประโยชน์ (ถนน ทำนบ สะพาน ฝาย เขื่อน ฝาย ฝาย เขื่อน วัด โรงเรียน สถานที่ราชการ ท่อระบายน้ำ ฯลฯ)

ภาคผนวก ค  
แนวประเด็นการสัมภาษณ์  
(สำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับนโยบาย  
และสำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับปฏิบัติ)

**แนวประเด็นการสัมภาษณ์**  
**(สำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับนโยบาย)**

**ชื่อวิทยานิพนธ์: การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย**

ชื่อ – สกฤตผู้รับการสัมภาษณ์.....

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เวลา.....

สถานที่.....

---

**สถานภาพทั่วไปของผู้รับการสัมภาษณ์**

เพศ.....อายุ.....ปี

อาชีพ.....ตำแหน่ง.....

สถานที่ทำงาน.....

---

**1. คำถามเกริ่นนำ**

1.1 ท่านมีความเข้าใจอย่างไรกับคำว่า “เครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ” และ “การบริหารเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ”

1.2 ท่านคิดว่าการบริหารแบบเครือข่ายมีองค์ประกอบใดบ้าง

1.3 ท่านคิดว่าเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติประกอบด้วยหน่วยงาน/องค์การใดบ้าง และในเหตุอุทกภัยพิบัติเมื่อปี 2554 มีหน่วยงาน/องค์การเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติแตกต่างจากเหตุอุทกภัยครั้งอื่นหรือไม่ อย่างไร

1.4 ท่านคิดว่าหน่วยงาน/องค์การ ของท่านมีบทบาทหน้าที่ในเครือข่ายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

**2. คำถามเฉพาะ**

ในฐานะที่ท่านมีบทบาท/เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยขอให้ท่านแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 โครงสร้างการบริหารจัดการองค์การเครือข่าย (Network Structure)

1) เมื่อพิจารณาภาพรวมโครงสร้างองค์การการบริหารจัดการอุทกภัยพิบัติภัยที่มีองค์การ หน่วยงานในภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานของท่านอยู่ในส่วนใดของโครงสร้าง มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแผนอื่นใดรองรับหรือไม่ มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใด

2) โครงสร้างการบริหารจัดการมีความเชื่อมโยงกับองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในระดับพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

3) โครงสร้างการบริหารจัดการมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

4) องค์กร/หน่วยงานใดควรมีบทบาทหน้าที่บูรณาการบริหารจัดการองค์กรเครือข่าย เพราะเหตุใด

5) การควบคุมสั่งการ และการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ ในการบริหารจัดการเหตุการณ์เป็นอย่างไร และใครเป็นผู้ควบคุมสั่งการ มีการสั่งการโดยตรงไปยังพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

6) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเกิดจากโครงสร้างองค์กรในการจัดการเหตุการณ์คืออะไร

7) โครงสร้างองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และเงื่อนไขใดบ้างส่งเสริมให้มีการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมดังกล่าว

## 2.2 ยุทธศาสตร์เครือข่าย (Network Strategy)

1) องค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานของเครือข่ายเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

2) กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานของเครือข่ายเป็นอย่างไร

3) ยุทธศาสตร์การทำงานมีความชัดเจน และได้รับการสื่อสารให้รับทราบครอบคลุมทุกองค์กรเครือข่ายทั้งในส่วนนโยบาย และระดับปฏิบัติในพื้นที่หรือไม่อย่างไร

4) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรเครือข่ายในการจัดการเหตุการณ์คืออะไร

5) ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการจัดการเหตุการณ์อุทกพิบัติภัยควรเป็นอย่างไร และเงื่อนไขใดบ้างส่งเสริมให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรเครือข่ายที่เหมาะสมดังกล่าว

## 2.3 ระบบการทำงานของเครือข่าย (Network System)

1) องค์กรเครือข่ายมีแนวทางในการติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างกันอย่างไร และโดยวิธีใด

2) มีการแลกเปลี่ยน/แบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกันหรือไม่ เรื่องอะไร และโดยวิธีการใด

3) มีการแลกเปลี่ยน และสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้แก่กันหรือไม่ อะไร มีกฎหมาย ข้อกำหนดหรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการแลกเปลี่ยนสนับสนุนทรัพยากรระหว่างกันกำหนดไว้ด้วยหรือไม่ อย่างไร



4) การบริหารงบประมาณในการดำเนินการขององค์การเครือข่ายเพื่อจัดการอุทกพิบัติภัยเป็นอย่างไร (รวมศูนย์ หรือกระจายอำนาจ)

5) มีการกำหนดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้งบประมาณขององค์การเครือข่ายเพื่อจัดการอุทกพิบัติภัยในภาพรวม และระดับพื้นที่หรือไม่

6) มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการสื่อสาร ประสานงาน การบริหารข้อมูลและทรัพยากร การบริหารงบประมาณ รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงาน หรือปัญหาอุปสรรคอื่นใด หรือไม่อย่างไร

7) ระบบการทำงานร่วมกันขององค์การเครือข่ายที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และอะไรเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จและอุปสรรคของระบบการทำงานขององค์การเครือข่ายร่วมกันดังกล่าว

#### 2.4 รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายของผู้บริหารเครือข่าย (Network Integrator Managerial Style)

1) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายมีบทบาทในการประสานบูรณาการองค์การต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวมอย่างไร

2) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกของเครือข่ายในขับเคลื่อนการดำเนินงาน/กิจกรรมในภาพรวมหรือไม่ อย่างไร

3) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายมีวิธีการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกของเครือข่ายในขับเคลื่อนการดำเนินงาน/กิจกรรมในภาพรวมหรือไม่ อย่างไร

4) เมื่อการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายประสบปัญหาผู้บริหารเครือข่ายมีแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างไร

5) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสมาชิกในเครือข่ายคืออะไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร

6) รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายของหน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายควรมีบทบาทภาวะผู้นำในการสั่งการ ควบคุม และจูงใจให้สมาชิกในเครือข่ายให้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในภาพรวมอย่างไร และมีปัจจัยใดที่เป็นเงื่อนไขส่งเสริมให้เกิดรูปแบบการบริหารเช่นนี้

#### 2.5 การคัดเลือกและบริหารสมาชิกของเครือข่าย (Network Member Management and Selection)

1) ท่านคิดว่าองค์การ/หน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการบริหารจัดการอุทกพิบัติภัยมีความครอบคลุม และครบถ้วนหรือไม่ หรือมีองค์การ/หน่วยงานใดที่ควรรวมเข้าไว้ในเครือข่าย เพราะเหตุใด/ควรมีบทบาทใด

2) อะไรคือมูลเหตุจูงใจที่ทำให้องค์กร/หน่วยงาน เข้าร่วมเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย

3) มีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาบุคลากรในองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายร่วมกันหรือไม่ หากจำเป็นควรพัฒนาในเรื่องใด อย่างไรและโดยวิธีใด

4) ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการพิจารณาคัดเลือก จูงใจองค์กร/หน่วยงานให้เข้าร่วมทำงานในเครือข่ายคืออะไร

5) สมาชิกของเครือข่ายที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร มีวิธีการใดที่จะสามารถจูงใจให้หน่วยงาน/องค์กรนั้นๆ เข้าร่วมในเครือข่าย และเงื่อนไขใดเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการจูงใจให้องค์กร/หน่วยงานเข้ามาร่วมเครือข่าย

## 2.6 ทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่าย (Network Skills and Competencies)

1) ขีดความสามารถซึ่งเป็นทักษะและสมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยขององค์กร/หน่วยงานเครือข่าย และหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานสมาชิกของเครือข่ายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมสามารถนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยหรือไม่ อย่างไร

2) มีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่ายในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยหรือไม่ อย่างไร

3) ทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และแนวทางในการพัฒนาทักษะและสมรรถนะหลักนั้นสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใดบ้าง

4) เงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาทักษะและสมรรถนะหลักขององค์กร/ผู้บริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยให้ประสบความสำเร็จ

## 2.7 ค่านิยม/วัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย (Network Shared Value and Culture)

1) องค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยมีการกำหนดค่านิยม บรรทัดฐานในการดำเนินงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

2) ค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของเครือข่ายมีผลต่อการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างไรบ้าง

3) ค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานขององค์กร/หน่วยงานของท่านแตกต่างจากค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร

4) ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของแต่ละองค์กรในเครือข่ายมีอะไรบ้าง

5) ค่านิยมและบรรทัดฐานของเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมเป็นอย่างไร และมีเงื่อนไขและแนวทางใดในการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานนั้นให้ก่อเกิดขึ้นในเครือข่าย

## 2.8 การสร้างความไว้วางใจอย่างจริงจังภายในเครือข่าย (Building Sincere Trust)

- 1) ในกรณีการประสานการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการในการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรภายในเครือข่าย ท่านคิดว่าองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะเหตุใด
- 2) ท่านคิดว่าหัวใจของการทำงานร่วมกันเป็นทีมขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายคืออะไร และเพราะเหตุใด
- 3) หน่วยงานภายในเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ผลการดำเนินงาน และทรัพยากรอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาหรือไม่ อย่างไร

## 2.9 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

- 1) มีผู้มีส่วนได้เสียใดบ้างที่มีผลกระทบต่อองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่าย 8 ประการดังกล่าว และส่งผลกระทบในแง่ลบได้
- 2) เครือข่ายมีแนวทางการบริหารจัดการผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร

## 2.10 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติตามวงจรภัยพิบัติ (Sequences)

ห้วงระยะเวลาในการเกิดภัยมีผลต่อองค์ประกอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่าย (โครงสร้าง, ยุทธศาสตร์, ระบบการทำงาน, รูปแบบการบริหารจัดการ, การบริหาร และคัดเลือกสมาชิกของเครือข่าย, ทักษะและสมรรถนะหลัก รวมทั้งค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย) หรือไม่ อย่างไร

## 3. บทสรุป

ท่านเห็นว่าการบริหารจัดการเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยหรือไม่ และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนเครือข่ายการจัดการอุทกภัยพิบัติภัยเพื่อก่อให้เกิดผลในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

-----

**แนวประเด็นการสัมภาษณ์**  
**(สำหรับกลุ่มเป้าหมายระดับปฏิบัติ)**

**ชื่อวิทยานิพนธ์: การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัย**

ชื่อ – สกฤตผู้รับการสัมภาษณ์.....

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เวลา.....

สถานที่.....

---

**สถานภาพทั่วไปของผู้รับการสัมภาษณ์**

เพศ.....อายุ.....ปี

อาชีพ.....ตำแหน่ง.....

สถานที่ทำงาน.....

---

**1. คำถามเกริ่นนำ**

1.1 ท่านมีความเข้าใจอย่างไรกับคำว่า “เครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ” และ “การบริหารเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติ”

1.2 ท่านคิดว่าการบริหารแบบเครือข่ายมีองค์ประกอบใดบ้าง

1.3 ท่านคิดว่าเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ของจังหวัดท่านประกอบด้วยหน่วยงาน/องค์การใดบ้าง และในเหตุอุทกภัยพิบัติภัยเมื่อปี 2554 มีหน่วยงาน/องค์การเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติแตกต่างจากเหตุอุทกภัยครั้งอื่นหรือไม่ อย่างไร

1.4 ท่านคิดว่าหน่วยงาน/องค์การ ของท่านมีบทบาทหน้าที่ในเครือข่ายดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

**2. คำถามเฉพาะ**

ในฐานะที่ท่านมีบทบาท/เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยขอให้ท่านแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 โครงสร้างการบริหารจัดการองค์การเครือข่าย (Network Structure)

1) เมื่อพิจารณาภาพรวมโครงสร้างองค์การการบริหารจัดการอุทกภัยพิบัติภัยที่มีองค์การ หน่วยงานในภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานของท่านอยู่ในส่วนใดของโครงสร้าง มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแผนอื่นใดรองรับหรือไม่ มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใด

- 2) โครงสร้างการบริหารจัดการมีความเชื่อมโยงกับองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในระดับนโยบาย หรือไม่อย่างไร
- 3) โครงสร้างการบริหารจัดการมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
- 4) องค์กร/หน่วยงานใดควรมีบทบาทหน้าที่บูรณาการบริหารจัดการองค์กรเครือข่ายในระดับพื้นที่ เพราะเหตุใด
- 5) การควบคุมสั่งการ และการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ในพื้นที่เป็นอย่างไร และใครเป็นผู้ควบคุมสั่งการ
- 6) การรายงานผลการดำเนินการขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในพื้นที่ที่มีการรายงานไปยังส่วนใดบ้าง และหน่วยงานใดบ้าง
- 7) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเกิดจากโครงสร้างองค์กรในการจัดการเหตุการณ์ในพื้นที่คืออะไร
- 8) โครงสร้างองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ควรเป็นอย่างไร และเงื่อนไขใดบ้างส่งเสริมให้มีการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมดังกล่าว

## 2.2 ยุทธศาสตร์เครือข่าย (Network Strategy)

- 1) องค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกภัยพิบัติภัยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานของเครือข่ายในพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร และยุทธศาสตร์การดำเนินการในพื้นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับนโยบายหรือไม่ อย่างไร
- 2) กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานของเครือข่ายเป็นอย่างไร สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับนโยบาย หรือไม่ อย่างไร
- 3) ยุทธศาสตร์การทำงานมีความชัดเจน และได้รับการสื่อสารให้รับทราบครอบคลุมทุกองค์กรเครือข่ายในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร
- 4) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรเครือข่ายในการจัดการเหตุการณ์คืออะไร
- 5) ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการจัดการเหตุการณ์อุทกภัยพิบัติภัยในพื้นที่ควรเป็นอย่างไร และเงื่อนไขใดบ้างส่งเสริมให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรเครือข่ายที่เหมาะสมดังกล่าว

## 2.3 ระบบการทำงานของเครือข่าย (Network System)

- 1) องค์กรเครือข่ายมีแนวทางในการติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างกัน และกับเครือข่ายในระดับนโยบายหรือไม่ อย่างไร และโดยวิธีใด
- 2) มีการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกันในพื้นที่ และเครือข่ายระดับนโยบายหรือไม่ เรื่องอะไร และโดยวิธีการใด

3) มีการแลกเปลี่ยน และสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้แก่กันในพื้นที่หรือไม่ อะไร มีกฎหมาย ข้อกำหนดหรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการแลกเปลี่ยนสนับสนุนทรัพยากรระหว่างกันกำหนดไว้ด้วยหรือไม่ อย่างไร

4) การบริหารงบประมาณในการดำเนินการขององค์การเครือข่ายเพื่อการจัดการอุทกพิบัติภัยในพื้นที่เป็นอย่างไร (รวมศูนย์ หรือกระจายอำนาจ)

5) มีการกำหนดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้งบประมาณขององค์การเครือข่ายเพื่อการจัดการอุทกพิบัติภัยในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

6) มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการสื่อสาร ประสานงาน การบริหารข้อมูลและทรัพยากร การบริหารงบประมาณ รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงาน หรือปัญหาอุปสรรคอื่นใดในพื้นที่ หรือไม่อย่างไร

7) ระบบการทำงานร่วมกันขององค์การเครือข่ายในพื้นที่ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และอะไรเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จและอุปสรรคของระบบการทำงานขององค์การเครือข่ายร่วมกันดังกล่าว

#### 2.4 รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่าย (Network Managerial Style)

1) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายในพื้นที่มีบทบาทในการประสานบูรณาการองค์การต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวมอย่างไร

2) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกของเครือข่ายในขับเคลื่อนการดำเนินงาน/กิจกรรมในภาพรวมของพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

3) หน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายมีวิธีการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกของเครือข่ายในขับเคลื่อนการดำเนินงาน/กิจกรรมในภาพรวมของพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

4) เมื่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายประสบปัญหาผู้บริหารเครือข่ายมีแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างไร

5) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสมาชิกในเครือข่ายคืออะไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร

6) รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายของหน่วยงาน/องค์การหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานเครือข่ายควรมีบทบาทภาวะผู้นำในการสั่งการ ควบคุม และจูงใจให้สมาชิกในเครือข่ายให้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในพื้นที่อย่างไร และมีปัจจัยใดที่เป็นเงื่อนไขส่งเสริมให้เกิดรูปแบบการบริหารเช่นนี้

## 2.5 การบริหารและคัดเลือกสมาชิกของเครือข่าย (Network Member Management and Selection)

- 1) ท่านคิดว่าองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการบริหารจัดการอุทกพิบัติภัยในพื้นที่ที่มีความครอบคลุม และครบถ้วนหรือไม่ หรือมีองค์กร/หน่วยงานใดที่ควรรวมเข้าไปในเครือข่ายบ้าง เพราะเหตุใด/ควรมีบทบาทใด
- 2) อะไรคือมูลเหตุจูงใจที่ทำให้องค์กร/หน่วยงาน เข้าร่วมเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในพื้นที่
- 3) มีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาบุคลากรในองค์กร/หน่วยงานเครือข่ายร่วมกันหรือไม่ หากจำเป็นควรพัฒนาในเรื่องใด อย่างไรและโดยวิธีใด
- 4) ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการพิจารณาคัดเลือก จูงใจองค์กร/หน่วยงานให้เข้าร่วมทำงานในเครือข่ายคืออะไร
- 5) สมาชิกของเครือข่ายในพื้นที่ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร มีวิธีการใดที่จะสามารถจูงใจให้หน่วยงาน/องค์กรนั้นๆ เข้าร่วมในเครือข่าย และเงื่อนไขใดเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการจูงใจให้องค์กร/หน่วยงานเข้ามาร่วมเครือข่าย

## 2.6 ทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่าย (Network Skills and Competencies)

- 1) ขีดความสามารถซึ่งเป็นทักษะและสมรรถนะหลักในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในพื้นที่ และหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานสมาชิกของเครือข่ายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมสามารถนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยหรือไม่ อย่างไร
- 2) มีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่ายในการขับเคลื่อนการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร
- 3) ทักษะและสมรรถนะหลักของผู้บริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และแนวทางในการพัฒนาทักษะและสมรรถนะหลักนั้นสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใดบ้าง
- 4) เงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาทักษะและสมรรถนะหลักขององค์กร/ผู้บริหารเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยให้ประสบความสำเร็จ

## 2.7 ค่านิยม/วัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย (Network Shared Value and Culture)

- 1) องค์กร/หน่วยงานเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยในพื้นที่มีการกำหนดค่านิยม บรรทัดฐานในการดำเนินงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร
- 2) ค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของเครือข่ายมีผลต่อการดำเนินงานของเครือข่ายในพื้นที่ หรือไม่อย่างไรบ้าง

3) ค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานขององค์กร/หน่วยงานของท่านแตกต่างจากค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร

4) ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากค่านิยม บรรทัดฐานในการทำงานของแต่ละองค์กรในเครือข่ายมีอะไรบ้าง

5) ค่านิยมและบรรทัดฐานของเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมเป็นอย่างไร และมีเงื่อนไขและแนวทางใดในการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานนั้นให้ก่อเกิดขึ้นในเครือข่ายในพื้นที่

## 2.8 การสร้างความไว้วางใจอย่างจริงจังภายในเครือข่าย (Building Sincere Trust)

1) ในกรณีการประสานการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการในการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรภายในเครือข่ายในพื้นที่ ท่านคิดว่าองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

2) ท่านคิดว่าหัวใจของการทำงานร่วมกันเป็นทีมขององค์กร/หน่วยงานเครือข่ายคืออะไร และเพราะเหตุใด

3) หน่วยงานภายในเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ผลการดำเนินงาน และทรัพยากรอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาหรือไม่ อย่างไร

## 2.9 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

1) มีผู้มีส่วนได้เสียใดบ้างที่มีผลกระทบต่อองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายในพื้นที่ 8 ประการดังกล่าว และส่งผลกระทบในแง่ลบใด

2) เครือข่ายมีการบริหารจัดการผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร

## 2.10 ลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติตามวงจรภัยพิบัติ (Sequences)

ห้วงระยะเวลาในการเกิดภัยมีผลต่อองค์ประกอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายในพื้นที่ (โครงสร้าง, ยุทธศาสตร์, ระบบการทำงาน, รูปแบบการบริหารจัดการ, การบริหารและคัดเลือกสมาชิกของเครือข่าย, ทักษะและสมรรถนะหลัก รวมทั้งค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของเครือข่าย) หรือไม่อย่างไร

## 3. บทสรุป

ท่านเห็นว่าการบริหารจัดการเครือข่ายในการจัดการภัยพิบัติมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการอุทกพิบัติภัยในพื้นที่หรือไม่ และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนเครือข่ายการจัดการอุทกพิบัติภัยเพื่อก่อให้เกิดผลในการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ



ภาคผนวก ง  
ประเด็นการสหภาพกลุ่มย่อย

## ประเด็นการสนทนากลุ่มย่อย

หัวข้อ “การบริการแบบเครือข่ายในการจัดการภาวะฉุกเฉินอุทกพิบัติภัย”

**Governing by Emergency Management Network for Catastrophic Flood**

ในวันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2554 เวลา 09.30-15.30 น.

ณ ห้องประชุมสำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

\*\*\*\*\*

1. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลศึกษาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยในปัจจุบัน กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (สถานะ และปัญหา/อุปสรรค)
2. การบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทย
3. เงื่อนไขที่สนับสนุนและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารแบบเครือข่ายในการจัดการอุทกพิบัติภัยไปสู่ในรูปแบบที่เหมาะสมดังกล่าว
4. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

-----

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวอังศุมาลิน อังศุสิงห์

ประวัติการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ 2  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2540  
การจัดการภาครัฐและเอกชนมหาบัณฑิต  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2543

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ.2543-2550  
เจ้าพนักงานปกครอง  
กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง  
พ.ศ. 2550-ปัจจุบัน  
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ  
ศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย