

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกของเราประสบปัญหาอุทกภัยหลายด้าน ทั้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ และนับตั้งแต่โลกได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากยุคเกษตรกรรมมาเป็นยุคอุตสาหกรรม โดยมีความเชื่อที่จะทำให้ประเทศของตนก้าวสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว จะต้องเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดัชนีชี้วัดที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งประเทศส่วนใหญ่มักจะมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยขาดการรักษาควบคู่กับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่งผลให้ธรรมชาติเกิดการเสื่อมคุณภาพจนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่รุนแรงมากขึ้นกว่าในอดีตหลายเท่าตัว

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการเร่งรัดพัฒนาความเจริญของประเทศ เพื่อก้าวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และเป็นไปในลักษณะที่ก้าวกระโดด ขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน รวมถึงขาดความเข้าใจถึงผลเสีย ที่จะตามมา อันเกิดจากการพัฒนาโดยขาดการวางแผน และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิต ส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงตามมา และจากสถานการณ์มหาอุทกภัยในประเทศไทย ปลายปี พ.ศ. 2554 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความเดือดร้อนให้แก่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยมีมูลค่าความเสียหายมากกว่า 12,000 ล้านบาท (สรุปบทเรียนมหาอุทกภัย 54 กรม.ปภ.) โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัย 11 จังหวัดภาคกลาง ที่ได้รับผลกระทบในระหว่างฤดูมรสุมและมีพื้นที่อาณาบริเวณติดต่อกับบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ จังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ซึ่งความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน และความเดือดร้อนของประชาชนนั้น มีสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่ชุมชนและหมู่บ้าน ยังขาดการเตรียมความพร้อมในการจัดการภัย ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังการเกิดภัย ดังนั้นแนวทางในการลดความเสียหายดังกล่าว จึงควรมุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชนและหมู่บ้านมีความเข้มแข็ง มีการระดมค้นหาปัญหา โดยการใช้ทรัพยากรในชุมชน และหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และพัฒนาผู้นำให้มีความสามารถ ในการเตรียมความพร้อมด้านความปลอดภัย ซึ่งจะเป็นรากฐานที่มั่นคงของสังคมและประเทศไทยต่อไป

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 11 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นองค์กรหลักของประเทศ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีมาตรฐานเพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัย” โดยมี พันธกิจ 1) วางแผนเฝ้าระวังป้องกันและเตือนภัย จัดทำแผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระบบมาตรการและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและการแจ้งเตือนภัย ก่อสร้าง และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน เตรียมเครื่องจักรกลยานพาหนะ เครื่องมือ อุปกรณ์ กู้ชีพกู้ภัย เตรียมบุคลากร และอาสาสมัคร จัดให้มีการฝึกอบรมฝึกซ้อม และฝึกปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเมินสถานการณ์ ประเมินความต้องการ รายงานสถานการณ์ อำนวยการปฏิบัติการฉุกเฉินกรณีอพยพและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย และประสานการปฏิบัติการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3) ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย 4) พื้นฟูพื้นที่ประสบภัย จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และ โครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยและฟื้นฟูสภาพจิตใจ รวมทั้งอาชีพของผู้ประสบภัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ 1) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ 2) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยมี พันธกิจ เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มุ่งสู่ “สังคมแห่งความสุขอย่างมีภูมิคุ้มกัน” ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสามารถปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันด้านชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน การพึ่งตนเอง พัฒนาวัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับอุทกภัยในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของจังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นจังหวัดอ่างทองเป็นจังหวัดหนึ่งที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงและได้รับผลกระทบจากอุทกภัยผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทอง โดยนำหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community based disaster risk management : CBDRM) มาเป็นแนวทางดำเนินงาน เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนของจังหวัดอ่างทองต่อไป

คำถามในการวิจัย

สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทองเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทอง
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาของการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทอง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สมมติฐานในการวิจัย

1. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพที่แตกต่างกัน มีสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทองแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพที่แตกต่างกันมีปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการด้านอุทกภัยของจังหวัดอ่างทองแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัย ของจังหวัดอ่างทอง แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การวางแผนเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย การดำเนินการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย การรับผลประโยชน์ในการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย และการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

2. ขอบเขตด้านพื้นที่คือ

พื้นที่การศึกษา คือ จังหวัดอ่างทอง

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่เข้าร่วมอบรมการจัดการอุทกภัย โดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐาน พ.ศ.2555 ได้รับคัดเลือกเป็นคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน ในการจัดการด้านอุทกภัย จังหวัดอ่างทอง รวมทั้งหมด 450 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่เข้าร่วมอบรมการจัดการอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐาน พ.ศ.2555 ได้รับคัดเลือกเป็นคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน ในการจัดการด้านอุทกภัย จังหวัดอ่างทอง จำนวน 210 คน การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรยามานะ (Yamane) และใช้การสุ่มตัวอย่าง (Sampling) ในแต่ละชั้นภูมิตามขนาดตัวอย่างโดยใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple random sampling) ด้วยวิธีจับฉลากตามหมายเลข

4. ขอบเขตด้านตัวแปร ได้แก่

4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัย ของจังหวัดอ่างทอง แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การวางแผนเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย การดำเนินการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย การรับผลประโยชน์ในการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย และการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2555 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2556 รวมระยะเวลา 3 เดือน

นิยามศัพท์เฉพาะ

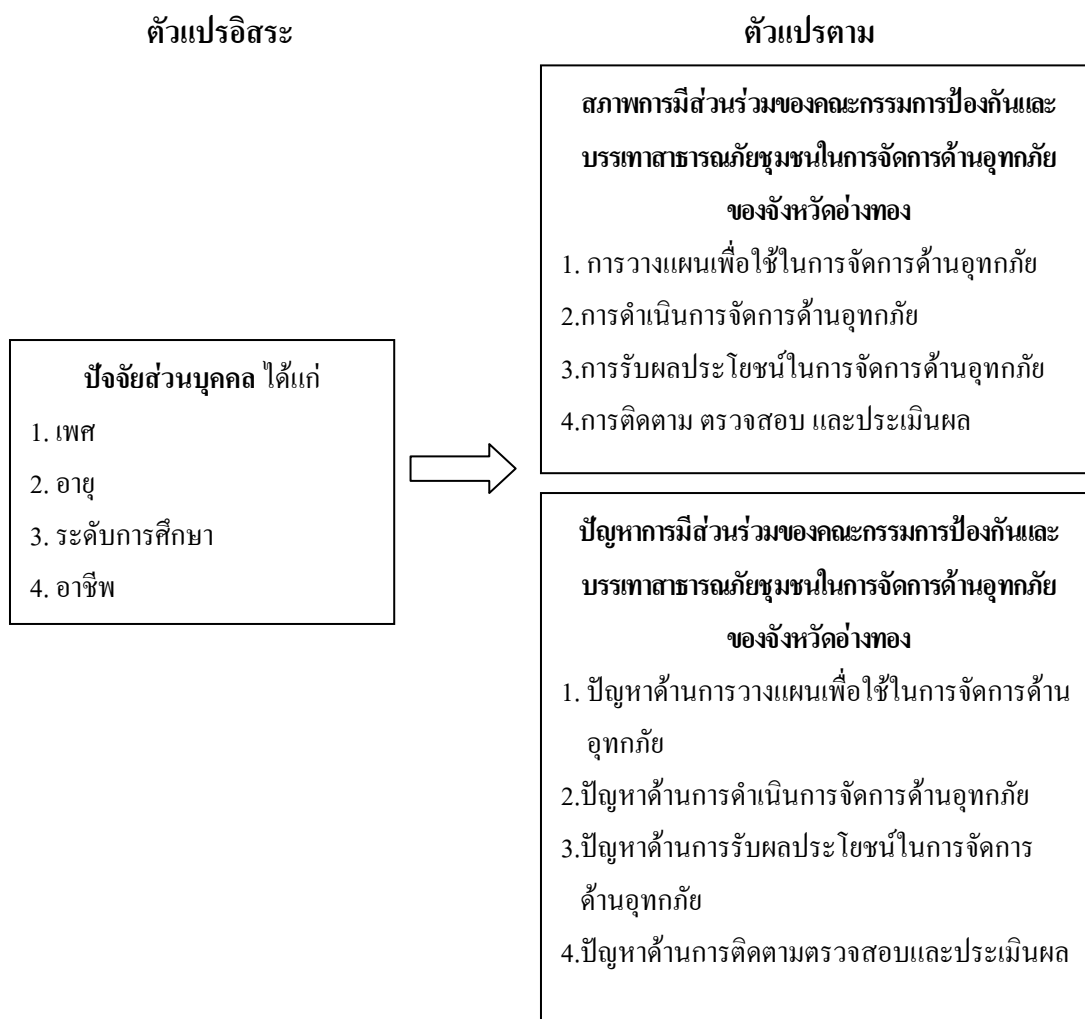
การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ใช้ในการวิจัยดังนี้

1. การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐาน (Community based disaster risk management : CBDRM) หมายถึง การจัดการอุทกภัยโดยการใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ฟื้นฟูความเสียหายจากอุทกภัยด้วยตนเอง โดยทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ปัญหา และบริหารจัดการอุทกภัย โดยใช้ทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่ในพื้นที่ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะฯ ในการป้องกัน เฝ้าระวังเหตุ และบรรเทาความเดือดร้อน/เสียหายจากภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงของชุมชน และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการกับภัยต่างๆ ให้กับคนในชุมชนเอง ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ
2. อุทกภัย หมายถึง ภัยหรืออันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม หรืออันตรายอันเกิดจากสภาวะที่น้ำไหลเอ่อ
3. การมีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัย หมายถึง การมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาด้านอุทกภัย การดำเนินการจัดการด้านอุทกภัย การรับผลประโยชน์ในการจัดการด้านอุทกภัย การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ตามกระบวนการในการจัดการอุทกภัย โดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐาน และส่งเสริมให้ประชาชนการจัดการอุทกภัยโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. การมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนเพื่อใช้ในการจัดการด้านอุทกภัย หมายถึง การกำหนดแผนในการจัดการเมื่อเกิดภัย การจัดทำและฝึกซ้อมแผน เพราะเมื่อเกิดภัยจะได้มีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สับสนวุ่นวาย
5. การมีส่วนร่วมในด้านการดำเนินการจัดการด้านอุทกภัย หมายถึง การเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นในการดำเนินงาน และเสนอแนะแก้ปัญหาในการจัดการอุทกภัย
6. การมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์ในการจัดการด้านอุทกภัย หมายถึง มีความพร้อมที่จะรับมือกับอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น เป็นการลดผลกระทบและความสูญเสียจากอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
7. การมีส่วนร่วมในด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้านอุทกภัย หมายถึง การร่วมประเมินผลและแสดงความคิดเห็นว่า ยังมีสิ่งใดบกพร่อง และควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างไร

8. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชน ในการจัดการด้านอุทกภัย หมายถึง ประชาชนที่เข้ารับการอบรม การจัดการอุทกภัยโดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐาน ของจังหวัด อ่างทอง และได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการในฝ่ายต่างๆ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้อาศัยหลักการจัดการอุทกภัยที่อาศัยชุมชนเป็นฐานร่วมกับแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมที่ประกอบไปด้วย การวางแผนเพื่อใช้ในการจัดการด้านอุทกภัย การดำเนินการจัดการด้านอุทกภัย การรับผลประโยชน์ในการจัดการด้านอุทกภัย การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัย ของจังหวัดอ่างทอง
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนในการจัดการด้านอุทกภัย ของจังหวัดอ่างทอง