

การศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง ภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น

ณรงค์ พรหมสืบ¹ จักรชัย สือประเสริฐสิทธิ์² และอุษณากร ทาวะรัมย์³

ได้รับบทความ: 31 ตุลาคม 2562

แก้ไขบทความแล้วเสร็จ: 3 ธันวาคม 2562

ตอบรับตีพิมพ์: 4 ธันวาคม 2562

เผยแพร่: 21 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองรวมทั้งสิ้น 30 คน เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา แบบหน่วยบริบท

ผลการวิจัยพบว่า ความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น ภาครัฐต้องลดบทบาทของรัฐลงและเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง โดยรัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับและคอยประสานความร่วมมือ โดยรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการปกครองท้องถิ่น มีหลักการสำคัญ

¹ นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้นิพนธ์ประสานงาน

อีเมล: narong32prom@gmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมล: tee_ipsr@yahoo.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมล: ausa.tavarom@gmail.com

ประกอบด้วย ความร่วมมือระหว่างสมาชิกในเครือข่าย เป็นการสร้างความร่วมมือร่วมใจระหว่างสถาบันหรือองค์กรที่เป็นสมาชิกเครือข่ายองค์กร หลักการใช้การเจรจา เป็นการใช้การเจรจาของผู้กำหนดนโยบายกับตัวแสดงแทนกฎ ระเบียบ และคำสั่งเพื่อมิให้กระทบพฤติกรรมความร่วมมือที่มีอยู่ของผู้กำหนดนโยบายกับตัวแสดง หลักความยืดหยุ่น โดยเครือข่ายจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่ยืดหยุ่น ผู้บริหารเครือข่ายใช้หลักความยืดหยุ่น และมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของโครงการ และความเชื่อถือและความไว้วางใจ โดยเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ มีความไว้วางใจในหมู่สมาชิก เพื่อนำมาควบคุมกำกับดูแลการบริหารจัดการอุทกภัยให้เป็นไปตามกรอบนโยบายของภาครัฐที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะให้สามารถสนับสนุนการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

คำสำคัญ: การบริหารจัดการอุทกภัย/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/
การบริหารปกครองท้องถิ่น

THE FEASIBILITY STUDYING FOR FLOOD MANAGEMENT OF THE LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN THE ECONOMIC AREA OF RAYONG PROVINCE UNDER THE CONCEPT OF LOCAL GOVERNANCE

Narong Promsueb¹ Chakchai Sueprasertsith²
and Ausanakorn Tavarom³

Received: October 31, 2019

Revised: December 3, 2019

Accepted: December 4, 2019

Available Online: January 21, 2020

ABSTRACT

This research aimed to study the feasibility for the flood management of the local administrative organization in the economic area of Rayong Province under the concept of local governance. The researcher used the qualitative research methodology by collecting data from 30 key informants such as: government network representatives, private networks, and people who affected by the floods in the economic area of Rayong Province. Data were collected by in-depth interview, focus group and observation and data were analyzed using content analysis in contextual unit.

¹ Ph.D. student, Philosophy of Public Administration,
Graduate School of Public Administration, Burapha University.

Corresponding author

E-mail: narong32prom@gmail.com

² Assistant Professor, Dr., Lecturer of Graduate School of Public Administration,
Burapha University.

E-mail: tee_ipsr@yahoo.com

³ Assistant Professor, Dr., Lecturer of Graduate School of Public Administration,
Burapha University.

E-mail: ausa.tavarom@gmail.com

The research found that the feasibility for the flood management of the local administrative organizations in the economic area of Rayong Province under the concept of local administration, the government must reduce the role of the state and open the area for other non-state actors to truly participate in public administration of the public benefit by the government have only the role of director and coordinator, by applying the concept of governance as guideline for flood management which has importance principles consisting of the collaboration: collaboration between institutions and organizations that were members of the organization's network, the negotiation: negotiation policy-makers with actors; the flexibility, the network need to be a flexible organization, network administrators used flexibility principles and have the ability to adapt to lead to project results; the trust, the network interacted consistently within the network, there was trust among members, to be supervised flood management in accordance with the government policy framework that has been set by the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007 and the National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2015, to increase the capacity to be able to support management disaster that occur in those areas with Maximum efficiency.

KEYWORDS: Flood Management/ Local Administrative Organizations/
Local Governance

บทนำ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์มีการพัฒนาเชิงทุนนิยมที่ต่างใช้ทรัพยากรในการสนองต่อการพัฒนา แม้ว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่เป็นบวก แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลง ได้สร้างความเสียหายให้กับรัฐและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นลบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนอย่างหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทำให้มีแนวโน้มการเกิดสถานการณ์สาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดอุทกภัย ซึ่งกำลังเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจ เนื่องจากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา เป็นช่วงเวลาที่อุทกภัยขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากคิดเป็นมูลค่าเป็นตัวเงินก็มีมูลค่าเป็นจำนวนมหาศาล ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น ผลกระทบต่อสภาพปัญหาทางจิตใจ ความรู้สึก ค่าเสียเวลา และเสียโอกาส (ทวิดา กมลเวช, 2554)

รัฐบาลได้กำหนดแผนงานให้จังหวัดระยองเป็นจังหวัดพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชียที่จะสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ รวมทั้งมีพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นตามมากับเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีสมดุล โดยให้ความสำคัญต่อการดูแลความปลอดภัยของประชาชน การจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้ การสร้างสภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น การพัฒนาประสิทธิภาพเทคโนโลยีสารสนเทศเชื่อมโยงในพื้นที่ การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาเมือง รวมถึงการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง แต่เนื่องจากในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองที่สำคัญ ประกอบด้วยเทศบาลตำบลทับมา เทศบาลตำบลเนินพระ เทศบาลตำบลเชิงเนิน เทศบาลนครระยอง และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เมื่อเกิดสภาวะฝนตกหนักในช่วงฤดูฝนประกอบกับการเกิดสภาวะน้ำป่าไหลหลากส่งผลให้เกิดภาวะน้ำไหลล้นตลิ่งและท่วมในพื้นที่บริเวณตลิ่งและที่ลุ่ม สาเหตุหลักเกิดจากปัญหาการใช้ที่ดินของราษฎร การถมที่ การบุกรุกป่าต้นน้ำ ปัญหาเรื่องโครงสร้างผังเมือง ปัญหาการปลูกสิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำ ทำให้ปัญหา

อุทกภัยรุนแรงขึ้นได้รับผลกระทบและสร้างความเสียหายจากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น (สำนักงานจังหวัดระยอง, ม.ป.ป.) แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการอุทกภัยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นการประสานความร่วมมือโดยการบริหารงานภาครัฐผ่านกลไกระบบราชการที่มุ่งการทำงานแบบควบคุมและสั่งการตามสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้งที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่สามารถจัดการภาวะฉุกเฉินให้ประสบความสำเร็จได้ ยังมีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อบริบทสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อน

จากความสำคัญและที่มาของปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่ให้ความสำคัญกับระบบราชการที่เน้นระเบียบ แบบแผน การกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติรวมทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Services Delivery) ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียว การใช้ระบบราชการในการตัดสินใจทางนโยบายและการนำไปปฏิบัติไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับปัญหาการมีทรัพยากรที่จำกัดไม่เพียงพอไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการอย่างคุ้มค่ามากที่สุด และข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการเกิดอุทกภัยซึ่งนับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น สำหรับเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นรูปธรรมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น

ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น ได้แก่

แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงอื่น ๆ กับจะต้องมีระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะที่เป็นโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อม ๆ กับท้องถิ่น ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่จะกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อมาแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยกันกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกัน การเปิดโอกาสให้มีตัวแสดงที่หลากหลายในการส่งมอบบริการสาธารณะ มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นผ่านการจัดการเครือข่ายที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หน่วยงานลักษณะนี้ต้องสามารถจัดการดูแลตนเองได้มิใช่มีความเป็นอิสระเพียงอย่างเดียว (Rhodes, 1997)

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย และการวิเคราะห์เครือข่ายสาธารณะ ของ Stephen Goldsmith และ William D. Eggers (Goldsmith & William, 2004) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่หน่วยงานของรัฐสามารถแสวงหาความร่วมมือ และสร้างเป็นภาคีในการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยจุดแข็งขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ นำไปสู่เป้าหมายในการสร้างสรรค์สังคมร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทเอกชนที่จะเข้ามาร่วมมือและประสานงานในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม จึงไม่ได้จำกัดอยู่แค่ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเท่านั้น

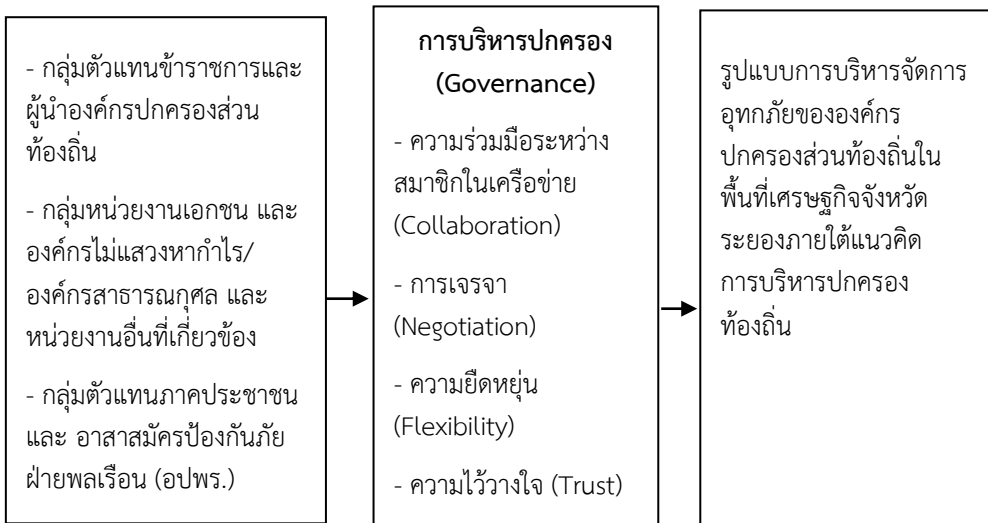
แนวคิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดย Chhotray and Stoker (2009) เห็นว่ามีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกกังวลต่อสังคมและผลกระทบต่อเนื่องที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น 2) ยอมรับว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักสำคัญในการบริหารปกครอง แต่ภาครัฐดำเนินการล่าช้าไม่เพียงพอต้องมีตัวแสดงอื่น ๆ เช่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ 3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมต้องการการอภิปรายถกเถียงกันอย่างจริงจังระหว่างภาครัฐภาคธุรกิจ

เอกชน และภาคประชาสังคมในประเด็นเกี่ยวกับความสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และ 4) ตระหนักว่าการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ได้

แนวคิดความสำเร็จของการบริหารเครือข่าย โดย Bevir (2010)

เห็นว่าเกิดจากปัจจัย 4 อย่างได้แก่ 1) การร่วมมือระหว่างสมาชิกเครือข่าย (Collaboration) 2) การเจรจา (Negotiation) 3) ความยืดหยุ่น (Flexibility) และ 4) ความไว้วางใจกัน (Trust) ส่วน Peters (2015) มีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมือง มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานและลดบทบาทของรัฐลงจากปฏิบัติเป็นกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการผ่าน 4 ตัวแบบ ประกอบด้วย ตัวแบบการตลาด ตัวแบบการมีส่วนร่วม ตัวแบบความยืดหยุ่น และตัวแบบการยกเลิกการควบคุม

ผู้วิจัยได้นำแนวคิด และทฤษฎีดังกล่าวมาสังเคราะห์ และบูรณาการสรุปมาเป็นแนวคิดนำ (Core Concept) เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน มากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่หลากหลายจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Study) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Study) ด้วยการลงพื้นที่ศึกษาทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) การสนทนากลุ่มระหว่างผู้ร่วมกลุ่มการสนทนา และการสังเกต โดยผู้วิจัยเข้าไปยังชุมชนที่ใช้เป็นพื้นที่ศึกษาเพื่อสังเกต ซักถามสภาพทั่ว ๆ ไปของวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ศึกษา บันทึกสภาพภูมิทัศน์ สิ่งแวดล้อม และลักษณะทั่วไป เพื่อให้ได้ข้อมูลต่อบัณฑิตผู้ประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนเครือข่ายที่ใช้ในการวิจัยโดยใช้เทคนิควิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบเทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เครือข่ายกลุ่มข้าราชการ และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง กลุ่มที่ 2 เครือข่ายกลุ่มหน่วยงานเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรสาธารณกุศลที่มีบทบาทต่อการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง และกลุ่มที่ 3 เครือข่ายกลุ่มภาคประชาชน และประชาสังคม ได้แก่ ประชาชนของเทศบาลตำบลทับมา ตำบลเนินพระ ตำบลเชิงเนิน เทศบาลเมืองมาบตาพุด และตัวแทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) โดยมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวม 30 คน ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 จำนวน 12 คน กลุ่มที่ 2 จำนวน 6 คน และกลุ่มที่ 3 จำนวน 12 คน

2. การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวม 30 คน ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 จำนวน 9 คน กลุ่มที่ 2 จำนวน 7 คน และ กลุ่มที่ 3 จำนวน 7 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) แบบสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Questions) ลักษณะคำถามแบบปลายเปิด (Open End)

2) แบบบันทึกการสนทนาเฉพาะกลุ่ม (Small Group Discussion) สัมภาษณ์ในลักษณะคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Questions)

การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แบบหน่วยบริบท (Contextual Unit)

สรุปผลการวิจัย

ความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น ผลการศึกษามีข้อค้นพบตามประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความร่วมมือระหว่างสมาชิกในเครือข่าย (Collaboration) ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองนั้น การดำเนินการมีภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการหลัก ส่วนภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการค่อนข้างน้อย ภาครัฐมีการฝึกอบรมให้ความรู้ และการฝึกซ้อมแผนเพื่อเตรียมการรับมือในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย มีความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันในการบริหารจัดการอุทกภัยทั้งในสถานการณ์วิกฤติและในขั้นฟื้นฟู โดยมีมูลเหตุจูงใจความร่วมมือระหว่างสมาชิกเนื่องจากแต่ละองค์กรที่มาร่วมจัดการต่างมีจุดอ่อนจุดแข็งความพร้อมที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องทำงานในลักษณะร่วมมือกันโดยแต่ละองค์กรแบ่งงานกันทำตามความถนัดโดยใช้ทรัพยากรแต่ละองค์กรมาบูรณาการกันระหว่างสมาชิกเครือข่ายทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ จากผลกระทบและบทเรียนจากการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ทำให้ทุกคนไม่ยากประสบอุทกภัยอีก ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงให้ความสำคัญและต่างเล็งเห็นปัญหาเดียวกันที่ต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาคืออุทกภัยร่วมกัน

2. การเจรจา (Negotiation) ผลการศึกษาพบว่า องค์กรต่าง ๆ ในเครือข่ายการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองมีการทำงานลักษณะใช้การเจรจาและการสร้างปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายต่อเนื่องจึงเกิดมี

ความคิดเห็นร่วมกัน มีความต้องการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้หมดไป มีการใช้สมรรถนะร่วมขององค์กรเครือข่าย และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงช่วยลดข้อขัดแย้งหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันแต่ยังขาดทีมเจรจาที่เหมาะสม ซึ่งในทีมต้องประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทางความคิดที่เป็นที่นับถือ เป็นผู้ที่รู้กฎหมายเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นทีมการเจรจาจึงจะประสบผลสำเร็จ เมื่อมีการทำงานลักษณะใช้การเจรจาและปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายต่อเนื่อง จึงเกิดความคิดเห็นร่วม ส่วนความจำเป็นที่ต้องใช้การเจรจาในการบริหารจัดการองค์กร/หน่วยงานนั้น พบว่า การบริหารจัดการองค์กรมีความจำเป็นที่ต้องใช้การเจรจาเพื่อสร้างความเข้าใจดีก่อนการใช้กฎหมายบังคับเพื่อลดความขัดแย้งและหาทางออกร่วมกัน บุรณาการทรัพยากรร่วมกัน กับก่อให้เกิดความร่วมมือและไม่คัดค้านนโยบาย

3. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ผลการศึกษาพบว่า องค์กรในการบริหารจัดการด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองนั้น มีความยืดหยุ่นในการทำงานสามารถปรับตัวและตอบสนองพร้อมต่อการจัดการอุทกภัยเมื่อพบกับสถานการณ์อุทกภัยที่ไม่คาดฝัน มีทัศนคติพร้อมจะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยการปรับตัวนั้นไม่ทำให้องค์กรเสียภารกิจหลักสามารถบูรณาการประสานการปฏิบัติร่วมบริหารจัดการกับเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และภาครัฐมีการปรับตัวทั้งองค์กร บุคลากร และวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ฝึกทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและต้องการลดข้อขัดแย้งกรณีถึงจุดที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับกันไม่ได้ และมีทัศนคติพร้อมจะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ

4. ความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Trust) ผลการศึกษาพบว่า องค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องร่วมมือผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในเครือข่ายมองเห็นปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นปัญหาเดียวกันมีเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ชัดเจน มีความมุ่งมั่นคาดหวังเหมือนกัน (Shared Values) ในการที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหามการบริหารจัดการอุทกภัยเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต่างประสานงาน มีความสามัคคีจริงใจต่อกัน ทำงานเชื่อมโยงกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างเปิดเผย มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบภาคี (Partnership) ซึ่งไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของโครงสร้าง

สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ทุกคนมีส่วนร่วม มุ่งให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน โดยมืองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย

อภิปรายผลการวิจัย

จากภาพรวมของงานวิจัยนี้ จุดสำคัญที่ค้นพบจากการวิจัยแสดงให้เห็นว่าในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองที่ผ่านมา มีปัจจัยข้อขัดข้องหลายประการที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยและการพัฒนานโยบาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่าย ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างสมาชิกในเครือข่าย การเจรจา ความยืดหยุ่น และความเชื่อถือและความไว้วางใจ โดยผลการศึกษามีข้อค้นพบตามประเด็นต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ด้านความร่วมมือระหว่างสมาชิกในเครือข่าย (Collaboration) ชี้ให้เห็นว่า ในการบริหารจัดการด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองนั้น การดำเนินการจัดการด้านอุทกภัยมีภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการหลัก ส่วนภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการค่อนข้างน้อย ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีของ B. Guy Peters (Peters, 2015) เกี่ยวกับการบริหารปกครองสาธารณะตามตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory State) ที่ให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดูแลพัฒนาตนเอง บนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม ต้องการให้ประชาชน พลเมืองได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนมี จิตสำนึกและความกระตือรือร้นในการเข้ามารวมตัวกันเป็นชุมชน ประชาคม หรือองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization) และสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีของเกี่ยวกับการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ของ Chhotray and Stoker (2009) ที่เห็นว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกต่อสังคม และยอมรับว่าการดำเนินการที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักสำคัญในการบริหารปกครองแต่ลำพังไม่เพียงพอ ต้องมีตัวแสดงอื่น ๆ เช่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ส่วนด้านมูลเหตุจูงใจที่ให้องค์การ/หน่วยงานต้องมีการร่วมมือกัน

ระหว่างสมาชิกในการบริหารจัดการอุทกภัยแบบเครือข่ายที่พบว่า เกิดจากแต่ละองค์กรที่มาร่วมจัดการต่างมีจุดอ่อนจุดแข็งและความพร้อมที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องทำงานในลักษณะร่วมมือกัน โดยแต่ละองค์กรแบ่งงานกันทำตามความถนัดโดยใช้ทรัพยากรของแต่ละองค์กรมาบูรณาการกันระหว่างสมาชิกเครือข่ายทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ และผลกระทบและบทเรียนจากการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ทำให้ทุกคนไม่ยากประสบอุทกภัยอีก ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้ความสำคัญและต่างเล็งเห็นปัญหาเดียวกันที่ต้องช่วยกันแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของ Bevir (2010, pp.184 - 187) ที่ได้วิเคราะห์ความสำเร็จของการบริหารเครือข่ายอย่างหนึ่งคือ การมีความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย (Collaboration) เป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันหรือองค์กรจึงเป็นความสัมพันธ์ยาวนาน ความร่วมมือแบบนี้มีความสำคัญ เนื่องจากแต่ละองค์กรล้วนมีจุดอ่อนและจุดแข็งแตกต่างกัน จึงเป็นการเสี่ยงที่จะให้หน่วยงานหนึ่งทำงานทั้งหมด และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ของ Chhotray and Stoker (2009) ที่เห็นว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพื้นฐานสำคัญที่ต้องตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกต่อสังคม ภาครัฐดำเนินการเพียงลำพังไม่เพียงพอ ต้องมีตัวแสดงอื่น ๆ ทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอภิปรายถกเถียงกันอย่างจริงจังระหว่างภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้ได้ความสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

2) ด้านการเจรจา (Negotiation) ซึ่งให้เห็นว่า องค์กรต่าง ๆ ในเครือข่ายการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองมีการทำงานลักษณะใช้การเจรจาและการสร้างปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายต่อเนื่อง จึงเกิดมีความคิดเห็นร่วมกัน มีความต้องการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมให้หมดไป มีการใช้สมรรถนะร่วมขององค์กรเครือข่าย และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจึงช่วยลดข้อขัดแย้งหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันแต่ยังขาดทีมเจรจาที่เหมาะสม ซึ่งในทีมต้องประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทางความคิดที่เป็นที่นับถือ เป็นผู้ที่รู้กฎหมายเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นทีมการเจรจาจึงจะประสบผลสำเร็จ เมื่อมีการทำงานลักษณะใช้การเจรจาและปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายต่อเนื่อง จึงเกิดความคิดเห็นร่วม ส่วนความจำเป็นที่ต้องใช้การเจรจาในการบริหารจัดการองค์กร/หน่วยงานนั้นพบว่าการบริหารจัดการองค์กรมีความจำเป็นที่ต้องใช้การเจรจาเพื่อสร้างความเข้าใจดี

ก่อนการใช้กฎหมายบังคับเพื่อลดความขัดแย้งและหาทางออกร่วมกัน บุรณาการทรัพยากรร่วมกัน กับก่อให้เกิดความร่วมมือ และไม่คัดค้านนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ของ Chhotray and Stoker (2009) ที่เห็นว่าการ การบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อมต้องการการอภิปรายถกเถียงกันอย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมในประเด็นเกี่ยวกับความสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และตระหนักว่าการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ได้ จะเห็นได้ว่าลักษณะพื้นฐานของแนวคิดการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อมข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เริ่มเน้นให้ความสำคัญกับตัวแสดงทุกภาคส่วนของสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและตัดสินใจนโยบายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแสวงหาความสมดุลร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทของการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันในทางปฏิบัติ แนวคิดการบริหารการปกครองสิ่งแวดล้อมจะได้รับการยอมรับและนำมาใช้ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นแนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ จึงกลายเป็นแนวคิดใหม่ที่มีการนำมาใช้ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมของสังคมยุคใหม่ (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

3) ด้านความยืดหยุ่น (Flexibility) ซึ่งให้เห็นว่า องค์กรในการบริหารจัดการด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง มีความยืดหยุ่นในการทำงาน สามารถปรับตัวและตอบสนองพร้อมต่อการจัดการอุทกภัยและมีทัศนคติพร้อมจะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยการปรับตัวขององค์กรนั้นไม่ทำให้องค์กรเสียภารกิจหลัก สามารถบูรณาการประสานการปฏิบัติร่วมบริหารจัดการกับเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และภาครัฐมีการปรับตัวทั้งองค์กร บุคลากร และวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ฝึกทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและต้องการลดข้อขัดแย้งกรณีถึงจุดที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับกันไม่ได้ และมีทัศนคติพร้อมจะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ สามารถบูรณาการ ประสานการปฏิบัติร่วมบริหารจัดการกับเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีของ Bevir (2010) ที่ได้วิเคราะห์ความสำเร็จของการบริหารเครือข่ายอย่างหนึ่ง คือ การใช้ความยืดหยุ่น

(Flexibility) ประกอบด้วย ความสามารถในการปรับตัวและโต้ตอบกลับเมื่อพบกับสถานการณ์ไม่คาดฝันหรือขายจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่ยืดหยุ่น ถ้าเครือข่ายไม่ยืดหยุ่นอาจมีปัญหามองต้องปรับตัวเมื่อถึงจุดที่ยอมกันไม่ได้ (Nonagreement Point) นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทุกคนไม่พอใจ ความยืดหยุ่นจะช่วยทำให้เสียงสถานการณ์นี้ การยืดหยุ่นในการเจรจาอาจนำตัวแสดงนโยบายที่เป็นคู่เจรจามาพบกับข้อเสนอใหม่ที่ยอมรับได้ เมื่อใดที่ขาดความยืดหยุ่นโครงการอาจจะหยุดชะงักสมาชิกหุ้นส่วนและเครือข่ายอาจแตกแยกนโยบายย่อยจะพัฒนาปรับปรุงได้ ถ้าผู้บริหารเครือข่ายใช้หลักความยืดหยุ่นเพื่อจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของโครงการที่ตั้งไว้

ส่วนด้านมูลเหตุจูงใจที่ทำให้องค์กร/หน่วยงานด้านการบริหารจัดการอุทกภัยต้องใช้หลักการความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ของโครงการที่ตั้งไว้พบว่า มูลเหตุจูงใจที่ทำให้องค์กร/หน่วยงานด้านการบริหารจัดการอุทกภัยต้องใช้หลักการความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ของโครงการที่ตั้งไว้ คือ ต้องการทำให้งานขับเคลื่อนไปได้ ภาครัฐมีการปรับตัวทั้งองค์กร บุคลากร และวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ฝึกทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและต้องการลดข้อขัดแย้งกรณีถึงจุดที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับกันไม่ได้ และมีทัศนคติพร้อมจะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ มีความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาด้วยการลดบทบาทอำนาจรัฐลง โดยให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีขีดสมรรถนะขององค์กรที่ดีกว่ามาช่วยดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี การบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐของ Goldsmith and William (2004) โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนหน้าที่จากการบริหารจัดการบุคลากรและโครงการไปเป็นทำหน้าที่ประสานทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นกับมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น เมื่อหน่วยงานภาครัฐพึ่งพาพนักงานของรัฐน้อยลง อาศัยเครือข่ายความเป็นหุ้นส่วนและการจ้างเหมาให้ดำเนินงานแทนรัฐมากขึ้นแล้ว หน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งจะต้องจัดการมีส่วนร่วมต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของเครือข่ายอย่างเต็มความสามารถเช่นเดียวกันกับวิธีที่หน่วยงานภาครัฐใช้บริหารพนักงานของรัฐ

4) ด้านความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Trust) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองร่วมมือผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในเครือข่ายการบริหารจัดการอุทกภัยมองเห็นปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เป็นปัญหาเดียวกัน มีเป้าหมายในการบริหารจัดการ

ที่ชัดเจน มีความมุ่งมั่นคาดหวังเหมือนกัน (Shared Values) ในการที่จะช่วยกัน แก้ไขปัญหาการบริหารจัดการอุทกภัย เครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนต่างประสานงาน มีความสามัคคีจริงใจต่อกัน ทำงานเชื่อมโยงกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างเปิดเผย มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วย เหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบภาคี (Partnership) ซึ่งไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ทุกคนมีส่วนร่วม มุ่งให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน โดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของ เครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีของ Bevir (2010) ที่ได้วิเคราะห์ ความสำเร็จของการบริหารเครือข่ายอย่างหนึ่ง คือ ความไว้วางใจในหมู่สมาชิก เครือข่าย (Trust) ปกติแล้วเราต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีความคาดหวัง เหมือนๆกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับบทบาทและเป้าหมาย ความไว้วางใจจะ เกิดขึ้นได้ย่อมเกิดกับการมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ

ด้านหัวใจการทำงานร่วมกันเป็นทีมขององค์การ/หน่วยงานเครือข่าย ชี้ให้เห็นว่า หัวใจของการทำงานร่วมกันเป็นทีมขององค์การ/หน่วยงานเครือข่าย การบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัด ระยอง คือ การที่ผู้นำและสมาชิกทุกคนมีวิสัยทัศน์และเป้าหมายเดียวกัน (Shared Values) และยอมรับร่วมกันในนโยบาย/สิ่งที่ทำมีการวางแผน การทำงานร่วมกัน มีการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง โดยมีภาครัฐเป็น แกนหลักของเครือข่าย และมีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยนเรียนรู้และ ทรัพยากร ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน มีการเสริมสร้างเกื้อหนุน เพื่อสร้าง ความเข้มแข็งให้กันและกันโดยนำจุดแข็งของอีกฝ่ายหนึ่งไปช่วยแก้ไขจุดอ่อนของ อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี การบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐของ Goldsmith and William (2004) การบริหารเครือข่ายที่ ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารเครือข่ายจะต้องควบคุมสิ่งต่าง ๆ ที่ เกิดจาก การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย ได้แก่ การประสานเป้าหมายในทิศทาง เดียวกัน การกำกับดูแลและตรวจตราอย่างทั่วถึง การป้องกันการสื่อสารที่ล้มเหลว การประสานงานระหว่างหุ้นส่วนจากหลากหลายการจัดการความตึงเครียดที่เกิด จากการแข่งขัน และการให้ความร่วมมือการแก้ไขปัญหาข้อมูลไม่ครบถ้วนและ การขาดแคลนสมรรถนะ

จากผลการศึกษาวิจัยด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ผลการดำเนินงาน และทรัพยากรอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาพบว่า หน่วยงานภายในเครือข่ายการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น องค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรภายในเครือข่ายอย่างตรงไปตรงมา โดยถ่ายทอดให้ทุกคนมีส่วนร่วมกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์นั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของโครงสร้าง สายการบังคับบัญชา และผ่านเข้ามาทางผู้นำกลุ่มหรือสมาชิกของกลุ่มมาสู่สมาชิกของกลุ่มที่ทำงานร่วมกัน เป็นวิธีการถ่ายทอดที่ให้ทุกคนมีส่วนร่วม มุ่งให้เกิดประโยชน์ร่วมกันโดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีการบริหารปกครอง (Governance) ตามความหมายของ Rhodes (1996) ได้ให้ความหมายการบริหารปกครองการบริหารปกครองที่เป็นเครือข่าย (Governance as Networks) หมายถึง เครือข่ายระหว่างองค์กรด้วยตนเองที่มีลักษณะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน แต่ขณะเดียวกันสมาชิกของเครือข่ายก็ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระของตนเอง (Self - Organizing) มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน มีการสร้างกติกาในการอยู่ร่วมกัน (Rules of the Game) และเครือข่ายนี้อยู่เป็นอิสระจากภาครัฐอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kapucu (2006) ได้ศึกษาเรื่อง Public - Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dinamic Contexts ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้นภายใต้ความเชื่อมโยงของเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน ปัจจัยสำคัญสำหรับองค์กรต่าง ๆ ในภาวะฉุกเฉิน จึงอยู่ที่การสื่อสาร (Communication) ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารกับส่วนต่าง ๆ ในองค์กรเดียวกัน (Intra Organizational) หรือการสื่อสารระหว่างองค์กร (Inter Organizational) ซึ่งความเข้มข้นของการสื่อสารสะท้อนให้เห็นการประสานงานภายในและระหว่างองค์กร

จากผลการศึกษาวิจัยด้านองค์กรหรือสถาบันที่สามารถเข้าบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพพบว่า ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลการจัดการน้ำโดยเฉพาะ จึงควรมีองค์กรหรือสถาบันที่สามารถเข้ามาบริหารจัดการอุทกภัยในภาพรวม โดยแจกจ่ายนโยบายให้แก่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แทนรูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัยแบบระบบราชการที่มีข้อจำกัดที่เกิดจากสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ จากบนลงสู่ล่างนั้นมีความล่าช้าขาด

ความคล่องตัว ขาดการตอบสนองจากส่วนล่าง การบริหารจัดการค่อนข้าง สลับซับซ้อน เนื่องจากดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของหลายส่วนราชการ และหลายกระทรวง ภายใต้การอำนวยการของสำนักเลขาธิการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย และผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เข้า มาร่วมจัดการต่างก็มีการกิจประจำของตนอยู่แล้ว การเข้ามาปฏิบัติการ ด้านอุทกภัยของหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นเสมือนภารกิจฉุกเฉินเฉพาะกิจ เป็น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวไปเท่านั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ พุฒินาถ พุฒินาทวรรณ (2557) ทำการวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ผลการวิจัยพบว่า ระบบ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังขาดการประสานความร่วมมือ ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังมี ความซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพ ตลอดจนไม่เป็นไปตามกรอบนโยบายของภาครัฐที่ ได้กำหนดไว้ ซึ่งจากสภาพปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ยังไม่มี ประสิทธิภาพเพียงพอได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหามลพิษ ปัญหาคูณภาพน้ำ และปัญหาด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการขาดองค์กรที่เข้ามาบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะด้วยการดำเนินการเร่ง ออกพระราชบัญญัติน้ำ และปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่ยังมี ผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติน้ำ เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กับควรมีการจัดตั้งทบวงน้ำ โดยรวมหน่วยงาน หลักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำเข้ามาไว้แห่งเดียวกัน เพื่อให้การทำงานเป็นไปใน ลักษณะของการรวมแผนแบบบูรณาการทั้งในยามปกติและยามเกิดเหตุภัยพิบัติได้ อย่างทันที่ และตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งในมิติที่เป็น ทรัพยากรธรรมชาติอันจำเป็นที่มีอยู่อย่างจำกัด และในมิติที่เป็นภัยคุกคาม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษามีปัญหาด้านภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ตัวแสดง ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย รัฐจึงควรเปิด โอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วม (Collaboration) ใน กระบวนการนโยบาย (Public Policy Process) การบริหารจัดการอุทกภัยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยอง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ควรตระหนักถึงความสำคัญของการบูรณาการร่วมมือกันทุกภาคส่วน (Collaboration) กับการใช้หลักการเจรจา (Negotiation) นำการใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมีความอ่อนตัวในการปฏิบัติ (Flexility) และมีความร่วมมือของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากร และการร่วมฝึกซ้อมรับมือกับอุทกภัยร่วมกันภายในภาคีเครือข่ายบนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน (Trust) เพื่อลดความเสี่ยงจากอุทกภัยในการพัฒนา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการณ์เกิดอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การบริหารจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองควรส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Collaboration) ของตัวแสดงทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในกระบวนการนโยบายการบริหารจัดการอุทกภัย และการจัดทำแผนปฏิบัติการ และพัฒนาทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรศึกษาการจัดการอุทกภัย (Flood Management) ตามวงจรการจัดการอุทกภัย ก่อนเกิด - ระหว่างเกิด - หลังเกิด ในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

เอกสารอ้างอิง

- ทวิตา กมลเวช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พุดินาท พุดินาทวรรณ. (2557). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 6(1), หน้า 118-130.
- สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว. (2558). การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมายระดับและรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 4(1), หน้า 30-71.

สำนักงานจังหวัดระยอง. (ม.ป.ป.). *แผนพัฒนาจังหวัดระยอง พ.ศ. 2561-พ.ศ. 2564*. ระยอง: กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด.

Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach. *Public Administration*, 87(4), pp.972-989.

Goldsmith, S. & William, D. E. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kapucu, N. (2006). Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic, contexts. *Public Administration: An International Quarterly*, 84(1), pp. 205-220.

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. UK: Edward Elgar Publishing.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. US: Open University Press, Buckingham.