

เรื่องเล่าจากภาคสนาม...ที่น้ำท่วม :

ชุมชน การปรับตัวและการช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ ในยามภัยพิบัติ<sup>1</sup>

บทความนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสร่วมทำงานการประเมินผลกระทบทางสังคมหลังน้ำท่วม ((rapid) social impact assessment)<sup>2</sup> ของธนาคารโลก ระหว่างวันที่ 7-22 พฤศจิกายน 2554 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงาน Post-Disaster Need Assessment (PDNA)<sup>3</sup> ที่รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ (ควรกล่าวไว้ด้วยว่า การสำรวจผลกระทบทางสังคมของธนาคารโลก จะดำเนินการหลังน้ำลดแล้ว 3 อาทิตย์ แต่การศึกษาในเมืองไทยครั้งนี้ดำเนินการในช่วงที่บางพื้นที่ยังมีน้ำท่วมครั้งและบางพื้นที่น้ำเพิ่งจะลดลงประมาณ 1 อาทิตย์)

การทำประเมินผลกระทบทางสังคมนั้น ดำเนินการศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี อุทัยธานีและนครสวรรค์ (ดำเนินการทำ pre-test ที่จังหวัดปราจีนบุรี) โดยเน้นการศึกษาในระดับชุมชน ครอบคลุมทั้งชุมชนเมือง และชนบท จำนวน 12 ชุมชน ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ และเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด พัฒนาสังคมจังหวัด และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) สัมภาษณ์เชิงลึก (indept-interview) กับผู้นำท้องถิ่น ผู้ด้อยโอกาส ผู้หญิง เป็นต้น จำนวน 70 คน และจัดสนทนากลุ่ม (focus group discussion) รวม 30 กลุ่ม โดยครอบคลุมกลุ่มข้าราชการเงินชั้นผู้น้อย กลุ่มชาวนา กลุ่มผู้นำ และกลุ่มชาวบ้านทั่วไป และใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (contents analysis) ตามประเด็นที่กำหนดได้แก่

- Aids distribution and governance
- Social relation and cohesion
- Livelihood and Coping Strategies

แต่ในบทความนี้ จะไม่ได้เขียนอธิบายผลของการศึกษาตามประเด็นข้างต้น แต่จะเขียนอธิบายแบบบอกเล่าสิ่งที่เกิดขึ้น ข้อสังเกตต่างๆ ภายใต้กรอบเนื้อหาตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับชุมชน และระดับกลไกการจัดการ

<sup>1</sup> วีรบูรณ์ วิสารทสกุล ภาควิชาการพัฒนชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup> กรุณาตุ แนวทางการสำรวจและเนื้อหาผลการศึกษาผลกระทบทางสังคมหลังน้ำท่วมของประเทศอื่นๆ เช่น ของฟิลิปปินส์ ล่าสุด [http://pdf.ph/downloads/PDNA/PDNA-Social\\_Impact\\_Assessment\\_FINAL\\_20100725.pdf](http://pdf.ph/downloads/PDNA/PDNA-Social_Impact_Assessment_FINAL_20100725.pdf)

<sup>3</sup> กรุณาตุ แนวทางของ PDNA ได้ใน <http://recoveryplatform.org/pdna/> โดยมีเครื่องมือที่เรียกว่า DALA (Damage and Lost and Need Assessment) เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลความเสียหาย ที่เน้นเป็นการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตต่างๆ เป็นหลัก

## ผู้ได้รับผลกระทบ คนด้อยโอกาส และกลุ่ม

### คนภาคกลาง

โดยภาพรวม กล่าวได้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่ชนบทในพื้นที่ที่ศึกษา มีได้เดือดร้อนมากนั้จากกรณีน้ำท่วม เมื่อเทียบกับชุมชนในเขตเมือง จะมีก็แต่ความไม่คล่องตัวในการเดินทาง ในการอยู่อาศัย และการทำมาหากิน แต่โดยส่วนใหญ่ เนื่องจากวิถีชีวิตเป็นวิถีที่อิงอยู่กับน้ำ หากินกับน้ำ และ “น้ำท่วม” ก็เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกปี เพียงแตปีนี้ น้ำสูงกว่า และท่วมนานกว่า ปกติ

ในช่วงน้ำท่วมเช่นนี้ชาวบ้านชนบท จึงเพียงปรับวิถีชีวิตมาหาอยู่ หากินกับน้ำ ลงเบ็ด ลงแห หาปลา มาทำปลาร้า และส่งไปขายที่อีสาน...

อาจกล่าวได้อย่างไม่ผิดนักว่า ธรรมชาติยังคงเป็นทุนทางสังคม เป็นข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ดักไม่ให้ผู้คนในแถบนี้ตกอยู่ในสภาพช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ อย่างคนในเมือง ซึ่งห่างหายจากวิถีที่พึ่งพาอาศัยธรรมชาติ ไปพึ่งพา ระบบตลาดและสถาบันต่างๆ ในยามน้ำท่วมเช่นนี้ ทั้งระบบตลาดและสถาบันต่างๆ จมน้ำ และใช้การจนเกือบไม่ได้... “ศูนย์พักพิง” จึงกลายเป็นที่พึ่งสุดท้ายของคนเมือง มากกว่า คนแถวนี้ (เรื่องราวของศูนย์พักพิง จะได้กล่าวต่อไป)

### กลุ่มเสี่ยง (vulnerable group)

ในกลุ่มที่เรียกว่า “เสี่ยง” โดยทั่วไป จะครอบคลุมทั้ง ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนจน... ในนิยามเช่นนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ญาติสนิท พี่น้อง จะเป็นข้อต่อสำคัญในการดึงคนกลุ่มนี้ออกจากชุมชนที่ถูกน้ำท่วมไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัย

ส่วนกรณีกลุ่มเสี่ยงที่ไม่มีญาติพี่น้อง.. ชุมชนในพื้นที่ศึกษา ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ในสังคมชนบท การช่วยเหลือเกื้อกูลดูแลกัน ยังเป็นสภาพการณ์หนึ่งที่ปรากฏให้เห็นได้เต็มตา... ยิ่งในภาวะที่ยากลำบากเช่นนี้ ก็ยิ่งเป็นแรงหนุนให้เกิดการช่วยเหลือกันมากยิ่งขึ้น

สำหรับกลุ่มผู้ป่วยเรื้อรัง .. คงต้องกล่าวว่า ด้วยการมีระบบอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ในระดับหมู่บ้าน ที่ถูกออกแบบวางแผนรับมือภัยพิบัติมาอย่างดี สำหรับ อสม. ในพื้นที่ที่ศึกษาจะมี รายชื่อผู้ป่วย ยาที่ต้องใช้ วันเวลาที่ต้องการยา.. เมื่อถึงเวลา อสม. จะดำเนินการจัดการส่งยาและการช่วยเหลือไปถึงมือผู้ป่วยที่บ้านเลยทีเดียวน อีกรั้งยังมี กรณีของการนำผู้ป่วยส่งสถานพยาบาลตามที่ได้มีการนัดหมายอีกด้วย แต่ในบางพื้นที่ รพ.สต. ก็บริการถึงบ้านเช่นกัน

ขณะเดียวกันจากการลงสำรวจในพื้นที่ ก็พบว่ามี กลุ่มเลี้ยงใหม่ที่อาจ “จนแบบฉับพลัน” จากการล่มสลายของพื้นที่สวนผลไม้ เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรที่ทำสวนผลไม้ จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แต่กว่าจะได้เก็บเกี่ยวผลผลิตต้องใช้เวลาหลายปี ซึ่งในยามปกติอาชีพชาวสวนจะค่อนข้างมีความมั่นคง เนื่องจากผลผลิตสามารถเก็บเกี่ยวได้ต่อเนื่องหลายปี แต่เมื่อเจอภัยพิบัติครั้งนี้ และอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต ชาวสวนหลายรายยังลังเลใจกับการลงทุนครั้งใหญ่กับผลไม้สักครั้ง และบางคนถึงกับมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเป็นพืชไร่ หรือ พืชผักระยะสั้นเลยทีเดียว

เช่นเดียวกับ กลุ่มผู้เลี้ยงปลาแรด ที่มีวงจรกิจกรรมเริ่มเลี้ยงจนถึงขายประมาณ 12-14 เดือน ก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเลี้ยงปลาทับทิมที่มีวงจรกิจกรรมเลี้ยงประมาณ 4-5 เดือนอีกด้วย

ประเด็นสำคัญที่ยังน่าตั้งเป็นข้อสังเกต ก็คือ 1) เรื่อง skill transfer ของชาวสวนผลไม้ที่ชำนาญในการเพาะบ่มและดูแลสวนผลไม้ จะสามารถถ่ายโอนทักษะนั้นไปสู่การดูแลพืชผัก ได้หรือไม่ อย่างไร และ 2) ผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ จะเป็นอย่างไรในอนาคต หากชาวสวนผลไม้เปลี่ยนวิธีการผลิต โดยเลือกผลิตพืชผักระยะสั้นเพียงไม่กี่ชนิด หรือ กลุ่มเลี้ยงปลาแรด เปลี่ยนมาเลี้ยงปลาทับทิมทั้งหมด

### กลุ่มกิจกรรมต่างๆ

ในภาวะที่น้ำกำลังท่วมอยู่นั้น กลุ่มกิจกรรม เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มกองทุนเงินล้าน เป็นต้น ไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะกลุ่มที่จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงวิกฤติ

แต่มีบางกลุ่มเริ่มหารือถึงการช่วยเหลือหลังน้ำลดว่าจะทำอะไรได้บ้าง เช่น กลุ่มกองทุนเงินล้าน ต.ท่าซุง อุทัยธานี กำลังหารือ เรื่องการลดดอกเบี้ยจากร้อยละ 7 หรือ ร้อยละ 6 กลุ่มชาวนาที่โคกสลุด ลพบุรี คิดถึงการรวมตัวเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการมีอำนาจต่อรองกับกรมชลประทานเพื่อการจัดการน้ำ

### **การ (ไม่ได้) เตรียมตัว การปรับตัว และผลกระทบ**

#### เตรียมตัวรับมือ

ภัยน้ำท่วมในครั้งนี้ บางพื้นที่มีประสบการณ์มาแล้วอย่างต่อเนื่อง ก็จะตระหนักรู้เองว่า หากมีฝนตกในจังหวัดทางเหนือขึ้นไป เช่น น่าน พิชญ์โลก กำแพงเพชร..อีกก็วันน้ำเหนือจะไหลลงมาถึงบ้านตัวเอง ก็จะเทินของขึ้น (ในบางพื้นที่ใช้คำว่า “เทิน” บางพื้นที่ใช้คำว่า “หนูน”) ...และเมื่อ ฤดูกาล และ น้ำท่า ปัจจุบัน

เปลี่ยนแปลงไปไม่เหมือนเดิม ก็จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต โดยการทำนาให้เร็วขึ้น เพื่อจะได้เก็บเกี่ยวก่อนน้ำใหญ่มา

### ข้อสังเกต

การสื่อสารเรื่องการมาของน้ำ ไม่ว่าจะเป็นของกรมอุตุฯ วิทยาลัย หรือ ของ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด (ปภ.) ที่บอกเตือนชาวบ้าน ในรูปของ ปริมาณน้ำท่าไหล เป็น xxxx ลบ.ม.ต่อวินาทีนั้น ไม่สามารถสร้างความเข้าใจให้กับชาวบ้านได้ว่า ที่บ้านของเขานั้นน้ำจะท่วมสูงเท่าไร ก็เช่นตมเตร ก็เมตร ดังนั้นชาวบ้านจึงเรียนรู้เรื่องน้ำท่วมจากข่าวโทรทัศน์ เป็นหลัก เนื่องจากเห็นภาพชัดเจนที่สุด

และเมื่อไม่สามารถล่วงรู้ความสูงของน้ำได้...ความสูงของน้ำในปี พ.ศ. 2538 จึงกลายเป็นมาตรวัด และ คาดการณ์เอาไว้ว่า “น้ำจะสูงไม่เกินปี 38”

ขณะเดียวกับ การเตรียมตัวของชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะจาก ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) ก็จะมีการฝึกอบรมให้แก่ชุมชนในพื้นที่ที่เกิดภัยธรรมชาติแบบฉับพลัน เช่น พื้นที่เสี่ยงต่อดิน-หินถล่ม แผ่นดินทรุด ในหลักสูตร community based disaster risk management (CBDRM)<sup>4</sup> ซึ่งเริ่มทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เพื่อให้มีความพร้อมในการรับมือ..

แต่สำหรับในปีนี้ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมโดยส่วนใหญ่ เป็นชุมชนที่ไม่มีการเตรียมความพร้อมมาก่อน หรือหมายถึง เป็นชุมชนที่อยู่นอกเหนือ นิยาม เสี่ยงภัย แบบเดิมนั่นเอง

และเนื่องจากในปีนี้น้ำภัยพิบัติน้ำท่วมมาในปริมาณที่มากกว่าเดิม ยาวนานกว่าปกติ และมีรูปแบบการเกิดที่แตกต่างออกไปจากเดิม นั้นหมายถึง ทั้งชุมชนที่มีการเตรียมการและไม่มีการเตรียมการต่างก็ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากทั้งสิ้น

---

<sup>4</sup> ปัจจุบันแนวคิดเรื่อง CBDRM ได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็น CBDRR โดยเปลี่ยนจากคำว่า Management มาเป็น Reduction เนื่องจากยอมรับโดยทั่วไปว่าในภัยพิบัติ โดยเฉพาะที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้น (climate change) มนุษย์ไม่สามารถจัดการกับธรรมชาติได้ แต่ทำได้เพียงการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น ความคิดนี้นำมาซึ่ง แนวคิดการจัดการแบบ adaptive / resilience / flexible

## กลุ่มชาวนาที่มีการปรับตัว

ประสบการณ์น้ำท่วมอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ภาคกลางประมาณปลายเดือนกันยายน จนถึงปลายตุลาคมนั้น เกิดขึ้นจนยืนยันว่าเป็นลักษณะนิสัยของธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไป ได้ทำให้ชาวนาในพื้นที่ลุ่มภาคกลาง จำนวนไม่น้อยต้องปรับเปลี่ยนปฏิทินการเพาะปลูก

กล่าวคือ ต้องพยายามลงนารอบแรกให้ได้ในเดือนธันวาคม เพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ไม่เกินเมษายน และรอบสอง ต้องลงนาประมาณพฤษภาคม เพื่อเก็บเกี่ยวให้ได้ต้นๆ กันยายน ก่อนน้ำจะมา

### ในเรื่องเกี่ยวกับข้าวเพิ่มเติม

- ปีนี้ นาที่เกี่ยวไม่ทัน....ก็เก็บหนี้ต่อไป...ในบางพื้นที่ ปีนี้เป็นรอบที่ 2 ที่ไม่ได้เกี่ยวข้าว เนื่องจากปีที่แล้ว มี เพลี้ยกระโดดสีน้ำตาลระบาดทำให้ข้าวเสียหายจำนวนมาก ไม่สามารถเกี่ยวข้าวได้ ข้าวไร่ชาวนา ยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเรื่องเพลี้ยระบาดเลย
- นาที่เกี่ยว ในสภาพ ข้าวที่ยังไม่สุก – เขียวๆ อยู่..แต่จำเป็นต้องเกี่ยว..ขายได้ประมาณ 2,000 – 3,000 บาท ต่อตัน
- นาที่เกี่ยวทัน...ได้ข้าวที่ดี ...จำหน่ายได้พอดี เข้า ....นโยบายจำหน่ายข้าวเริ่ม 7 ตุลาคม 2554 – สิ้นสุด กุมภาพันธ์ 2555

แต่ในช่วงที่ทำการเก็บข้อมูลในการศึกษาผลกระทบทางสังคมนั้น (ปลายพฤศจิกายน) บางแห่งแถว ต. โคกสลุด ต.ต้นซุง ลพบุรี น้ำยังเต็มทุ่งไม่ต่ำกว่า 2 เมตร หลายคนจึงกังวลว่าปีนี้จะได้ทำนา 2 รอบหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเพื่อทำนาของชาวนาในบางพื้นที่ต้องการหลักประกันเรื่องความปลอดภัยของน้ำ เนื่องจากช่วงของการปลูกเป็นช่วงแล้ง ดังนั้นจึงต้องการน้ำเพื่อใช้ในการทำนา แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถหาหลักประกันที่มั่นใจได้จากชลประทานในพื้นที่

ข้อสังเกตอีกอย่างและก็ยังเป็นคำถามให้ต้องคิดว่า การจะอยู่รอดในภาวะภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการ รวมกลุ่ม รวมตัวสูง และต้องการการปฏิบัติการรวมหมู่ร่วมกัน (collective action) หรือไม่ เพราะ กรณีที่ ตำบลหาดทอง อุทัยธานี ชาวนามีการรวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ มีผืนนารวมๆ กันแล้ว 2-3 พันไร่ ชาวนาที่นี่มี ปฏิทินการทำนาพร้อมกันทั้งตำบล เพราะต้องเริ่มไถน้ำจากนาบนที่ดอน ลงข้างล่าง รายไหน ไม่ทำตาม ปฏิทินของตำบล ก็อาจไม่มีน้ำให้ทำนา แต่การปรับตัวเช่นนี้ ชาวนาแถวๆ ตำบลต้นซุง ที่ถูกน้ำท่วมเป็น

ประจำเช่นกัน ปฏิเสธที่จะทำตามกลุ่มชาวนาที่หาดทอง ด้วยเหตุผล ที่นอกจากภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว เขายังบอกว่า “ไม่เป็นอิสระ”<sup>5</sup> อีกด้วย

และหากจะกังวลว่า ปีหน้าข้าวจะขาดแคลนนั่น โรงสีและหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ต่างยืนยันว่า ปัจจุบันชาวนาต่างวิตกต่อปัญหาน้ำท่วมในปีหน้า ก็ออกเสาะหาพันธุ์ข้าวระยะสั้นกันแล้ว ที่น่าห่วงมากกว่า คือในปีหน้า ข้าวระยะสั้นจะออกมาเต็มตลาดในช่วง เมษายน พฤษภาคม

### เกษตรกรกลุ่มที่ไม่ได้ปรับตัว

อย่างที่กล่าวในข้างต้นว่า น้ำท่วมในปีนี้ บางพื้นที่ที่ไม่เคยถูกท่วมมาก่อน หรือพื้นที่ที่เคยถูกท่วม ก็ไม่รุนแรงและท่วมนานเท่ากับปีนี้ ดังนั้นเกษตรกรกลุ่มอื่นๆ ไม่ว่าจะ เป็น กลุ่มผู้เลี้ยงปลา กลุ่มที่ทำสวนผลไม้ ล้วนแล้วแต่ได้รับผลกระทบอย่างเต็มๆ กล่าวคือ ผลผลิตที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยวเสียหายทั้งหมด รวมถึงเครื่องมือการผลิตทางการเกษตร เช่น รถไถ กระจัง เครื่องสูบน้ำ ก็จมน้ำทั้งหมด

ถามว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตหรือไม่ อย่างที่กล่าวไว้ในข้างต้น ว่าการปรับวิธีการผลิตสำหรับคนกลุ่มนี้ ไม่ง่ายนัก เพราะมีความเสี่ยงและความไม่มั่นคงอยู่ด้วย บางส่วนจึงพยายามหาหนทางที่จะลดความเสี่ยง เช่น กลุ่มที่เลี้ยงปลาแรด ปลาทับทิม ก็คิดจะทำ แพ-กระจังปลา ที่พวกเขาคิดว่าจะจัดการกับปัญหาน้ำท่วมได้ดวณ

### สำหรับคนเมือง

คนเมืองอย่างนครสวรรค์ ห่างไกลจากการมีประสบการณ์น้ำท่วมมานานเป็นสิบปี เพราะริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยามีผนังที่แข็งแรง มั่นคง ซึ่งสร้างความมั่นใจว่าเมืองจะไม่ท่วม ความมั่นใจจนเกินไป นำมาซึ่งการขาดการเตรียมพร้อมที่ดีเสมอ เมื่อมีเหตุที่ผนังกันน้ำแตก ก็ทำเอาเมืองนครสวรรค์อัมพาตไปทันที และ ความที่ไม่มีประสบการณ์ในการอยู่กับน้ำท่วมมานาน ก็เป็นความยากลำบากที่จะดำเนินชีวิตอย่างปกติได้ คนในเมืองจึงอพยพไปอยู่ศูนย์พักพิงที่ทางจังหวัดจัดให้

ต่างจากคนในเมืองอุทัยธานี ที่คุ้นเคยกับน้ำท่วมเป็นประจำ คนในเมืองคุ้นเคย หน่วยราชการ นักการเมือง ต้องถนัดรู้ว่าต้องทำอะไร อย่างไร ในสถานการณ์เช่นนี้ ดังนั้นเมื่อน้ำมาเยือนอย่างรวดเร็ว และมาากและ

---

<sup>5</sup> ผู้เขียนอยากกล่าวเพิ่มเติมว่า ในแวดวงการทำงานด้านภัยพิบัติในแถบเอเชียใต้ที่มีประสบการณ์ต่อภัยพิบัติต่อเนื่องนั้น ยอมรับว่าเราไม่สามารถจัดการ ป้องกันภัยพิบัติได้ นอกจากต้องปรับการดำรงชีวิตตัวเองเท่านั้น แต่การปรับตัวเองที่จะอยู่รอดนั้นจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มร่วมกันจัดการ ซึ่งวิธีการจัดการที่พูดถึงกันโดยทั่วไป คือ แนวทางการจัดการร่วมอย่างยืดหยุ่น (Adaptive co-management)

สูงกว่าทุกปี แต่ดูเหมือนการดำเนินชีวิตก็ยังเป็นปกติอยู่มาก เพราะทั้งสะพานไม้ และเรือเมด ก็ถูกนำออกมาให้บริการอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะมีความลำบากกว่าเดิมในการคมนาคม

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึง ผลกระทบกับคนเมือง กล่าวได้ว่า กลุ่มอาชีพของคนในเมืองที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ก็หนีไม่พ้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มที่หาเช้ากินค่ำ กลุ่มที่ค้าขายของเล็กๆ น้อยๆ ในตลาด ในยามที่น้ำท่วมการทำมาหากิน หรือทำมาค้าขายก็ต้องหยุดไปโดยปริยาย การจับจ่ายอยู่กับบ้าน หรือที่ศูนย์พักพิงนำมาซึ่งความเครียดที่อาจนำไปสู่การคิดฆ่าตัวตาย

แกนนำชุมชนในเขตเมือง (ชุมชนปากบากลัมพันธ์) อุทัยธานี เล่าว่าจากการที่เขาสำรวจความเครียดตามแบบสำรวจของสาธารณสุขจังหวัด เขาพบว่ากลุ่มประชาชนที่สำรวจประมาณ 60 คน มี 20 คน มีความเครียด และ 5 คน คิดที่จะฆ่าตัวตาย

พื้นที่	กลุ่มประชากร	ผลกระทบจากน้ำท่วม	กลยุทธ์การต่อสู้		ความเสี่ยงหลังน้ำลด
			ทางเลือกในเชิงเชิงอาชีพ	พึ่งคนอื่น (D) / พึ่งพาอาศัยกัน (I) / พึ่งตัวเอง (S)	
เมือง	ผู้มีรายได้น้อย	มาก	สูง	พึ่งคนอื่น	น้อย
	ข้าราชการรายได้น้อย	น้อย - ปานกลาง	ต่ำ	พึ่งคนอื่น	น้อย
ชนบท	ชาวนา	มาก (กรณีเกี่ยวข้าวไม่ทัน)	กลาง	พึ่งคนอื่น / พึ่งพาอาศัยกัน	ปานกลาง
	ชาวสวน	มาก (กรณีท่วมนานกว่า 4 weeks)	ต่ำ	พึ่งตัวเอง	มาก
	ประมง	มาก (กรณีท่วมสูงและน้ำแรง)	ต่ำ	พึ่งคนอื่น	น้อย
	หารายได้ในรายวันในภาคเกษตร	น้อย	สูง	พึ่งตัวเอง / พึ่งพาอาศัยกัน	น้อย

#### หมายเหตุ

ความหมายจากตารางข้างต้น ในคอลัมภ์กลยุทธ์การต่อสู้ (coping strategy) นั้น จะพบว่า แม้ว่าผู้มีรายได้น้อยในเมืองจะมีทางเลือกเชิงอาชีพสูง เนื่องจากอยู่ใกล้ตลาด สามารถมีอาชีพรับจ้างได้อย่างหลากหลาย แต่ก็เป็ทางเลือกที่ต้องอาศัยก็พึ่งพาคนอื่นทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจาก กลุ่มหารายได้ในรายวันที่อยู่ในภาคการเกษตร กลุ่มนี้ก็มีทางเลือกเชิงอาชีพ

สูงเช่นกัน แต่สิ่งที่น่าสนใจ ก็คือ เป็นทางเลือกในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง เนื่องจากในภาคการเกษตรนั้น ชาวบ้านจะใช้วิธีจ้างและรับจ้างกันและกันในการทำงานเล็กๆ น้อยๆ ในสวน ในไร่ ในนา ของเพื่อนบ้าน

## การช่วยเหลือ

### งบจากจังหวัด

จังหวัดจะสามารถนำเงินมาใช้ในการบรรเทาสาธารณภัยได้ ก็ต่อเมื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่ภัยพิบัติ นั่นหมายความว่า ต้องเกิดภัย เกิดความเสียหายก่อนจึงจะสามารถนำเงิน 50 ล้านบาทออกมาใช้ได้ จังหวัดที่อยู่ภายใต้ทรงขังความคิดอันนี้ ได้แก่ อุทัยธานี และ นครสวรรค์

ต่างจาก ลพบุรี ที่แหกกฎด้วยข้ออ้างที่ว่า หากคุณเห็นภัยมาอยู่ข้างหน้าและมีเงินอยู่ในกระเป๋าแต่ไม่ยอมใช้ป้องกัน มันก็เกินไป กอปรกับ ในการดูแลเรื่องน้ำท่วมนี้ รัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ ได้แบ่งงานให้ รองนายกฯ ให้ไปดูแลจังหวัดต่างๆ ที่น้ำท่วม เป็นโชคดีของลพบุรีที่รองนายกฯ ที่ดูแล ลพบุรี ดูกระทรวงการคลังด้วย ดังนั้น การดำเนินการของลพบุรีเพื่อขอใช้เงินก้อนนี้เพื่อการปกป้องเมืองชั้นในก่อนการประกาศเป็นเขตภัยพิบัติจึงเกิดขึ้น ผลที่ตามมา คือ ในเขตเทศบาลเมือง ทั้ง อ.เมือง อ.บ้านหมี่ และท่าวัง จึงแห้งสนิท

งบจังหวัดนี้ บางส่วนจะถูกนำไปใช้เพื่อการทำอาหารแจกจ่ายไปตามศูนย์พักพิงที่จังหวัดจัดเตรียม หรือแจกจ่ายไปตามจุดรับต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นหลัก (ซึ่งปกติจะรับผิดชอบโดย พัฒนาสังคมจังหวัด) บางส่วนถูกนำไปใช้ไปซื้อเป็นถุงยังชีพ เรือ (ซึ่งจัดการโดย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) เป็นต้น

### ศูนย์พักพิง

ในภาวะภัยพิบัติน้ำท่วมนี้ ใน 3 จังหวัดที่ศึกษา พบว่าการอพยพคนจากบ้านพักอาศัยมายังศูนย์พักพิงของส่วนราชการนั้น น่าจะเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่ในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมทุกๆ ปีนั้น ชุมชนจะมีการจัดเตรียมศูนย์พักพิงประจำตำบลเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็น โรงเรียน – วัด

นอกจากนี้ เรายังเห็นความแตกต่างของการจัดการศูนย์พักพิงของชุมชนท้องถิ่น ที่เป็น โรงเรียน – วัด ที่ผู้เข้ามาพักพิงจะมาอยู่กันเป็นครอบครัว ทำการหุงหาอาหารเอง และกินร่วมกับครอบครัวอื่นๆ หรือหากอยู่ที่วัด ก็จะทำอาหารสำหรับใส่บาตรทำบุญไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นจะพบว่า ในพื้นที่ที่อยู่ไกลออกจากเมือง และเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ สภาองค์กรชุมชน ต่างเข้ามาเสริมเติม โดยการทำโรงครัวสนับสนุนให้กับชาวบ้านด้วย

ซึ่งแตกต่างจากศูนย์พักพิงที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ ที่ส่วนราชการต้องจัดเตรียมข้าวปลาอาหารทั้ง 2-3 มื้อเพื่อบริการแก่ผู้มาพักพิง จัดหาข้าวของเครื่องใช้มาคอยแจกจ่าย และควรกล่าวไว้ด้วยว่า แม้ว่า ศูนย์พักพิงบางศูนย์ในเมือง จะรับผิดชอบโดย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แต่ดูเหมือน ความรู้ในการจัดการเรื่องเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพจะมีไม่มากพอ ทั้งเรื่องการจัดการของแจก การจัดการการอยู่ร่วมของคนหมู่มาก เป็นต้น

#### ของแจก การกระจาย สำนึกความเท่าเทียมบนหน้าจอทีวี

ในพื้นที่ที่ได้ทำการสำรวจที่มีน้ำท่วมอยู่ประมาณ 2 เดือนนั้น พบว่า มีครัวเรือนที่ได้รับถุงยังชีพช่วยเหลือสูงสุด 48 ครั้ง (ฟังไม่ผิดครับ 48 ครั้ง)

- ปริมาณที่มากมายนี้ ชาวบ้านกล่าวติดตลกว่า “ตอนนี้บ้านแทบจะพังแล้ว เพราะของหนักมาก” .....บางคนบอกว่า “เดี๋ยวน้ำลดจะไปเปิดร้าน 7-11” บางคนยังแซวผู้เขียนว่า “อาจารย์หนีน้ำมาจากกรุงเทพฯ ใช้น้ำใหม่ แต่ขอโทษด้วยนะ ลืมหยิบถุงยังชีพจากที่บ้านมาให้”
- ความหลากหลายของของที่อยู่ในถุงยังชีพ อาจสะท้อนได้จากสิ่งที่ชาวบ้าน บอกว่า ..“เดี๋ยวน้ำลดจะไปอด มาม่า กับ ปลากระป๋องที่ถ้ากระบอก” “อาจารย์เอาน้ำนี้ไปเถอะ ที่บ้านเยอะ”

ส่วนพื้นที่ที่แจกอาหาร ของกินที่ถูกออกถูกใจผู้รับมากที่สุด น่าจะเป็น อุทัยธานี ที่ระบบการช่วยเหลือเรื่องอาหาร ถูกจัดการโดยนักการเมืองท้องถิ่นและ สส. ในพื้นที่ที่ทำงานประสานกันอย่างเป็นระบบ (ทั้งหมดเป็นกลุ่มคนของพรรคชาติไทยพัฒนา) ที่ว่า “ถูกออกถูกใจ” เพราะ อาหารที่ถูกแจกจ่ายออกไป จะเป็น “ของสด” เช่น เนื้อไก่ เนื้อหมู ผัก พริกแกง และเครื่องปรุงต่าง เพื่อให้ชาวบ้านเอาไปทำกับข้าวกันเองเองติดต่อกันเป็นประจำหลายสัปดาห์ ในบางพื้นที่บอกว่า บางครั้งจะแนบสูตรอาหารมาด้วยเลย

ส่วนประเด็นที่มักจะเป็นห่วงเป็นใยกันมาก คือ ของแจก หรือถุงยังชีพนั้นกระจายทั่วไหม ถึงมือทุกคนไหม ประเด็นนี้น่าสนใจ เนื่องจากพบว่า สำนึกเรื่องความยุติธรรม ความเท่าเทียมในพื้นที่ศึกษาเป็นเรื่องที่ชาวบ้านทุกคนเองก็ตระหนักและให้ความสำคัญ นั่นจึงทำให้การกระจายของของแจก-ถุงยังชีพในระดับหมู่บ้าน – ชุมชน ถูกตรึงไว้ด้วยสำนึกนี้เช่นกัน (นักการเมืองท้องถิ่นก็ระมัดระวังตัว แกนนำชาวบ้านก็เข้ามามีส่วนร่วมและจับตา) อีกทั้งการที่โทรทัศน์กลายเป็นสื่อที่มีอยู่ในทุกบ้าน ชาวบ้านบอกว่า หากมีกรณีไม่โปร่งใสในการแจกของเกิดขึ้น เขาสามารถโทรเข้าไปในรายการ หรือ ส่ง SMS ให้มี ตัววิ่งบนหน้าจอ.. วันรุ่งขึ้นเรื่องนี้ ก็จะมีการสอบสวนทันที

อิทธิพลของโทรทัศน์นั้นยังสร้างความรู้สึกผิดให้แก่ชาวบ้านในแถบภาคกลางอีกด้วย เนื่องจากเมื่อน้ำเริ่มท่วมปริมาณทลและกรุงเทพฯ ตั้งแต่กลางๆ เดือนตุลาคมเป็นต้นมา หน้าจอโทรทัศน์ก็ถูกยึดโดยรายงานข่าว

น้ำท่วมและความเดือดร้อนของคนกรุงเทพฯ จนทำให้ชาวบ้านแถวนี้รู้สึกว่าการที่พวกเขาได้รับความช่วยเหลือนั้นเป็นการเอาเปรียบคนกรุงเทพฯ ปริมาณพล ทั้งๆ ที่ในขณะนั้น ชุมชนแถว ต.ทับกฤช รอบๆ บึงบอระเพ็ด น้ำยังท่วมสูงถึงหลังคาไม่ต่ำกว่า 5-6 เมตร หรือ แถวโคกสลุด ลพบุรี น้ำก็ยังท่วมทุ่งนา 2-3 เมตรเช่นกัน

### ข้อสังเกต

เรื่องการคิดการช่วยเหลือเรื่องอาชีพหลังน้ำท่วม หรือเมื่อมีวิกฤต

- องค์การระหว่างประเทศ จะมองการช่วยเหลือ ผ่าน Work program ที่เป็นการจ้างงานเพื่อการสร้างสิ่งก่อสร้างพื้นฐานให้กับชุมชนท้องถิ่น หรือการใช้แรงงานเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ
- หน่วยงานพัฒนาสังคมและแรงงาน จะมองการช่วยเหลือ ผ่าน การฝึกอบรมเรื่องอาชีพ
- ชาวบ้าน มองการช่วยเหลือผ่าน การได้รับเงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพ

เรื่องการแจกอาหาร ถุงยังชีพ

การแจกถุงยังชีพ ของช่วยเหลือและอาหารอย่างล้นเกินนั้น ...หอการค้านครสวรรค์ ชาวบ้านแถวทับกฤช นครสวรรค์ ชาวบ้านแถวท่าซุง อุทัยธานี ตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจว่า จะทำให้ ชาวบ้านช่วยเหลือตัวเองน้อยลง เพราะที่ผ่านๆ มา น้ำท่วมทุกครั้ง ชาวบ้านก็จัดการตัวเองทั้งหมด ไม่ต้องมีของแจกอะไร

### กลไกการช่วยเหลือ

นอกจากจังหวัด (รวมถึง พมจ. และ ปภ.) ที่มีงบประมาณ 50 ล้านบาท เพื่อการจัดการภัยพิบัติแล้ว ควรกล่าวด้วยว่า กลไกที่มีประสิทธิภาพยิ่ง คือ สายนักการเมืองท้องถิ่น ยิ่งหากพื้นที่ไหนสามารถทำงานประสานได้กับ ผู้นำท้องถิ่น และ ประสานได้กับ อบจ. และ สส. ได้ดีด้วยแล้ว ก็จะมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองอาจวิเคราะห์ได้ว่า ทั้งหมดเป็นการลงทุนเพื่อสร้างคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป นักการเมืองทุกคนต้องเร่งสร้างภาพ แสดงผลงานกันเต็มที่ แต่ในมุมมองแบบรัฐศาสตร์นั้น ก็ตอบย้ำว่า ในระบบของการเลือกตั้ง น่าจะเป็นระบบที่ประชาชนซึ่งกุมเสียงของนักการเมืองก็สามารถสร้างอำนาจต่อรองเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

ขณะเดียวกันในฝั่งขององค์กรเอกชนนอกภาครัฐ มูลนิธิจากสายวัง บริษัทเอกชน ก็ระดมการช่วยเหลือเข้ามาอย่างมกัลัน ส่วนภาคประชาชนเอง ก็มีการจัดการตั้งแต่ในระดับชุมชน เช่น ชุมชนเมืองนครสวรรค์ มีกองทุนภัยพิบัติสำหรับ 30 กว่าชุมชนในเมืองที่ระดมเงินเป็นกองกลาง เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคนเดือดร้อน

ขณะเดียวกัน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่ทำหน้าที่ สนับสนุนงานและงบประมาณให้แก่ศูนย์ภัยพิบัติภาคประชาชนระดับตำบล ก็เริ่มมีการทำงานร่วมกับองค์กรชุมชนแล้ว ส่วน สภาองค์กรชุมชน โดยเฉพาะที่ จ.ลพบุรี ก็แสดงบทบาทการสนับสนุน การเชื่อมโยง และส่งต่อความช่วยเหลือจาก สภาองค์กรชุมชนในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ ไปยังชุมชนต่างๆ ในลพบุรี

ในระดับจังหวัด ภาคประชาสังคมนครสวรรค์ที่รวมตัวจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ เครือข่ายวิद्यุชุมชน ศูนย์สาธารณสุขภาคประชาชน ก็วางระบบการทำงานของตัวเองเพื่อทำหน้าที่อุดช่องโหว่ในด้านการศึกษา และเชื่อมโยงทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

### ความรู้ในการจัดการของภาคประชาสังคมนครสวรรค์ แบ่งระยะการช่วยเหลือเป็น

- ระยะนำท่วม : สถานีวิทยุสำคัญที่สุด เพื่อให้ข่าวสารเรื่องภัยกระจายทั่วถึง ระยะนี้ทุกคนต่างตระหนกตกตื่น ต้องตรึงทุกคนไว้กับที่
- ระยะน้ำขัง : สร้างเพื่อน ให้ความรู้เพิ่มเติม และคลายเครียด
- ระยะน้ำลด : เตรียมตัว เตรียมความพร้อม เตรียมสุขภาพ
- ระยะน้ำแห้ง : สนับสนุนการฟื้นฟู

### ส่งท้าย

การจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่แค่เรื่องของการจัดการน้ำท่วม: ในภาวะวิกฤตน้ำท่วมมีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นมากมาย ที่เป็นปัญหามากที่สุด น่าจะเป็นเรื่องของการสร้างระบบต่างๆ ใหม่ทั้งหมดในสถานการณ์ภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องอาหารการกิน การเดินทาง การอยู่อาศัย ศูนย์พักพิง เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อศึกษา ทำความเข้าใจ “ตัวระบบและโครงสร้าง” ที่ต้องถูกสร้างใหม่ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ความสนใจทั้งหมดหลังน้ำท่วม ยังมุ่งไปแต่เรื่องการจัดการน้ำในระบบคลองเท่านั้น

Humanitarian studies area: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ควรได้ขยายความสนใจศึกษา ค้นคว้าและจัดการเรียนการสอนในมิติ Humanitarian ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่างๆ สถานการณ์ความขัดแย้ง เนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์ภัยพิบัติและความขัดแย้งเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ในประเทศไทยมีมากขึ้นและถี่ขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

**“ผมกังวลว่า ความสำเร็จที่เทศบาลสามารถสูบน้ำออกจากเขตเมืองได้แห้งภายใน 1 อาทิตย์นั้น อาจกลายภัยพิบัติในอนาคต”**

ประธานหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์

18 พฤศจิกายน 2554