บทความวิชาการ

ผู้นำท้องถิ่นกับการจัดการสาธารณภัย: ถอดบทเรียนจากอุทกภัยจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2568

Local Government Leadership in Disaster Management: Lessons Learned from the 2025 Songkhla Flood

วันที่รับบทความ (Received) : 11 สิงหาคม 2569
วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 23 กันยายน 2569
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 กันยายน 2569
วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 กันยายน 2569

สุธีญา พรหมมาก [1]
Suteeya Prommak
นิสิตปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ
Ph.D. Student, Public Administration Program,
College of Management for Development, Thaksin University
140 หมู่ที่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000
140 Moo 4, Khao Rup Chang Sub-district,
Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000

ธนัญชกร ปกิตตาวิจิตร[2] *
Thananchakorn Pakittawichit
อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ
Lecturer, Doctor of Philosophy Program,
College of Management for Development, Thaksin University
140 หมู่ที่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000
140 Moo 4, Khao Rup Chang Sub-district,
Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000
*Corresponding Author, E-mail: thananchakorn.p@tsu.ac.th

[1] ผู้นิพนธ์หลัก (first author)
[2] ผู้นิพนธ์ร่วม (co-author)
* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ถอดบทเรียนบทบาทและสมรรถนะของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดการสาธารณภัย จากอุทกภัยจังหวัดสงขลาระหว่างวันที่ 19–28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน 635,423 คน ใน 16 อำเภอ โดยวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร จำนวน 37 รายการ ประกอบด้วยรายงานและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 รายการ รายงานข่าวและบทวิเคราะห์เชิงนโยบาย 7 รายการ กฎหมายและเอกสารนโยบาย 5 รายการ และงานวิชาการ 22 รายการ ใช้แนวคิดภาวะผู้นำในวิกฤตเป็นกรอบหลักวิเคราะห์ตามระยะของภัยพิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีจุดแข็งในการระดมชุมชนและอาสาสมัคร แต่ยังมีจุดอ่อนเชิงระบบ 4 ประการ ได้แก่ ข้อมูลพยากรณ์ล่วงหน้าไม่ถูกแปลงเป็นการปฏิบัติ การแจ้งเตือนล่าช้า การสั่งการขาดเอกภาพ และท้องถิ่นขาดอำนาจและทรัพยากรในการตัดสินใจระยะแรก

บทความเสนอแนวทางพัฒนาสมรรถนะผู้นำ อปท. 5 มิติ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการวางแผน 2) การสื่อสารและการจัดการข้อมูล 3) การบัญชาการและการตัดสินใจ 4) การประสานงานเครือข่าย และ 5) ธรรมาภิบาลและการเรียนรู้ ผลการศึกษานำไปใช้กำหนดหลักสูตรพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่น เกณฑ์เริ่มปฏิบัติการล่วงหน้าเมื่อมีคำเตือน การปรับบทบาทส่วนกลางและท้องถิ่นในการสั่งการช่วงแรกของภัยพิบัติ และกลไกเรียนรู้หลังเหตุการณ์ในทุก อปท.

คำสำคัญ : ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดการสาธารณภัย; อุทกภัยสงขลา 2568; ภาวะผู้นำในวิกฤต; การบริหารสาธารณะ

Abstract

This academic article aims to draw lessons on the roles and competencies of local government organization (LGO) leaders in disaster management from the flood in Songkhla Province between 19 and 28 November 2025, which affected 635,423 people in 16 districts. A documentary analysis and synthesis was conducted on 37 documents: 3 reports and data from relevant agencies, 7 news reports and policy analyses, 5 laws and policy documents, and 22 academic works. Crisis leadership served as the main analytical framework across the phases of the disaster.

The findings show that local leaders were strong in mobilizing communities and volunteers, but four systemic weaknesses remained: early forecasts were not translated into action, warnings were delayed, command lacked unity, and local governments lacked the authority and resources to make decisions in the early stage. The article proposes a framework for developing LGO leaders' competencies in five dimensions: 1) risk analysis and planning, 2) communication and information management, 3) command and decision-making, 4) network coordination, and 5) good governance and learning.

The findings can guide the design of training curricula for local executives, trigger criteria for early action upon warnings, the adjustment of central and local roles in the early command of disasters, and after-action learning mechanisms in every LGO.

Keywords: Local Government Leadership; Disaster Management; Songkhla Flood 2025; Crisis Leadership; Public Administration

1. บทนำ

อุทกภัยเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นบ่อยและสร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 จัดให้อุทกภัยเป็นสาธารณภัยหลักประเภทหนึ่งที่ทุกระดับต้องเตรียมรับมือ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564) มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งธนาคารโลกประเมินความเสียหายและความสูญเสียทางเศรษฐกิจไว้ราว 1.4 ล้านล้านบาท (World Bank, 2012) เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงว่าความรุนแรงของผลกระทบไม่ได้ขึ้นกับปริมาณน้ำเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นกับวิธีที่หน่วยงานหลายระดับตัดสินใจและประสานงานกันด้วย Marks และ Lebel (2016) วิเคราะห์เหตุการณ์ดังกล่าว และพบว่า การกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ทำให้การตอบสนองของหน่วยงานต่างระดับแตกเป็นส่วน ๆ และเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างระดับการปกครอง

ภาคใต้ของประเทศไทยเผชิญน้ำท่วมซ้ำในช่วงมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งโดยทั่วไปตรงกับเดือนตุลาคมถึงธันวาคมของทุกปี จังหวัดสงขลาซึ่งมีอำเภอหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการคมนาคมของภาคใต้ตอนล่าง เคยประสบอุทกภัยรุนแรงในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2553 (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA), 2568) ความเปราะบางของพื้นที่เกิดจากลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีทั้งภูเขาต้นน้ำ ที่ราบลุ่ม และทะเลสาบสงขลา รวมทั้งการระบายน้ำที่พึ่งพาคลองอู่ตะเภาเป็นเส้นทางหลัก

ประวัติศาสตร์ภัยพิบัติซ้ำซากเช่นนี้มีนัยสำคัญต่อคำถามวิจัยของบทความนี้ เพราะหากพื้นที่หนึ่งเคยเผชิญอุทกภัยรุนแรงมาแล้วถึงสองครั้งในรอบยี่สิบปี คำถามที่ควรถามจึงไม่ใช่เพียงว่าเหตุใดน้ำจึงท่วมอีก แต่คือเหตุใดบทเรียนจากครั้งก่อนจึงไม่ถูกแปลงเป็นความพร้อมที่เพียงพอสำหรับครั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าคำถามดังกล่าวชี้ตรงไปที่บทบาทของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับความเสี่ยงเชิงพื้นที่มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจำกัดที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับอื่น

เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568 หย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงได้ปกคลุมภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย ก่อให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องหลายวัน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA), 2568) รายงานว่า ปริมาณน้ำฝนครั้งนี้สูงที่สุดในรอบหลายทศวรรษ จนได้รับการขนานนามว่า "ฝน 300 ปี" ส่งผลให้คลองอู่ตะเภา ซึ่ง

เป็นเส้นทางระบายน้ำสำคัญของจังหวัดสงขลา ล้นตลิ่งและน้ำไหลหลากเข้าท่วมชุมชนมากกว่า 100 แห่ง บางพื้นที่มีระดับน้ำสูงถึง 3 เมตร

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา (2568) รายงานสถานการณ์ระหว่างวันที่ 20–23 พฤศจิกายน 2568 ว่า ทั้ง 16 อำเภอได้รับผลกระทบ รวม 115 ตำบล 821 หมู่บ้าน 167 ชุมชน ประชาชนได้รับผลกระทบ 243,568 ครัวเรือน รวม 635,423 คน ต้องอพยพ 1,224 คน และมีผู้เสียชีวิต 1 ราย ผลกระทบยังขยายไปถึงภาคอุตสาหกรรม โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา (2568) ประเมินมูลค่าความเสียหายจากโรงงาน 715 แห่งในพื้นที่ประสบภัยประมาณ 1.28 แสนล้านบาท และเมื่อพิจารณาภาพรวมของภาคใต้ ประชาไท (2568) รายงานว่า เหตุการณ์ครั้งนี้กระทบประชาชนกว่า 3.5 ล้านคนใน 12 จังหวัด

ในมิติของเวลา เหตุการณ์นี้ยังเผยช่องว่างระหว่างการรับรู้ความเสี่ยงกับการลงมือปฏิบัติ The Standard (2568ก) รายงานว่า มีข้อมูลพยากรณ์ฝนตกหนักตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2568 แต่ระบบ Cell Broadcast ส่งสัญญาณเตือนภัยครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่น้ำเริ่มท่วมในช่วงค่ำ Policy Watch ThaiPBS (2568ก) ชี้ว่า วิกฤตน้ำท่วมหาดใหญ่ 2568 สะท้อน "ความล้มเหลวเชิงระบบ" ที่ไม่ใช่แค่ภัยธรรมชาติ แต่เป็นผลของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ขาดการประสานงาน ขาดการเตรียมพร้อม และขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

ท่ามกลางความเปราะบางเชิงระบบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดและมักเป็นผู้ตอบสนองกลุ่มแรก (Waugh & Streib, 2006, pp. 131-140) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้อำนวยการท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ อปท. ต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และอำนาจสั่งการ (Marks & Lebel, 2016, pp. 57-66) เอกสารเกี่ยวกับอุทกภัยสงขลา 2568 ที่รวบรวมได้ส่วนใหญ่เป็นรายงานข่าวและบทวิเคราะห์เชิงนโยบายระดับระบบ การถอดบทเรียนจากมุมมองของผู้นำท้องถิ่นโดยตรงยังมีจำกัด ซึ่งเป็นช่องว่างที่บทความนี้ต้องการเติมเต็ม

บทความวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำในการจัดการสาธารณภัยที่สัมพันธ์กับบริบท อปท. (2) ถอดบทเรียนจากอุทกภัยสงขลา 2568 เพื่อวิเคราะห์บทบาทของผู้นำ อปท. ตลอดวงจรภัยพิบัติ และ (3) เสนอแนะกรอบการพัฒนาสมรรถนะผู้นำ อปท. ในการจัดการสาธารณภัยที่สอดคล้องกับบริบทภาคใต้ของไทย คำถามหลักของการศึกษาคือ ผู้นำ อปท. มีบทบาทและข้อจำกัดอย่างไรในแต่ละระยะของอุทกภัยครั้งนี้ และควรพัฒนาสมรรถนะด้านใดจึงจะรับมือภัยลักษณะเดียวกันในอนาคตได้ดีขึ้น

เพื่อให้ขอบเขตชัดเจน "การจัดการสาธารณภัย" ในบทความนี้หมายถึงการจัดการอุทกภัยเป็นหลัก และ "ผู้นำ อปท." หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ผู้อำนวยการท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล บทความใช้วิธีวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร (รายละเอียดในหัวข้อ 2.1) และมีโครงสร้างดังนี้ หัวข้อ 2.1–2.3 อธิบายวิธีการ แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หัวข้อ 2.4–2.7

วิเคราะห์บริบท บทบาทของผู้นำ ปัจจัย และบทเรียน หัวข้อ 2.8 เสนอกรอบสมรรถนะ 5 มิติ และหัวข้อ 2.9 อภิปรายผลก่อนสรุปและเสนอข้อเสนอแนะ

2. เนื้อเรื่อง

2.1 วิธีการศึกษา

บทความนี้ใช้วิธีวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร โดยรวบรวมเอกสารจำนวน 37 รายการ เอกสารที่ใช้ยืนยันข้อเท็จจริงของกรณีศึกษาเผยแพร่ระหว่างเดือนพฤศจิกายน–ธันวาคม พ.ศ. 2568 ส่วนกฎหมาย นโยบาย และงานวิชาการเป็นเอกสารที่เผยแพร่ก่อนหน้านั้น เอกสารแบ่งเป็น 4 กลุ่มตามตารางที่ 1 โดยเลือกเอกสารที่ (1) ระบุแหล่งที่มาและวันที่ชัดเจน (2) เกี่ยวข้องกับอุทกภัยสงขลา 2568 หรือบทบาทของ อปท. ในการจัดการสาธารณภัย และ (3) ผ่านการตีพิมพ์โดยหน่วยงานหรือสำนักพิมพ์ที่ตรวจสอบได้

ตารางที่ 1 กลุ่มเอกสารที่ใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์

กลุ่มเอกสาร	จำนวน (รายการ)	ตัวอย่างเอกสาร	ใช้เพื่อ
1. รายงานและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3	รายงานสถานการณ์ของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา (2568); บทวิเคราะห์ของ GISTDA (2568)	ยืนยันข้อเท็จจริง ขนาด ผลกระทบ และลักษณะของเหตุการณ์
2. รายงานข่าวและบทวิเคราะห์เชิงนโยบาย	7	The Standard (2568ก, 2568ข); Policy Watch ThaiPBS (2568ก, 2568ข); Manager Online (2568); ประชาไท (2568); ไทยรัฐออนไลน์ (2568)	เรียบเรียงลำดับเหตุการณ์ การตอบสนองของหน่วยงาน และข้อวิพากษ์
3. กฎหมาย แผน และเอกสารนโยบาย	5	พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550; แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570; กรอบเซนได 2015–2030	กำหนดบทบาทและกรอบอำนาจของ อปท.
4. งานวิชาการ	22	Boin และคณะ (2017); Norris และคณะ (2008); Marks และ Lebel (2016)	สร้างกรอบวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการศึกษา
รวม	37		

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

การวิเคราะห์ทำเป็น 3 ขั้นตอน ขั้นแรก สกัดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์และบทบาทของ อปท. จากเอกสารกลุ่มที่ 1–3 แล้วเรียงตามลำดับเวลา ขั้นที่สอง จัดข้อเท็จจริงเข้ากับ 4 ระยะของภัยพิบัติ และตรวจสอบว่าผู้นำทำภารกิจภาวะผู้นำในวิกฤตด้านใดได้และติดขัดที่ใด ขั้นที่สาม สังเคราะห์ผลร่วมกับงานวิชาการเพื่อสรุปจุดแข็ง จุดอ่อน ปัจจัยที่ส่งผล และกรอบสมรรถนะ 5 มิติ

ข้อจำกัดของวิธีการนี้คือใช้เอกสารทุติยภูมิ ไม่ได้สัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้ประสบภัย รายงานข่าวอาจสะท้อนมุมมองเฉพาะของสื่อ และข้อมูลการปฏิบัติของ อปท. รายพื้นที่ยังไม่ครบถ้วน ข้อค้นพบจึงเป็นข้อวิเคราะห์เชิงระบบที่ต้องทดสอบต่อด้วยการศึกษาภาคสนาม ไม่ใช่ข้อสรุปเชิงสาเหตุ

ผู้เขียนเลือกยอมรับข้อจำกัดนี้อย่างเปิดเผยตั้งแต่ต้น แทนที่จะเสนอข้อสรุปราวกับเป็นข้อเท็จจริงที่พิสูจน์แล้ว เพราะเห็นว่าความน่าเชื่อถือทางวิชาการของบทความประเภทถอดบทเรียนเช่นนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการอ้างว่าปราศจากข้อจำกัด แต่ขึ้นอยู่กับความชัดเจนว่าข้อสรุปแต่ละข้อมีน้ำหนักของหลักฐานรองรับมากน้อยเพียงใด และควรถูกนำไปใช้อย่างระมัดระวังเพียงใด

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

เพื่อให้การวิเคราะห์ตรงประเด็น บทความนี้เลือกใช้แนวคิด 4 ชุด โดยแต่ละชุดมีหน้าที่แตกต่างกันดังตารางที่ 2 ส่วนแนวคิดที่ไม่ได้ใช้วิเคราะห์โดยตรง เช่น กรอบเซนได ย้ายไปอธิบายเป็นบริบทนโยบายในหัวข้อ 2.4.4

ตารางที่ 2 แนวคิดที่ใช้และหน้าที่ในการวิเคราะห์

แนวคิด	ผู้เสนอ	ใช้เพื่ออะไรในบทความนี้	ประเด็นที่วิเคราะห์
วงจรการจัดการสาธารณภัย	Coppola (2020)	เป็นโครงสร้างแบ่งระยะของเหตุ	วงจรการจัดการสาธารณภัย
ภาวะผู้นำในวิกฤต	Boin และคณะ (2017)	เป็นกรอบหลักตรวจสอบสิ่งที่ผู้นำต้องทำ	การสร้างความหมาย การตัดสินใจ การสื่อความหมาย การยุติวิกฤต และการเรียนรู้
การสื่อสารความเสี่ยงและวิกฤต (CERC)	Reynolds และ Seeger (2005)	ประเมินการเตือนภัยและการสื่อสารกับประชาชน	ระบบเตือนภัย สื่อสังคมออนไลน์ และการอพยพ
ทุนทางสังคมและความยืดหยุ่นของชุมชน	Norris และคณะ (2008); Aldrich (2012)	อธิบายพลังของชุมชนและเครือข่ายที่ผู้นำใช้ระดมความช่วยเหลือ	การระดมอาสาสมัคร เครือข่าย และการฟื้นฟู

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

2.2.1 วงจรการจัดการสาธารณภัยและบทบาทของ อปท.

การจัดการสาธารณภัย (Disaster Management) หมายถึงกระบวนการบริหารจัดการที่ครอบคลุมตั้งแต่การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู หรือที่เรียกว่า "วงจรภัยพิบัติ" (Disaster Management Cycle) กระบวนการนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม

Coppola (2020) อธิบายว่า วงจรภัยพิบัติประกอบด้วย 4 ระยะ ได้แก่ ระยะการบรรเทาและป้องกัน (Mitigation) ระยะการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ระยะการตอบสนอง (Response) และระยะการฟื้นฟู (Recovery) ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ อปท. มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้อำนวยการท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะกับการวิเคราะห์บทบาทผู้นำ บทความนี้ปรับวงจรเป็น 4 ระยะ ได้แก่ (1) ระยะก่อนเกิดภัย ซึ่งรวมการบรรเทาและการเตรียมความพร้อม (2) ระยะตอบสนองเบื้องต้น (3) ระยะตอบสนองสูงสุด และ (4) ระยะฟื้นฟู เพราะการตัดสินใจของผู้นำท้องถิ่นแตกต่างกันมากระหว่างช่วงแรกของภัยกับช่วงที่ภัยถึงจุดสูงสุด

Waugh และ Streib (2006) เน้นย้ำว่า อปท. คือหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดชุมชนมากที่สุดและมักเป็นผู้ตอบสนองคนแรก (First Responders) ในเหตุภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม ในระบบกระจายอำนาจของไทยที่ยังไม่สมบูรณ์ อปท. มักเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และอำนาจสั่งการ (Marks & Lebel, 2016, pp. 57-66) ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่พบในรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศอื่นด้วย เช่น อินโดนีเซีย (Kusumasari et al., 2010, pp. 438-451) และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติ

2.2.2 ภาวะผู้นำในภาวะวิกฤต (กรอบหลักของการวิเคราะห์)

Boin และคณะ (2017) เสนอว่า ผู้นำภาครัฐในภาวะวิกฤตต้องทำภารกิจสำคัญ ซึ่งบทความนี้ประยุกต์เป็น 5 ด้าน ได้แก่ (1) การสร้างความหมายจากความไม่แน่นอน (Sense-Making) ซึ่งเป็นความสามารถในการประมวลผลข้อมูลที่กระจัดกระจายเพื่อสร้างภาพรวมของสถานการณ์ (2) การตัดสินใจ (Decision-Making) ภายใต้แรงกดดันและเวลาจำกัด (3) การสร้างความหมายร่วม (Meaning-Making) เพื่อสื่อสารวิกฤตให้สาธารณชนเข้าใจ (4) การยุติวิกฤต (Crisis Termination) และ (5) การเรียนรู้จากบทเรียน (Learning)

ในบทความนี้ ภารกิจ 5 ด้านถูกใช้เป็นเกณฑ์ตรวจสอบว่าผู้นำ อปท. ทำหน้าที่ใดได้และติดขัดที่ใด เช่น การที่ข้อมูลพยากรณ์วันที่ 14 พฤศจิกายนไม่ถูกแปลงเป็นการเตรียมพร้อมเป็นปัญหาด้านการสร้างความหมายจากข้อมูล ส่วนการมีผู้บัญชาการหลายคนในเหตุการณ์เดียวกันเป็นปัญหาด้านการตัดสินใจและประสานงาน นอกจากนี้ Boin และ 't Hart (2003) ชี้ว่า ผู้นำภาครัฐถูกคาดหวังสูงและถูกตัดสินจากสาธารณชนอย่างเข้มข้นในยามวิกฤต ซึ่งช่วยอธิบายว่าเหตุใดความล่าช้าในการแจ้งเตือนจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ต่อผู้นำทุกระดับ

ส่วนภารกิจอีกสองด้าน คือ การยุติวิกฤตและการเรียนรู้ จะปรากฏชัดในระยะฟื้นฟู (หัวข้อ 2.5.4) เมื่อผู้นำต้องประกาศว่าสถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติแล้วในจังหวะที่เหมาะสม ไม่เร็วเกินไปจนประชาชนขาดความช่วยเหลือที่ยังจำเป็นอยู่ และไม่ช้าเกินไปจนทรัพยากรถูกใช้ไปกับภารกิจที่ไม่จำเป็นแล้ว รวมถึงต้องทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้ช่องว่างเดิมเกิดซ้ำในครั้งต่อไป การวางภารกิจทั้ง 5 ด้านให้สัมพันธ์กับช่วงเวลาที่ชัดเจนเช่นนี้ ช่วยให้การวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไปไม่หลุดจากกรอบทฤษฎีที่วางไว้

2.2.3 การสื่อสารความเสี่ยงและวิกฤต

แบบจำลอง Crisis and Emergency Risk Communication (CERC) ของ Reynolds และ Seeger (2005) ให้กรอบการสื่อสารในภาวะวิกฤตใน 5 ระยะ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดเหตุ (Pre-Crisis) ระยะเริ่มต้น (Initial) ระยะดูแลและรักษา (Maintenance) ระยะแก้ปัญหา (Resolution) และระยะประเมินผล (Evaluation) ซึ่งผู้นำ อปท. ต้องสามารถสื่อสารได้อย่างเหมาะสมในแต่ละระยะ บทความนี้ใช้แบบจำลองนี้ประเมินการสื่อสารของผู้นำ อปท. โดยเน้นระยะก่อนเกิดเหตุ (การสื่อสารความเสี่ยงล่วงหน้า) และระยะเริ่มต้น (การแจ้งเตือนและคำสั่งอพยพ) ซึ่งเป็นช่วงที่ความล่าช้ามีผลต่อชีวิตมากที่สุด Seeger (2006) สรุปแนวปฏิบัติที่ดีในการสื่อสารวิกฤตว่า ควรสื่อสารอย่างตรงไปตรงมา ใช้แหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และให้ข้อความที่ช่วยให้ประชาชนลงมือปฏิบัติได้

2.2.4 ทุนทางสังคมและความยืดหยุ่นของชุมชน

Norris และคณะ (2008, pp. 127-150) นิยามความยืดหยุ่นทางชุมชน (Community Resilience) ว่า เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงขีดความสามารถเชิงปรับตัว (Adaptive Capacities) เข้ากับการปรับตัวหลังจากถูกรบกวนหรือเผชิญกับความเดือดร้อน ความยืดหยุ่นทางชุมชนจึงไม่ใช่ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ชุมชน "กระเด้งกลับ" (Bouncing Back) ไปสู่สภาพเดิม แต่เป็นกระบวนการพลวัต (Dynamic Process) ที่ชุมชนเรียนรู้ ปรับตัว และเปลี่ยนแปลงตัวเองอย่างต่อเนื่อง ขีดความสามารถดังกล่าวมี 4 ชุด ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม ข้อมูลและการสื่อสาร และสมรรถนะชุมชน

การพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึงปริมาณ ความหลากหลาย และความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมครอบคลุมเครือข่ายสังคม การสนับสนุนซึ่งกันและกัน และความไว้วางใจ ข้อมูลและการสื่อสารเกี่ยวข้องกับระบบแจ้งข้อมูลสาธารณะและความสามารถของชุมชนในการรับและส่งต่อข้อมูลที่เชื่อถือได้อย่างทันเวลา ส่วนสมรรถนะชุมชนหมายถึงการปฏิบัติการร่วม การตัดสินใจร่วม ประสิทธิภาพร่วม และการเสริมพลังชุมชน

Aldrich (2012) ศึกษากรณีภัยพิบัติในหลายประเทศและสรุปว่า ชุมชนที่มีผู้นำซึ่งสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติสามารถฟื้นตัวได้เร็วกว่า โดยแบ่งทุนทางสังคมเป็นแบบเชื่อมโยงภายในกลุ่ม (Bonding) เชื่อมข้ามกลุ่ม (Bridging) และเชื่อมกับผู้มีอำนาจหรือทรัพยากรภายนอก (Linking) ผู้นำ อปท. จึงเป็นตัวกลางสำคัญระหว่างรัฐกับชุมชน ในบทความนี้แนวคิดข้างต้นใช้อธิบายการระดมอาสาสมัคร การประสานเครือข่าย และการฟื้นฟู โดยข้อสำคัญคือทุนเหล่านี้ต้องสร้างในยามปกติก่อนที่ภัยพิบัติจะมาถึง (Norris et al., 2008, pp. 127-150)

2.2.5 กรอบการวิเคราะห์ของบทความ

จากแนวคิดข้างต้น บทความนี้วิเคราะห์โดยแบ่งเหตุการณ์เป็น 4 ระยะตามวงจรภัยพิบัติ จากนั้นตรวจสอบในแต่ละระยะว่าผู้นำ อปท. ทำภารกิจภาวะผู้นำในวิกฤตด้านใด ใช้แบบจำลอง CERC ประเมินการสื่อสาร และใช้ทุนทางสังคมอธิบายพลังของชุมชน ผลวิเคราะห์นำไปสู่การสรุปบทเรียนและกรอบสมรรถนะ 5 มิติในหัวข้อ 2.8

กรอบการวิเคราะห์เช่นนี้มีข้อดี คือ ทำให้ผู้อ่านตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าข้อสรุปแต่ละข้อมาจากส่วนใดของข้อมูล แต่ก็มีข้อจำกัดที่ควรระบุไว้ตั้งแต่ต้น กล่าวคือ การแบ่งเหตุการณ์เป็น 4 ระยะที่ชัดเจนเป็นการจัดระเบียบเพื่อการวิเคราะห์มากกว่าจะสะท้อนความเป็นจริงที่มักคาบเกี่ยวกัน เช่น ในขณะที่ผู้นำบางส่วนกำลังวางแผนอพยพในระยะตอบสนองสูงสุด ผู้นำอีกส่วนหนึ่งในพื้นที่ใกล้เคียงอาจเพิ่งเริ่มเข้าสู่ระยะก่อนเกิดภัย ดังนั้นระยะทั้งสี่ในบทความนี้จึงควรอ่านเป็นภาพรวมของจังหวัดในช่วงเวลาต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นลำดับขั้นตอนที่ทุกพื้นที่ผ่านไปพร้อมกัน

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทความนี้ทบทวนงานวิจัย 13 รายการที่ศึกษาภาวะผู้นำ การประสานงาน การสื่อสาร และ ทุนทางสังคมในการจัดการภัยพิบัติระดับท้องถิ่น ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและความเกี่ยวข้องกับบทความ

ที่	ผู้วิจัย (ปี)	ประเด็นที่ศึกษา	ข้อค้นพบสำคัญ	ความเกี่ยวข้องกับ
1	Boin และ 't Hart (2003)	ภาวะผู้นำภาครัฐในวิกฤต	การนำในวิกฤตเป็นภารกิจที่ยากและถูกตัดสินจากสาธารณชนอย่างเข้มข้น	อธิบายแรงกดดันต่อผู้นำ อปท.เมื่อการแจ้งเตือนล่าช้า
2	Weick (1993)	ไฟป่า Mann Gulch สหรัฐอเมริกา	การสร้างความหมายต่อสถานการณ์ล่มสลายเมื่อเหตุการณ์เกินความคาดหมายและโครงสร้างบทบาทสับสน	ช่องว่างระหว่างข้อมูลพยากรณ์ 14 พ.ย. กับการปฏิบัติ
3	Waugh และ Streib (2006)	ความร่วมมือและภาวะผู้นำในการจัดการเหตุฉุกเฉิน	ความร่วมมือข้ามหน่วยงานและผู้นำท้องถิ่นเป็นหัวใจของการตอบสนอง	บทบาทแนวหน้าของ อปท.
4	Comfort (2007)	การจัดการวิกฤตเชิงระบบ	การตอบสนองที่ดีต้องเชื่อมการรับรู้สถานการณ์ การสื่อสาร การประสานงาน และการควบคุมสั่งการ	กรอบเปรียบเทียบในการอภิปราย (หัวข้อ 2.9)
5	Choi และ Brower (2006)	การจัดการเหตุฉุกเฉินระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา	ประสบการณ์ปฏิบัติและเครือข่ายที่มีอยู่แล้วสำคัญกว่าแผนที่เขียนไว้	สนับสนุนการซ้อมแผนและสร้างเครือข่ายในยามปกติ

ที่	ผู้วิจัย (ปี)	ประเด็นที่ศึกษา	ข้อค้นพบสำคัญ	ความเกี่ยวข้องกับ
6	Moynihan (2009)	ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)	ICS ทำงานเป็นกลไกบริหารเครือข่าย ต้องอาศัยความสัมพันธ์และการปรับใช้อย่างยืดหยุ่น	อธิบายปัญหาผู้บัญชาการหลายคน
7	Kapucu และ Garayev (2011)	การตัดสินใจร่วมกันในภัยพิบัติ	คุณภาพเครือข่ายระหว่างองค์กรมีผลต่อการตัดสินใจร่วมและประสิทธิผล	เครือข่ายระหว่าง อปท. และหน่วยงาน
8	Kapucu และ Ustun (2018)	ภาวะผู้นำในการจัดการวิกฤตเชิงความร่วมมือ	ภาวะผู้นำในภาครัฐยามวิกฤตต้องอาศัยความร่วมมือข้ามองค์กร	บทบาทผู้นำท้องถิ่นในการประสานงาน
9	Marks และ Lebel (2016)	อุทกภัย พ.ศ. 2554 ในภาคกลางของไทย	การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ทำให้การตอบสนองข้ามระดับแตกเป็นส่วนและขัดแย้งกัน	บริบทไทยที่ใกล้เคียงที่สุด
10	Kusumasari และคณะ (2010)	ศักยภาพด้านทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นในอินโดนีเซีย	ศักยภาพด้านทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญของการตอบสนอง	ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรของ อปท.
11	Seeger (2006)	แนวปฏิบัติที่ดีในการสื่อสารวิกฤต	สื่อสารตรงไปตรงมา ใช้แหล่งข้อมูลน่าเชื่อถือ และให้ข้อความที่ประชาชนลงมือทำได้	ประเมินการแจ้งเตือนและการสื่อสารของผู้นำ
12	Aldrich และ Meyer (2015)	ทุนทางสังคมกับความยืดหยุ่นของชุมชน	เครือข่ายและความไว้วางใจในชุมชนช่วยให้ตอบสนองและฟื้นตัวได้ดีขึ้น	อธิบายการระดมชุมชนและอาสาสมัคร
13	Houston และคณะ (2015)	สื่อสังคมออนไลน์ในการจัดการภัยพิบัติ	สื่อสังคมทำหน้าที่ได้หลายด้าน ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยจนถึงฟื้นฟู เช่น แจ้งเตือนและขอความช่วยเหลือ	บทบาทของ Facebook และกลุ่มไลน์ชุมชน

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

งานวิจัยทั้ง 13 รายการเกี่ยวข้องกับบทความนี้ใน 5 ประเด็น ได้แก่ (1) การรับรู้และตีความสัญญาณเตือน (Weick, 1993; Comfort, 2007) (2) เอกภาพในการสั่งการและการบริหารเครือข่าย (Moynihan, 2009; Choi & Brower, 2006; Waugh & Streib, 2006; Kapucu & Garayev, 2011; Kapucu & Ustun, 2018) (3) ข้อจำกัดด้านอำนาจและทรัพยากรของท้องถิ่น (Marks & Lebel, 2016, pp. 57–66; Kusumasari et al., 2010, pp. 438–451) (4) การสื่อสารวิกฤตและสื่อสังคมออนไลน์ (Seeger, 2006; Houston et al., 2015; Boin & 't Hart, 2003) และ (5) ทุนทางสังคมของชุมชน (Aldrich & Meyer, 2015, pp. 254-269) ประเด็นทั้ง 5 นี้ ถูกใช้กำหนดหัวข้อวิเคราะห์ในหัวข้อ 2.5–2.7 และใช้เปรียบเทียบในหัวข้อ 2.9

อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้ส่วนใหญ่ศึกษาบริบทต่างประเทศหรือระดับระบบโดยรวม ส่วน Marks และ Lebel (2016, pp. 57–66) ศึกษาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ในภาคกลาง จึงยังขาดการถอดบทเรียนที่มองจากผู้นำ อปท. ในภาคใต้ ซึ่งมีบริบทเฉพาะ เช่น ลักษณะลุ่มน้ำอู่ตะเภาและสังคมพหุวัฒนธรรม บทความนี้จึงนำประเด็นข้างต้นมาวิเคราะห์กับกรณีสงขลา 2568

2.4 บริบทและลักษณะอุทกภัยจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2568

2.4.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์และความเปราะบางของพื้นที่

จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความเปราะบางทางภูมิศาสตร์สูง เนื่องจากมีทั้งพื้นที่ต้นน้ำที่เป็นภูเขา พื้นที่ราบลุ่ม และพื้นที่ชายฝั่งที่ล้อมรอบด้วยทะเลสาบสงขลา คลองอู่ตะเภาซึ่งเป็นเส้นเลือดหลักของระบบระบายน้ำในอำเภอหาดใหญ่มีขีดความสามารถรองรับน้ำหลากได้จำกัด เมื่อปริมาณน้ำฝนเกินขีดความสามารถของระบบ น้ำจึงล้นตลิ่งอย่างรวดเร็ว (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA), 2568)

GISTDA (2568) รายงานว่าปริมาณน้ำฝนในเหตุการณ์ปี 2568 สูงกว่าเหตุการณ์ปี 2543 และ 2553 ซึ่งเคยถือว่ารุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ระดับน้ำบางจุดสูงถึง 3 เมตร และน้ำเพิ่มระดับอย่างรวดเร็วผิดปกติ ทำให้ระบบเตือนภัยและการอพยพไม่ทันต่อสถานการณ์

2.4.2 ลำดับเหตุการณ์และการตอบสนองเบื้องต้น

ลำดับเหตุการณ์สำคัญตามรายงานของ The Standard (2568ก) และ Manager Online (2568) สรุปได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ลำดับเหตุการณ์สำคัญของอุทกภัยสงขลา พ.ศ. 2568

วันที่ (พ.ศ. 2568)	เหตุการณ์	แหล่งข้อมูล
14 พฤศจิกายน	มีข้อมูลพยากรณ์ฝนตกหนัก แต่กลไกเตรียมพร้อมยังไม่ถูกเปิดใช้งานอย่างจริงจัง	The Standard (2568ก)
19 พฤศจิกายน	ฝนเริ่มตกหนักและน้ำหลากในพื้นที่ต้นน้ำ	The Standard(2568ก); GISTDA (2568)
21 พฤศจิกายน	ระบบ Cell Broadcast ส่งสัญญาณเตือนภัยครั้งแรก ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่น้ำเริ่มท่วมในช่วงค่ำ	Manager Online (2568); The Standard (2568ก)

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งจากลำดับเหตุการณ์ดังกล่าว คือ ช่องว่างเวลา (Time Gap) ระหว่างการรับรู้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (14 พฤศจิกายน) กับการเปิดใช้งานกลไกการตอบสนอง (21–22 พฤศจิกายน) ซึ่งเป็นระยะเวลาถึง 7–8 วัน ที่กลไกเตรียมพร้อมไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ นี่คือ บทเรียนสำคัญด้านภาวะผู้นำในระยะก่อนเกิดภัย

2.4.3 ขนาดของผลกระทบและความเสียหาย

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา (2568) รายงานตัวเลขผลกระทบโดยรวม ระหว่างวันที่ 20–23 พฤศจิกายน 2568 ดังนี้ ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 635,423 คน จาก 243,568 ครัวเรือน ครอบคลุม 16 อำเภอ 115 ตำบล 821 หมู่บ้าน 167 ชุมชน โดยพื้นที่วิกฤตที่สุดได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ รัตภูมิ จะนะ นาหม่อม และสะเดา อนึ่ง ผลกระทบในภาพรวมภาคใต้ทั้งหมดส่งผลต่อประชาชนกว่า 3.5 ล้านคนใน 12 จังหวัด (ประชาไท, 2568) ส่วนภาพรวมของวิกฤตน้ำท่วมภาคใต้ทั้งหมด ดู The Standard (2568ข)

2.4.4 กลไกทางกฎหมายและนโยบายที่กำหนดบทบาทของ อปท.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็น "ผู้อำนวยการท้องถิ่น" (มาตรา 4) มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตน (มาตรา 20) ทั้งนี้ เมื่อภัยมีขนาดใหญ่ขึ้นหรือเกินขีดความสามารถของท้องถิ่น อำนาจสั่งการจะเลื่อนขึ้นไปยังผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการจังหวัด และส่วนกลางตามระดับความรุนแรง โดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 เป็นกรอบที่แผนระดับจังหวัดและท้องถิ่นต้องสอดคล้อง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564)

ในระดับสากล ไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่รับรองกรอบเซนได 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) ซึ่งกำหนดให้การลดความเสี่ยงภัยพิบัติต้องดำเนินการทุกระดับ รวมถึงระดับท้องถิ่น และเน้นการเสริมอำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่น (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR], 2015, pp. 2015–2030) กรอบนี้ยังส่งเสริมหลักการ "ฟื้นกลับดีกว่าเดิม" (Build Back Better) ในระยะฟื้นฟู

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า กฎหมายให้ อปท. เป็นด่านแรก แต่ให้ระบบสั่งการเป็นลำดับชั้น ความไม่ชัดเจนว่า "เมื่อใด" อำนาจสั่งการจะเลื่อนขึ้น และ "ใคร" เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในทางปฏิบัติ เป็นต้นเหตุหนึ่งของปัญหาเอกภาพในการสั่งการที่ปรากฏในกรณีสงขลา (ดูหัวข้อ 2.5.2)

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของความไม่ชัดเจนนี้ คือ ในคืนที่น้ำเริ่มท่วมอำเภอหาดใหญ่ นายกเทศมนตรีในพื้นที่ต้องตัดสินใจว่าจะสั่งอพยพประชาชนทันทีด้วยอำนาจของตนเอง หรือรอการยืนยันจากผู้อำนวยการอำเภอและจังหวัดก่อน การตัดสินใจก่อนอาจถูกครหาว่าเกินอำนาจหากสถานการณ์ไม่รุนแรงอย่างที่ประเมิน ขณะที่การรอคำสั่งอาจทำให้การอพยพช้าเกินไปหากสถานการณ์เลวร้ายกว่าที่คาด กฎหมายไม่ได้ให้แนวทางที่ชัดเจนสำหรับสถานการณ์กำกึ่งเช่นนี้ ภาระการตัดสินใจจึงตกอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละคนโดยไม่มีเกณฑ์กลางรองรับ

2.5 บทบาทของผู้นำ อปท. ตลอดวงจรการจัดการสาธารณภัย

หัวข้อนี้วิเคราะห์บทบาทของผู้นำ อปท. ใน 4 ระยะ โดยเทียบกับภารกิจภาวะผู้นำในวิกฤตตามหัวข้อ 2.2.2 เนื่องจากข้อมูลเป็นเอกสารทุติยภูมิ การวิเคราะห์จึงอธิบายบทบาทในระดับระบบและยกตัวอย่างเท่าที่เอกสารระบุ

2.5.1 ระยะก่อนเกิดภัย: การป้องกันและเตรียมพร้อม

2.5.1.1 การวางแผนและการสร้างแผนรับมือ

ในระยะก่อนเกิดภัย บทบาทสำคัญของผู้นำ อปท. คือการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น การจัดหาและสำรองทรัพยากร เช่น เรือ เครื่องสูบน้ำ และอุปกรณ์ช่วยชีวิต รวมถึงการจัดฝึกซ้อมแผนรับมือร่วมกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม กรณีน้ำท่วมสงขลา 2568 เปิดเผยให้เห็นว่า อปท. หลายแห่งยังขาดความพร้อมด้านแผนปฏิบัติการที่ทันสมัย Policy Watch ThaiPBS (2568ข) ชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและแผนงานด้านการจัดการภัยพิบัติที่ครบถ้วน แต่เมื่อเผชิญวิกฤตจริงกลับพบว่าโครงสร้างที่ออกแบบมาบนกระดาษต้องเผชิญแรงกดดันที่เกินขีดความสามารถ นอกจากนี้ Manager Online (2568) รายงานประเด็นการหายไปของกลไก "ศูนย์บริหารจัดการน้ำส่วนหน้า" ก่อนเกิดน้ำท่วมที่หาดใหญ่ ซึ่งสะท้อนช่องว่างด้านการเตรียมพร้อมเชิงสถาบัน

2.5.1.2 การติดตามสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า

กรณีน้ำท่วมสงขลา 2568 ชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญ คือ แม้จะมีข้อมูลพยากรณ์ฝนล่วงหน้าตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน แต่กลไกเตรียมพร้อมยังไม่ถูกเปิดใช้งานอย่างจริงจัง (The Standard, 2568ก) ทำให้ข้อมูลไม่ถูกแปลงเป็นการเตรียมพร้อมอย่างเป็นรูปธรรม ประเด็นนี้สอดคล้องกับงานของ Weick (1993, pp. 628–652) ที่ชี้ว่า เมื่อผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถสร้างความหมายให้กับสถานการณ์ที่เกินความคาดหมายได้ การตัดสินใจจะผิดพลาดและนำไปสู่ความสูญเสีย ในเชิงภารกิจภาวะผู้นำ นี่คือความบกพร่องด้านการสร้างความหมายจากความไม่แน่นอน (Boin et al., 2017)

ผู้นำ อปท. ที่มีประสิทธิภาพควรมีระบบติดตามสัญญาณเตือนจากหน่วยงานต้นน้ำ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และต้องมีกลไกในการแปลงสัญญาณเตือนเป็นการปฏิบัติที่รวดเร็วตามระดับความรุนแรงของภัยที่คาดการณ์

2.5.1.3 การสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายชุมชน

Kapucu และ Garayev (2011) ยืนยันว่า เครือข่ายระหว่างองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นก่อนเกิดภัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตอบสนองที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในบริบทของสงขลา เครือข่ายที่ผู้นำท้องถิ่นมีกับผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จึงควรเป็นช่องทางส่งต่อข้อมูลและระดมความช่วยเหลือได้รวดเร็วกว่าพื้นที่ที่ไม่มีเครือข่ายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เอกสารที่ใช้ในบทความนี้ยังไม่เพียงพอต่อการเปรียบเทียบเชิงระบบระหว่างพื้นที่ จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาภาคสนามต่อไป

กลไกที่ทำให้เครือข่ายเหล่านี้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติไม่ใช่เพียงการมีรายชื่อผู้ติดต่อ แต่คือความคุ้นเคยที่สะสมจากการทำงานร่วมกันมาก่อน เมื่อผู้นำท้องถิ่นรู้จักกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นการส่วนตัว การขอความช่วยเหลือในยามวิกฤตจึงไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่เป็นทางการมากนัก เช่น การโทรศัพท์นัดหมายโดยตรงแทนการทำหนังสือราชการ ซึ่งประหยัดเวลาที่มีค่าที่สุดในสถานการณ์ฉุกเฉิน ข้อสังเกตนี้ชี้ให้เห็นว่า

การเตรียมพร้อมด้านเครือข่ายจึงไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ในนาทีสุดท้าย หากแต่ต้องลงทุนเวลาสร้างความสัมพันธ์ในยามปกติอย่างต่อเนื่องหลายปี

2.5.2 ระยะตอบสนองเบื้องต้น: การสั่งการและการประสานงาน

2.5.2.1 ปัญหาเอกภาพในการสั่งการ

บทเรียนที่โดดเด่นที่สุดประการหนึ่งจากน้ำท่วมสงขลา 2568 คือปัญหาการขาดเอกภาพในการสั่งการ (Single Command) Policy Watch ThaiPBS (2568ก) รายงานว่า แม้จะมีการประกาศพระราชกำหนดฉุกเฉิน แต่ยังคงมีผู้บัญชาการหลายคนจากหลายหน่วยงานในเหตุการณ์เดียวกัน ทั้งจากฝ่ายทหาร (กองทัพภาคที่ 4) ฝ่ายพลเรือน (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และฝ่ายท้องถิ่น ซึ่งทำให้การสั่งการเกิดความสับสนและล่าช้า

ปัญหานี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ Comfort (2007) ว่าการตอบสนองที่มีประสิทธิผลต้องอาศัยการรับรู้สถานการณ์ร่วม การสื่อสาร การประสานงาน และการควบคุมสั่งการที่เชื่อมโยงกัน และสอดคล้องกับ Moynihan (2009) ที่ชี้ว่าระบบ Incident Command System (ICS) ซึ่งกำหนดให้มีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว (Single Incident Commander) ทำงานได้ดีเมื่อมีความสัมพันธ์เครือข่ายระหว่างหน่วยงานรองรับ การมีผู้บัญชาการหลายคนตามที่ Policy Watch ThaiPBS (2568ก) รายงาน จึงสะท้อนว่าหลักการผู้บัญชาการเหตุการณ์คนเดียวตามแนวทาง ICS (Federal Emergency Management Agency [FEMA], 2017) ยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างชัดเจนในพื้นที่

2.5.2.2 บทบาทของนายก อปท. ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นายก อปท. ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจในการสั่งการและใช้ทรัพยากรในการจัดการภัยภายในเขตพื้นที่ (มาตรา 4 และ 20) อย่างไรก็ตาม เมื่อภัยรุนแรงขึ้น อำนาจสั่งการเลื่อนขึ้นไปยังระดับอำเภอ จังหวัด หรือระดับชาติตามที่กล่าวในหัวข้อ 2.4.4 ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าในทางปฏิบัติสิ่งนี้ทำให้ อปท. มีแนวโน้มอยู่ในสถานะที่ "รอคำสั่ง" แทนที่จะเป็น "ผู้ตัดสินใจ"

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2564) ระบุว่า แนวทางการจัดการภัยพิบัติที่ดีควรให้ อปท. เป็นแนวหน้าและสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระในระยะแรก โดยมีหน่วยงานระดับอำเภอและจังหวัดทำหน้าที่สนับสนุน ไม่ใช่แทนที่การตัดสินใจของ อปท.

2.5.2.3 การระดมทรัพยากรในพื้นที่

ผู้นำ อปท. จำนวนหนึ่งในจังหวัดสงขลาริเริ่มระดมทรัพยากรจากชุมชน เอกชน และอาสาสมัครโดยไม่รอคำสั่งจากส่วนกลาง เช่นเทศบาลนครสงขลา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับสิ่งที่ Aldrich (2012) เรียกว่าทุนทางสังคมแบบเชื่อมกับภายนอก (Linking Social Capital) คือการที่ผู้นำท้องถิ่นสามารถเชื่อมต่อชุมชนกับทรัพยากรภายนอกในยามวิกฤต

2.5.3 ระยะตอบสนองสูงสุด: การสื่อสารและการอพยพ

2.5.3.1 ความล้มเหลวของระบบเตือนภัย

หนึ่งในบทเรียนที่เจ็บปวดที่สุดจากน้ำท่วมสงขลา 2568 คือความล่าช้าของระบบเตือนภัย ประชาชนในพื้นที่ได้รับการแจ้งเตือนจากระบบ Cell Broadcast ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2568 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่น้ำเริ่มท่วมในช่วงค่ำ (Manager Online, 2568) ส่งผลให้ประชาชนไม่มีเวลาเพียงพอในการเตรียมตัวและอพยพ Reynolds และ Seeger (2005, pp. 232–244) อธิบายว่า การสื่อสารในภาวะวิกฤตที่ล่าช้าหรือไม่ชัดเจนจะสร้างความตื่นตระหนกและลดความไว้วางใจในหน่วยงานรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับกรณีสงขลา 2568 ที่สื่อต่าง ๆ วิพากษ์วิจารณ์ความล่าช้าของการแจ้งเตือนและการช่วยเหลือ (ประชาไท, 2568; Policy Watch ThaiPBS, 2568ก)

2.5.3.2 บทบาทสื่อสังคมออนไลน์และผู้นำท้องถิ่นHouston และคณะ (2015) ชี้ว่า สื่อสังคมออนไลน์ทำหน้าที่ได้หลายด้านในการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การแจ้งเตือน การขอความช่วยเหลือ ไปจนถึงการฟื้นฟู ในกรณีสงขลา 2568 สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook และกลุ่มไลน์ชุมชน น่าจะเป็นช่องทางที่ประชาชนใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลควบคู่กับช่องทางทางการ ผู้นำ อปท. ที่สื่อสารผ่านช่องทางเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอก่อนเกิดภัยจึงมีแนวโน้มส่งต่อข้อมูลได้รวดเร็วกว่า ดังนั้น ผู้นำ อปท. จึงต้องมีทักษะการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลเท็จที่แพร่ในช่วงเกิดภัย

อย่างไรก็ตาม ช่องทางเหล่านี้เป็นดาบสองคม เพราะความเร็วในการกระจายข้อมูลที่ไม่ผ่านการกลั่นกรองก็เป็นความเร็วเดียวกับที่ข่าวลือและข้อมูลที่คลาดเคลื่อนแพร่กระจายได้เช่นกัน เมื่อผู้นำ อปท. ไม่ได้เป็นผู้ควบคุมทุกข้อความที่หมุนเวียนอยู่ในกลุ่มไลน์หรือเพจชุมชน หน้าที่ของผู้นำจึงเปลี่ยนจากการเป็น "ผู้ประกาศเพียงผู้เดียว" ไปเป็น "ผู้ยืนยันข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่สุด" ท่ามกลางเสียงจำนวนมาก ซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจที่สะสมไว้ก่อนเกิดภัยเช่นเดียวกับทุนทางสังคมด้านอื่น

2.5.3.3 การจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิง

บทบาทสำคัญอีกประการของผู้นำ อปท. ในระยะตอบสนองคือการจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิงชั่วคราว กรณีน้ำท่วมสงขลา 2568 พบปัญหาหลายประการ ทั้งศูนย์พักพิงที่ไม่เพียงพอ จุดอพยพที่ไม่เหมาะสม และการขาดแคลนสิ่งของจำเป็น Policy Watch ThaiPBS (2568ก) ชี้ว่า ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่มีการกำหนดแผนศูนย์พักพิงที่ชัดเจนล่วงหน้า ทำให้ต้องตัดสินใจแบบลองผิดลองถูกในระหว่างเกิดวิกฤต

2.5.4 ระยะฟื้นฟู: การนำชุมชนกลับสู่ภาวะปกติ

2.5.4.1 การประสานงานความช่วยเหลือและการเยียวยา

ในระยะฟื้นฟู อปท. ทำหน้าที่สำคัญในการรับรองความช่วยเหลือให้ผู้ประสบภัย ซึ่งรวมถึงการออกหนังสือรับรองผู้ประสบภัย การรับลงทะเบียนขอรับเงินเยียวยา (9,000 บาทต่อครัวเรือน) และการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ไทยรัฐออนไลน์ (2568) รายงานว่า อบต./เทศบาล เป็นหน่วยงานหลัก

ในการรับเอกสารและรับรองสิทธิ์ของผู้ประสบภัย ซึ่งต้องการทั้งความรวดเร็วและความถูกต้องในการดำเนินการ

Frederickson และ Ghere (2005) เน้นความสำคัญของจริยธรรมและความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญเป็นพิเศษในระยะฟื้นฟู เนื่องจากมีทรัพยากรและเงินช่วยเหลือจำนวนมากไหลเข้าพื้นที่ ความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรและการรายงานผลของผู้นำ อปท. จึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

ในทางปฏิบัติ ความโปร่งใสที่กล่าวถึงนี้อาจดูเป็นนามธรรม แต่มีความหมายที่จับต้องได้ เช่น การเปิดเผยต่อสาธารณะว่าครัวเรือนใดได้รับเงินเยียวยาแล้วจำนวนเท่าใด หรือการเปิดให้ประชาชนตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิ์ได้ด้วยตนเอง มาตรการเล็ก ๆ เหล่านี้ช่วยลดข้อครหาเรื่องความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นประเด็นที่มักก่อความไม่พอใจในชุมชนหลังภัยพิบัติไม่น้อยไปกว่าความล่าช้าของการช่วยเหลือเอง

2.5.4.2 การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟู

Smith และ Wenger (2007) เสนอแนวทางการฟื้นฟูภัยพิบัติอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ "ฟื้นกลับดีกว่าเดิม" (Build Back Better) ตามกรอบเซนได (UNDRR, 2015, pp. 2015–2030) และต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนฟื้นฟู ผู้นำ อปท. จึงต้องมีทักษะในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงการแจ้งข่าวสารฝ่ายเดียว

2.5.4.3 การเรียนรู้และปรับปรุงระบบ

Boin และคณะ (2017) ชี้ว่า ระยะสุดท้ายของวงจรวิกฤตที่สำคัญคือการเรียนรู้ (Learning) ซึ่งต้องการการทบทวนบทเรียนอย่างเป็นระบบ ผู้นำ อปท. ควรจัดให้มีกระบวนการ After-Action Review หลังเหตุการณ์สำคัญ โดยไม่มุ่งโทษ แต่มุ่งปรับปรุงระบบ ทั้งนี้ ในเอกสารที่ทบทวนไม่พบข้อมูลที่ยืนยันว่า อปท. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกลไกที่เป็นทางการในการดำเนินการดังกล่าว

2.6 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของผู้นำ อปท.

2.6.1 ปัจจัยเชิงสถาบัน: โครงสร้างอำนาจและทรัพยากร

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ อปท. ในไทยยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง และขาดอิสระในการตัดสินใจที่แท้จริงในภาวะฉุกเฉิน Marks และ Lebel (2016) พบในกรณีอุทกภัย พ.ศ. 2554 ว่า การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ทำให้การตอบสนองของหน่วยงานต่างระดับแตกเป็นส่วนและขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับความลังเลของ อปท. ที่จะตัดสินใจโดยอิสระ เพราะเกรงจะขัดคำสั่งหรือแนวนโยบายของส่วนกลาง

ด้านงบประมาณ อปท. ขนาดเล็กโดยเฉพาะ อบต. มักมีงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้อครุภัณฑ์และอุปกรณ์การจัดการภัย ซึ่งสอดคล้องกับที่ Kusumasari และคณะ (2010) ชี้ว่าศักยภาพด้านทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญของการตอบสนอง ส่งผลให้เมื่อเกิดเหตุต้องพึ่งพาทรัพยากรจากระดับจังหวัดหรือส่วนกลาง ซึ่งต้องใช้เวลาในการเบิกและส่งมอบ

ข้อจำกัดด้านงบประมาณนี้มีลักษณะเป็นวงจรที่ซ้ำเติมตัวเอง กล่าวคือ อปท. ขนาดเล็กมักมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นต่ำ จึงตั้งงบประมาณสำรองฉุกเฉินได้จำกัด เมื่อเกิดภัยพิบัติจึงต้องรอเบิกจ่ายจากส่วนกลางซึ่งมีขั้นตอนหลายชั้น และเมื่อความช่วยเหลือมาถึงล่าช้า ความเสียหายที่ควรป้องกันได้ก็ขยายตัวจนสร้างภาระด้านงบประมาณที่มากขึ้นไปอีกในรอบถัดไป การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจึงอาจต้องพิจารณากองทุนสำรองระดับลุ่มน้ำที่หลาย อปท. ร่วมกันจัดตั้ง มากกว่าที่จะรอการจัดสรรจากส่วนกลางเพียงทางเดียว

2.6.2 ปัจจัยเชิงสมรรถนะ: ความรู้และทักษะของผู้นำ

ผู้นำ อปท. ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากฐานเสียงทางการเมือง จึงอาจไม่ได้เตรียมความพร้อมด้านการจัดการสาธารณภัยมาก่อนรับตำแหน่ง Klein (1998) ชี้ว่าทักษะการตัดสินใจภายใต้ภาวะวิกฤตพัฒนาได้ผ่านประสบการณ์และการฝึกจำลองสถานการณ์ ขณะที่ McCreight (2010) ชี้ถึงความท้าทายด้านหลักสูตรและการศึกษาในสาขาการจัดการเหตุฉุกเฉิน จากเอกสารที่ทบทวนยังไม่พบข้อมูลที่ยืนยันว่าหลักสูตรพัฒนาผู้บริหาร อปท. ในปัจจุบันมีการฝึกปฏิบัติจริงเพียงพอ ซึ่งควรตรวจสอบเพิ่มเติม

2.6.3 ปัจจัยเชิงสังคม: ทุนทางสังคมและความไว้วางใจ

Aldrich (2012) พบว่า ทุนทางสังคม (Social Capital) ในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการฟื้นตัวจากภัยพิบัติ และ Norris และคณะ (2008) ระบุว่า ทุนทางสังคมเป็นหนึ่งในขีดความสามารถเชิงปรับตัวหลักของชุมชน ในบริบทของสงขลาซึ่งมีทั้งชุมชนพุทธและมุสลิม ผู้นำ อปท. ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ผู้นำทางศาสนา และเครือข่ายองค์กรชุมชน จึงควรระดมการช่วยเหลือได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพกว่า ทั้งนี้เป็นข้อสมมติฐานเชิงทฤษฎีที่ต้องทดสอบด้วยข้อมูลภาคสนาม

2.6.4 ปัจจัยด้านสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลง

บทเรียนสำคัญอีกประการจากอุทกภัยสงขลา 2568 คือ ปริมาณน้ำฝนที่สูงกว่าเหตุการณ์ในอดีตอาจทำให้ "สมมติฐานเดิม" เกี่ยวกับขนาดของภัยพิบัติล้าสมัย GISTDA (2568) ระบุว่าปริมาณน้ำฝนครั้งนี้สูงเกินกว่าที่ระบบโครงสร้างพื้นฐานเดิมถูกออกแบบมาเพื่อรองรับ ผู้นำ อปท. จำเป็นต้องปรับแผนและสมมติฐานด้านการจัดการภัยพิบัติให้สอดคล้องกับความเป็นจริงใหม่นี้

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวโน้มที่นักวิชาการด้านภูมิอากาศเตือนมาระยะหนึ่งว่า เหตุการณ์ที่เคยถูกประเมินว่าเกิดขึ้นครั้งหนึ่งในรอบหลายสิบปีอาจเกิดถี่ขึ้นในอนาคต ความหมายเชิงปฏิบัติสำหรับผู้นำ อปท. คือ การอ้างอิงสถิติภัยพิบัติในอดีตเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับประเมินความเสี่ยงในปัจจุบันอีกต่อไป แผนป้องกันและโครงสร้างพื้นฐานที่เคยเพียงพอเมื่อสิบปีก่อนจึงจำเป็นต้องได้รับการทบทวนเป็นระยะ ไม่ใช่ยึดถือเป็นมาตรฐานถาวร

2.7 ถอดบทเรียน: สิ่งที่ทำได้ดีและสิ่งที่ต้องพัฒนา

2.7.1 สิ่งที่ทำได้ดี จุดแข็งที่ควรรักษา

แม้จะมีข้อจำกัดหลายประการ แต่อุทกภัยสงขลา 2568 ก็เผยให้เห็นจุดแข็งที่ควรรักษาไว้ 3 ประการ ประการแรก ผู้นำระดับจังหวัดตอบสนองได้รวดเร็วในการประกาศเขตภัยพิบัติและสั่งอพยพ (The Standard, 2568ก) ประการที่สอง การระดมชุมชนและอาสาสมัครในพื้นที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วโดยไม่

ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนสงขลา อย่างเด่นชัด ผ่านบทบาทของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เครือข่ายโคกหนองนา อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่ร่วมจัดตั้ง "ครัว อสม." ปรุงอาหารแจกจ่าย ตลอดจนกลุ่มผู้ประกอบการท้องถิ่นและอาสาสมัครภาคประชาชนที่รวมตัวตั้งจุดช่วยเหลือและฟื้นฟูอย่างทันท่วงที (กรมการพัฒนาชุมชน, 2568; ศูนย์สนับสนุนบริการสุขภาพที่ 12, 2568) ประการที่สาม การประสานงานระหว่างทหารและพลเรือนดีกว่าเหตุการณ์ครั้งก่อน ๆ โดยมีเอกภาพในการบังคับบัญชาผ่านการตั้ง "ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินอุทกภัย (ศป.กฉ.) ส่วนหน้า" นำโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยทหารอย่างชัดเจนเพื่อสนับสนุนกำลังพลและยุทโธปกรณ์เข้าช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ (กองทัพไทย, 2568) ซึ่งแตกต่างจาก เหตุการณ์มหาอุทกภัยวาตภัยภาคใต้ พ.ศ. 2563 และ มหาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ พ.ศ. 2553 ที่ในอดีตมักประสบปัญหาความซ้ำซ้อนในการสั่งการและการแบ่งมอบพื้นที่ ส่งผลให้การเข้าถึงพื้นที่ตัดขาดในอดีตเป็นไปอย่างล่าช้า

2.7.2 จุดอ่อนที่ต้องพัฒนา: บทเรียน 6 ประการ

บทเรียนที่ 1 ระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการแปลงสัญญาณเป็นการปฏิบัติ ช่องว่างระหว่างการรับรู้สัญญาณเตือน (14 พ.ย.) กับการปฏิบัติ (21 พ.ย.) เป็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไข ผู้นำ อปท. ต้องมีระบบการตอบสนองที่ถูกกระตุ้นโดยอัตโนมัติเมื่อสัญญาณเตือนถึงระดับที่กำหนด

บทเรียนที่ 2 เอกภาพในการสั่งการ ต้องมีการกำหนดผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับท้องถิ่นที่ชัดเจนในทุกขั้นของการยกระดับ และหน่วยงานระดับสูงควรทำหน้าที่สนับสนุน ไม่ใช่แทนที่ อปท. ในทางปฏิบัติ อาจหมายถึงการประกาศชื่อผู้บัญชาการเหตุการณ์อย่างเป็นทางการทันทีที่มีการยกระดับความรุนแรง เพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศที่หน่วยงานหลายแห่งต่างตัดสินใจคู่ขนานกันโดยไม่ประสานกัน ดังที่เกิดขึ้นในกรณีสงขลา

บทเรียนที่ 3 ระบบสื่อสารวิกฤตที่หลากหลายและซ้ำซ้อน ไม่ควรพึ่งพาช่องทางเดียว ต้องมีทั้ง Cell Broadcast วิทยุชุมชน หอกระจายข่าว และช่องทางดิจิทัล โดยผู้นำ อปท. ต้องสามารถใช้ทุกช่องทางได้ การมีช่องทางซ้ำซ้อนไม่ได้หมายความว่าต้องใช้ทุกช่องทางพร้อมกันเสมอ แต่หมายถึงการมีทางเลือกสำรองพร้อมใช้งานทันทีเมื่อช่องทางหลักช่องทางใดช่องทางหนึ่งขัดข้องหรือมาไม่ทันเวลา ดังที่เกิดขึ้นกับ Cell Broadcast ในกรณีนี้

บทเรียนที่ 4 แผนศูนย์พักพิงและการอพยพที่ซ้อมได้จริง แผนต้องถูกทดสอบจริงในการซ้อมประจำปี ไม่ใช่เพียงเอกสารบนกระดาษ (Choi & Brower, 2006, pp. 651–678)

บทเรียนที่ 5 การบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ผู้นำ อปท. ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยงานต้นน้ำ กรมชลประทาน และกรมอุตุนิยมวิทยา แบบเรียลไทม์ ข้อมูลที่กระจัดกระจายอยู่คนละหน่วยงานและมาถึงผู้นำท้องถิ่นช้ากว่าที่ควร เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการตัดสินใจล่วงหน้า จึงจำเป็นต้องมีระบบหรือแพลตฟอร์มกลางที่ผู้นำ อปท. เข้าถึงได้โดยตรงโดยไม่ต้องรอการส่งต่อผ่านหลายชั้นหน่วยงาน

บทเรียนที่ 6 ความต่อเนื่องของภาวะผู้นำ Policy Watch ThaiPBS (2568ก) ระบุว่า การเปลี่ยนผู้บริหารกลางช่วงฤดูน้ำ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ทำให้กลไกที่สร้างสมไว้สะดุดทันที แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการส่งต่อข้อมูลและกลไกที่ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเพียงอย่างเดียว

เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงของบทเรียนกับกรอบทฤษฎี ตารางที่ 5 สรุปการวิเคราะห์ผู้นำ อปท. ตามระยะภัยพิบัติ ภารกิจภาวะผู้นำ สาเหตุเชิงระบบ และมิติสมรรถนะที่ต้องพัฒนา ซึ่งพบว่า ปัญหาในแต่ละระยะไม่ได้เกิดจากตัวบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการที่ข้อมูล อำนาจ และกลไกไม่เชื่อมโยงกัน

ตารางที่ 5 การวิเคราะห์ผู้นำ อปท. ตามระยะภัยพิบัติ ภารกิจภาวะผู้นำ และมิติสมรรถนะ

ระยะ	ข้อเท็จจริงจากเอกสาร	ภารกิจภาวะผู้นำ	การวิเคราะห์สาเหตุเชิงระบบ	มิติ (บทเรียน)
ก่อนเกิดภัย	มีพยากรณ์ 14 พ.ย. แต่กลไกเตรียมพร้อมไม่ถูกเปิดใช้ และกลไกศูนย์บริหารจัดการน้ำส่วนหน้าไม่พร้อม (The Standard, 2568ก; Manager Online, 2568)	สร้างความหมายจากความไม่แน่นอน	มีข้อมูลแต่ไม่มีเกณฑ์และผู้รับผิดชอบที่จะเปลี่ยนคำเตือนเป็นการปฏิบัติ แผนไม่ทันสมัย	มิติ 1 และ 2 (บทเรียน 1, 4, 5)
ตอบสนองเบื้องต้น	มีผู้บัญชาการหลายคนจากทหารพลเรือน และท้องถิ่น (Policy Watch ThaiPBS, 2568ก)	ตัดสินใจและประสานงาน	อำนาจสั่งการเลื่อนขึ้นตามระดับความรุนแรง แต่ไม่ชัดเจนว่าใครเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ ท้องถิ่นจึงรอคำสั่ง	มิติ 3 และ 4 (บทเรียน 2)
ตอบสนองสูงสุด	Cell Broadcast เตือนครั้งแรกวันที่น้ำท่วม ศูนย์พักพิงไม่เพียงพอและไม่มีแผนล่วงหน้า (Manager Online, 2568; Policy Watch ThaiPBS, 2568ก)	สร้างความหมายร่วม (การสื่อสาร)	พึ่งช่องทางเดียวและแผนพักพิงไม่ได้ซ้อมจริง ทำให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวน้อย	มิติ 2 และ 1 (บทเรียน 3, 4)
ฟื้นฟู	อปท. รับลงทะเบียนและรับรองสิทธิ์ผู้ประสบภัย และการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดกลางฤดูน้ำทำให้กลไกสะดุด (ไทยรัฐออนไลน์, 2568; Policy Watch ThaiPBS, 2568ก)	ยุติวิกฤตและเรียนรู้	ขาดกลไกส่งต่อที่ไม่ขึ้นกับตัวบุคคลและกลไกทบทวนหลังเหตุการณ์ที่เป็นทางการ	มิติ 5 (บทเรียน 6)

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

2.8 กรอบการพัฒนาสมรรถนะผู้นำ อปท. ด้านการจัดการสาธารณภัย

จากการวิเคราะห์บทบาท ปัจจัยที่ส่งผล และบทเรียนจากอุทกภัยสงขลา 2568 บทความนี้เสนอกรอบการพัฒนาสมรรถนะผู้นำ อปท. ใน 5 มิติดังนี้ โดยแต่ละมิติเชื่อมโยงกับบทเรียนและระยะภัยพิบัติตามตารางที่ 5

การจัดกลุ่มสมรรถนะเป็น 5 มิติเช่นนี้ไม่ได้มาจากทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยตรง แต่เป็นการสังเคราะห์จากบทเรียนทั้ง 6 ข้อในหัวข้อ 2.7.2 ให้เหลือกลุ่มที่จัดการได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แทนที่จะเสนอให้ผู้นำ อปท. พัฒนาตนเองใน 6 เรื่องแยกจากกัน บทความนี้รวมบทเรียนที่มีลักษณะใกล้เคียงกันไว้ในมิติเดียวกัน เช่น บทเรียนที่ 1 เรื่องการตีความสัญญาณเตือนกับบทเรียนที่ 4 และ 5 เรื่องแผนและข้อมูลล้วนอาศัยความสามารถพื้นฐานเดียวกันคือการวิเคราะห์และวางแผนล่วงหน้า การจัดกลุ่มเช่นนี้มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพราะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาบุคลากร เช่น สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น สามารถออกแบบหลักสูตรอบรมเป็นชุดวิชาที่ชัดเจน แทนที่จะต้องจัดอบรมแยกย่อยจำนวนมากโดยไม่มีโครงสร้างเชื่อมโยงกัน

มิติที่ 1 สมรรถนะด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการวางแผน (บทเรียนที่ 1, 4 และ 5)

ผู้นำ อปท. ต้องมีความสามารถในการ (1) อ่านและตีความข้อมูลสัญญาณเตือนภัยจากแหล่งต่าง ๆ (2) จัดทำและปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ทันสมัย (3) วิเคราะห์ความเปราะบาง (Vulnerability Analysis) ของพื้นที่และกลุ่มประชากรเสี่ยง เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ ทักษะทั้งสามข้อนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับช่องว่างเจ็ดถึงแปดวันที่พบในกรณีสงขลา ซึ่งเกิดจากการที่ข้อมูลที่มีอยู่แล้วไม่ถูกนำมาใช้ประเมินความเสี่ยงเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

มิติที่ 2 สมรรถนะด้านการสื่อสารและการจัดการข้อมูล (บทเรียนที่ 3)

ตาม CERC Model ของ Reynolds และ Seeger (2005) ผู้นำ อปท. ต้องสามารถสื่อสารได้ในทุกระยะของวิกฤต โดยต้องพัฒนาทักษะ (1) การสื่อสารความเสี่ยงก่อนเกิดภัยให้ประชาชนเข้าใจและเตรียมตัว (2) การสื่อสารในภาวะฉุกเฉินที่รวดเร็ว ชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดความตื่นตระหนก (3) การจัดการข้อมูลเท็จ (Misinformation) ที่แพร่ระบาดในสื่อสังคมออนไลน์ระหว่างเกิดภัย ทั้งสามทักษะนี้ล้วนสะท้อนบทเรียนจากความล่าช้าของ Cell Broadcast และจากบทบาทของสื่อสังคมออนไลน์ที่กลายเป็นช่องทางหลักโดยที่ผู้นำหลายคนยังไม่ได้เตรียมทักษะรองรับ

มิติที่ 3 สมรรถนะด้านการบัญชาการและการตัดสินใจ (บทเรียนที่ 2)

Klein (1998) เสนอว่า ทักษะการตัดสินใจในภาวะวิกฤตพัฒนาได้ผ่านการฝึกปฏิบัติและการจำลองสถานการณ์ หลักสูตรพัฒนาผู้บริหาร อปท. ควรบรรจุการฝึกซ้อมแผนรับมือสาธารณภัย (Tabletop Exercise และ Full-scale Exercise) ที่ให้ผู้นำได้ฝึกการตัดสินใจในสถานการณ์จำลองที่สมจริง รวมถึงการเรียนรู้หลักการ ICS (FEMA, 2017) เพื่อให้สามารถบูรณาการกับหน่วยงานอื่นได้ ข้อเสนอนี้มาจากบทเรียนเรื่องผู้บัญชาการหลายคนในกรณีสงขลาโดยตรง เพราะทักษะการตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานอื่นภายใต้แรงกดดันเป็นสิ่งที่ฝึกฝนได้ยาก หากไม่เคยผ่านสถานการณ์จำลองที่ใกล้เคียงความจริงมาก่อน

มิติที่ 4 สมรรถนะด้านการประสานงานเครือข่าย (บทเรียนที่ 5)

Kapucu และ Garayev (2011) ยืนยันว่า ประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติขึ้นอยู่กับคุณภาพของเครือข่ายระหว่างองค์กร ผู้นำ อปท. ต้องสร้างและบำรุงรักษาความสัมพันธ์กับ (1) หน่วยงานระดับอำเภอและจังหวัด (2) อปท. ข้างเคียง (Mutual Aid Agreement) (3) เครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (4) สื่อมวลชนท้องถิ่น และ (5) ผู้นำชุมชนและผู้นำทางศาสนา เครือข่ายทั้งห้ากลุ่มนี้คือสิ่งที่ควรได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่องในยามปกติ ไม่ใช่สิ่งที่พยายามสร้างขึ้นเมื่อภัยพิบัติใกล้เข้ามาแล้ว

มิติที่ 5 สมรรถนะด้านธรรมาภิบาลและการเรียนรู้ (บทเรียนที่ 6)

Frederickson และ Ghere (2005) เน้นว่า ความไว้วางใจของประชาชนต่อผู้นำภาครัฐขึ้นอยู่กับการแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์ โปร่งใส และความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร ผู้นำ อปท. ต้องพัฒนาระบบรายงานผลการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติที่เข้าถึงได้ง่ายและเชื่อถือได้ รวมถึงกลไกการเรียนรู้จากบทเรียน (After-Action Review) ที่เป็นทางการและต่อเนื่อง ทั้งสองกลไกนี้คือคำตอบโดยตรงต่อปัญหาความไม่ต่อเนื่องของภาวะผู้นำที่ปรากฏในบทเรียนที่ 6 เมื่อการเปลี่ยนตัวผู้บริหารทำให้สิ่งที่เคยสั่งสมไว้สะดุดลงทันที

3. อภิปรายผล

ผลการศึกษาชี้ว่า ประสิทธิผลของผู้นำ อปท. ในอุทกภัยสงขลา 2568 ไม่ได้ขึ้นกับคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้นำเพียงอย่างเดียว แต่ถูกกำหนดร่วมกันโดยสมรรถนะส่วนบุคคล โครงสร้างสถาบัน ทุนทางสังคมของชุมชน และคุณภาพของระบบข้อมูลและการสื่อสาร ซึ่งสอดคล้องกับ Comfort (2007) ที่เสนอว่าการจัดการวิกฤตที่มีประสิทธิผลต้องอาศัยการรับรู้สถานการณ์ การสื่อสาร การประสานงาน และการควบคุมสั่งการที่เชื่อมโยงกัน ไม่ใช่องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งโดยลำพัง

ประการแรก ช่องว่างระหว่างข้อมูลพยากรณ์วันที่ 14 พฤศจิกายนกับการเปิดใช้กลไกในวันที่ 21–22 พฤศจิกายน สะท้อนปัญหาการสร้างความหมายตามที่ Weick (1993) อธิบาย และตรงกับภารกิจ "การสร้างความหมายจากความไม่แน่นอน" ของ Boin และคณะ (2017) ข้อสังเกตที่สำคัญคือข้อมูลไม่ได้ขาดแคลน แต่ขาดเกณฑ์และผู้รับผิดชอบที่จะเปลี่ยนคำเตือนเป็นการปฏิบัติ จึงชี้ว่าการพัฒนาสมรรถนะรายบุคคลเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องมีโปรโตคอลที่ทำให้ทุกฝ่ายตอบสนองเมื่อคำเตือนถึงระดับที่กำหนด

ประการที่สอง ปัญหาผู้บัญชาการหลายคนสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Moynihan (2009) ที่ชี้ว่า ICS ในทางปฏิบัติทำงานผ่านความสัมพันธ์เครือข่ายและการปรับใช้อย่างยืดหยุ่น ไม่ใช่เพียงโครงสร้างสั่งการตามแผนผัง และของ Choi และ Brower (2006) ที่พบว่าประสบการณ์ปฏิบัติร่วมกันและเครือข่ายที่มีอยู่แล้วสำคัญกว่าแผนที่เขียนไว้ ในบริบทไทย Marks และ Lebel (2016) พบว่าอุทกภัย พ.ศ. 2554 มีการตอบสนองที่แตกเป็นส่วนและขัดแย้งข้ามระดับอันเป็นผลของการกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ การที่ปัญหาลักษณะใกล้เคียงกันปรากฏอีกในปี พ.ศ. 2568 ชวนให้ตั้งคำถามว่าบทเรียนครั้งก่อนถูกแปลงเป็นกลไกถาวรหรือไม่ ซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจ "การเรียนรู้" ของ Boin และคณะ (2017)

ประการที่สาม ความล่าช้าของ Cell Broadcast ตรงกับข้อเตือนของ Reynolds และ Seeger (2005) ว่าการสื่อสารที่ล่าช้าลดความไว้วางใจ และตรงกับข้อเสนอของ Seeger (2006) ให้ใช้แหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและข้อความที่ประชาชนลงมือปฏิบัติได้ ขณะที่ Houston และคณะ (2015) ชี้ว่าสื่อสังคมออนไลน์ทำหน้าที่ได้ทั้งการแจ้งเตือนและการขอความช่วยเหลือ ผู้นำ อปท. จึงควรมีช่องทางทั้งแบบทางการและออนไลน์ที่ตนควบคุมได้เอง และออกแบบให้ซ้ำซ้อนโดยเจตนา เพื่อไม่ให้ระบบเดียวล้มแล้วประชาชนไม่ได้รับข่าวสาร

ประการที่สี่ จุดแข็งด้านการระดมชุมชนสอดคล้องกับ Aldrich (2012) และ Aldrich และ Meyer (2015) ที่ชี้บทบาทของทุนทางสังคมต่อการตอบสนองและการฟื้นตัว แต่ทุนทางสังคมไม่อาจทดแทนข้อจำกัดด้านทรัพยากรและอำนาจของท้องถิ่นได้ ซึ่ง Kusumasari และคณะ (2010) ชี้ว่าศักยภาพด้านทรัพยากรเป็นเงื่อนไขของการตอบสนองของรัฐบาลท้องถิ่น ข้อนี้สนับสนุนข้อสรุปว่าต้องพัฒนาทุนทางสังคมควบคู่กับโครงสร้างสนับสนุนด้านอำนาจ ทรัพยากร และข้อมูล

สิ่งที่บทความนี้เพิ่มจากงานก่อนหน้าคือการมองจากผู้นำ อปท. เป็นศูนย์กลาง และเชื่อมข้อเท็จจริงของกรณีสงขลา 2568 เข้ากับภารกิจภาวะผู้นำ ระยะภัยพิบัติ และกรอบสมรรถนะ 5 มิติอย่างเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากใช้เอกสารทุติยภูมิ ข้อสรุปเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างพื้นที่ เช่น อปท. ที่มีเครือข่ายแน่นแฟ้นกับที่ไม่มี ยังเป็นสมมติฐานที่ต้องทดสอบด้วยการสัมภาษณ์และการศึกษาภาคสนามต่อไป

กล่าวโดยสรุป สิ่งที่กรณีสงขลา 2568 สอนให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดอาจไม่ใช่ข้อบกพร่องของผู้นำคนใดคนหนึ่ง แต่คือ ช่องว่างระหว่างสิ่งที่กฎหมายคาดหวังจากผู้นำท้องถิ่นกับทรัพยากร อำนาจ และข้อมูลที่ผู้นำเหล่านั้นมีอยู่จริงในมือ ตราบใดที่ช่องว่างนี้ยังไม่ถูกแก้ที่ต้นเหตุ การพัฒนาสมรรถนะส่วนบุคคลของผู้นำแต่ละคน แม้จะจำเป็น ก็ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้เหตุการณ์ลักษณะเดียวกันเกิดซ้ำอีกในฤดูฝนถัดไป

4. บทสรุป

อุทกภัยจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2568 ถือเป็นกรณีศึกษาที่มีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาบทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัย บทความนี้วิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร 37 รายการ โดยใช้ภาวะผู้นำในวิกฤตเป็นกรอบหลัก ร่วมกับแนวคิดวงจรภัยพิบัติ การสื่อสารความเสี่ยงและวิกฤต และทุนทางสังคม เพื่อถอดบทเรียนบทบาทของผู้นำ อปท. ตลอด 4 ระยะของภัยพิบัติ

ผลการศึกษาชี้ว่า ผู้นำท้องถิ่นมีจุดแข็งในการระดมชุมชนและอาสาสมัคร แต่ถูกจำกัดด้วยจุดอ่อนเชิงระบบ 4 ประการ ได้แก่ ข้อมูลพยากรณ์ล่วงหน้าที่ไม่ถูกแปลงเป็นการปฏิบัติ การแจ้งเตือนที่ล่าช้า การสั่งการที่ขาดเอกภาพ และการที่ท้องถิ่นขาดอำนาจและทรัพยากรในการตัดสินใจระยะแรก การวิเคราะห์ชี้ว่าประสิทธิผลของผู้นำ อปท. ถูกกำหนดโดยปัจจัย 4 ด้านหลัก ได้แก่ สมรรถนะส่วนบุคคล โครงสร้างสถาบัน ทุนทางสังคมในชุมชน และคุณภาพของระบบข้อมูลและการสื่อสาร ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงต้องทำทั้งการพัฒนาผู้นำและการปรับระบบที่ผู้นำต้องทำงานอยู่ภายในบทความเสนอกรอบสมรรถนะผู้นำ อปท. 5 มิติ ได้แก่ การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการวางแผน การสื่อสารและการจัดการข้อมูล การบัญชาการและ

การตัดสินใจ การประสานงานเครือข่าย และธรรมาภิบาลและการเรียนรู้ ซึ่งนำไปใช้ออกแบบหลักสูตรพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นและกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบายได้ ทั้งนี้ ข้อสรุปมาจากเอกสารทุติยภูมิ จึงควรทดสอบต่อด้วยการศึกษาภาคสนามที่ฟังเสียงผู้นำท้องถิ่นและประชาชนโดยตรง

เพื่อให้ผู้อ่านนำไปคิดต่อยอด บทความนี้ขอทิ้งคำถามท้าทาย 3 ข้อ ข้อแรก หากมีคำเตือนฝนตกหนักล่วงหน้า 7 วัน ใครควรเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มเตรียมการ และควรใช้เกณฑ์ใดเป็นตัวกระตุ้น ข้อที่สอง ท้องถิ่นควรได้รับอำนาจและงบประมาณเพิ่มก่อนที่จะพิสูจน์สมรรถนะ หรือควรพิสูจน์สมรรถนะก่อนจึงได้รับอำนาจเพิ่ม และข้อที่สาม เราจะวัดผลของการลงทุนสร้างทุนทางสังคมในยามปกติได้อย่างไร และหากฝนที่สูงกว่าสถิติในอดีตเกิดขึ้นบ่อยขึ้น ระบบที่ออกแบบจากข้อมูลในอดีตจะยังเพียงพอหรือไม่

5. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะ 5 ข้อ สอดคล้องกับสมรรถนะ 5 มิติ โดยระบุผู้รับผิดชอบและแนวทางดำเนินการเพื่อให้นำไปปฏิบัติได้ ดังนี้

1. จัดทำเกณฑ์เริ่มปฏิบัติการล่วงหน้าและปรับแผนให้ทันสมัย (มิติที่ 1) ผู้รับผิดชอบคือ อปท. ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและหน่วยงานพยากรณ์ แนวทางคือกำหนดระดับคำเตือนที่ทำให้ อปท. ต้องประชุมเตรียมความพร้อมภายใน 24 ชั่วโมง เช่น เมื่อมีพยากรณ์ฝนตกหนักต่อเนื่องในลุ่มน้ำ และทบทวนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพร้อมแผนศูนย์พักพิง ซึ่งระบุรายชื่อความจุ เส้นทางอพยพ และกลุ่มเปราะบาง ก่อนเข้าฤดูมรสุมทุกปี ตัวชี้วัดคือ อปท. ทุกแห่งในลุ่มน้ำอู่ตะเภามีแผนที่ทบทวนแล้วก่อนเดือนตุลาคม

2. พัฒนาระบบเตือนภัยและการสื่อสารหลายช่องทางที่ อปท. ควบคุมได้เอง (มิติที่ 2) ผู้รับผิดชอบคือ อปท. ร่วมกับหน่วยงานที่ดูแลระบบ Cell Broadcast แนวทางคือใช้หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน กลุ่มไลน์ชุมชน และเพจทางการควบคู่กับ Cell Broadcast กำหนดผู้ประกาศและแม่แบบข้อความที่บอกชัดว่า "ต้องทำอะไร ที่ไหน ภายในเมื่อไร" ทดสอบระบบอย่างน้อยเดือนละครั้งในฤดูมรสุม และตั้งทีมตรวจสอบและแก้ข่าวลวง ตัวชี้วัดคือระยะเวลาตั้งแต่ได้รับคำเตือนถึงการแจ้งประชาชนครบทุกช่องทาง

3. กำหนดอำนาจสั่งการให้ชัดเจนและพัฒนาผู้นำผ่านการฝึกจริง (มิติที่ 3) ผู้รับผิดชอบคือ กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น แนวทางคือ (ก) ออกแนวปฏิบัติกำหนดว่าในระยะแรก ก่อนถึงระดับความรุนแรงที่กำหนด ผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ โดยหน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่สนับสนุน และเมื่อยกระดับให้มีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียวต่อพื้นที่พร้อมประกาศให้ทุกฝ่ายทราบ (ข) บรรจุหลักสูตร ICS และการฝึกซ้อมบนโต๊ะ (Tabletop Exercise) ในโปรแกรมปฐมนิเทศผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ และซ้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยปีละครั้ง

4. สร้างเครือข่ายข้าม อปท. และระบบข้อมูลร่วมระดับลุ่มน้ำ (มิติที่ 4) ผู้รับผิดชอบคือ อปท. ในลุ่มน้ำอู่ตะเภา ร่วมกับกรมชลประทาน อำเภอ และจังหวัด แนวทางคือทำบันทึกข้อตกลงช่วยเหลือซึ่งกัน

และกัน (Mutual Aid Agreement) ที่ระบุเรือ เครื่องสูบน้ำ และกำลังคนที่แลกเปลี่ยนกันได้ จัดช่องทางรับข้อมูลระดับน้ำต้นน้ำแบบเรียลไทม์ และจัดทำทะเบียนเครือข่ายอาสาสมัคร อปพร. ผู้นำศาสนาทั้งพุทธและมุสลิม และภาคเอกชน

5. สร้างกลไกส่งต่อข้อมูลที่ไม่ขึ้นกับตัวบุคคลและเรียนรู้หลังเหตุการณ์ (มิติที่ 5) ผู้รับผิดชอบคือ อปท. และจังหวัด แนวทางคือจัดทำคู่มือส่งต่อหน้าที่เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร ซึ่งรวมสถานะทรัพยากร ข้อตกลงกับเครือข่าย และรายชื่อผู้ประสานงาน จัดให้มีการทบทวนหลังเหตุการณ์ (After-Action Review) ภายใน 30 วัน โดยไม่มุ่งโทษ และเผยแพร่สรุปต่อสาธารณะ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลการรับรองสิทธิ์และการใช้เงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความไว้วางใจ

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น อาสาสมัคร และประชาชน โดยเปรียบเทียบ อปท. ที่ตอบสนองได้ดีกับที่ยังมีข้อจำกัด เพื่อทดสอบกรอบสมรรถนะ 5 มิติ และสมมติฐานเรื่องเครือข่ายและทุนทางสังคมที่เสนอในบทความนี้

ความสูญเสียจากอุทกภัยสงขลา 2568 เป็นเครื่องเตือนใจว่าการลงทุนในการพัฒนาผู้นำ อปท. ด้านการจัดการสาธารณภัยคือการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุดในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หากสังคมไทยสามารถถอดบทเรียนและนำไปสู่การปฏิรูปได้จริง ความสูญเสียครั้งนี้ก็จะไม่สูญเปล่า

6. เอกสารอ้างอิง

กรมการพัฒนาชุมชน. (2568). *พช.สงขลา ร่วมบูรณาการรวมพลังช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยภาคใต้.* สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2569, จาก https://www.cdd.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/290906

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570*. กระทรวงมหาดไทย.

กองทัพไทย. (2568). *'กองทัพไทย' แจงอำนาจหน้าที่ 'ศปก.กฉ.' ส่วนหน้า ลุยน้ำท่วมหาดใหญ่ แบ่งพื้นที่หน่วยทหารรับผิดชอบ 4 เขต*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2569, จาก https://thaitv5hd.com/content/58586/

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา. (2568). *รายงานสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม จังหวัดสงขลา 20–23 พฤศจิกายน 2568.* สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2569, จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/358800

ประชาไท. (2568, 28 พฤศจิกายน). ทวนไทม์ไลน์ น้ำท่วมหาดใหญ่'68 รัฐบาลขยับเมื่อไร สะเปะสะปะแค่ไหน. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2569, จาก https://prachatai.com/journal/2025/11/115688

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 7 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 52 ก.

ศูนย์สนับสนุนบริการสุขภาพที่ 12. (2568). *อสม. จังหวัดสงขลา ร่วมกับ ศบส.12 จัดทำครัว อสม. เพื่อประชาชน ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.* สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA). (2568, 25 พฤศจิกายน). *บทวิเคราะห์มหาอุทกภัยลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา 2568: ภัยพิบัติจากสภาพอากาศสุดขั้วและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง.* สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2569, จาก https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=8953&lang=TH

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา. (2568). *รายงานผลกระทบอุทกภัยต่อภาคอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา*. อ้างถึงใน LH Bank Research. (2568). *ผลกระทบน้ำท่วมหาดใหญ่และอุทกภัยครั้งใหญ่ของภาคใต้*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2569, จาก https://www.lhbank.co.th/getattachment/67a03133-12f5-4b13-b277-0e96c239d3ae/economic-analysis-Economic-and-Industry-Analysis-2025-Flooding-in-Southern_Nov25

Manager Online. (2568, 22 พฤศจิกายน). เกิดอะไรขึ้นที่หาดใหญ่? กลไก "ศูนย์บริหารจัดการน้ำส่วนหน้า" หายไปก่อนเกิดน้ำท่วม. *Manager Online*.

Policy Watch ThaiPBS. (2568ก, 26 พฤศจิกายน). มหาอุทกภัยหาดใหญ่ "ความล้มเหลว" จัดการภัยพิบัติ. *Policy Watch ThaiPBS.*

Policy Watch ThaiPBS. (2568ข, 3 ธันวาคม). น้ำท่วมหาดใหญ่: บทเรียนเชิงนโยบายจากโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทย. *Policy Watch ThaiPBS.*

The Standard. (2568ก, 24 พฤศจิกายน). ไทม์ไลน์น้ำท่วมสงขลา 2568 จากฝนประวัติการณ์สู่คำสั่งอพยพทั้งเมือง. *The Standard.*

The Standard. (2568ข, 27 พฤศจิกายน). สรุปทุกคำถาม-คำตอบที่ควรรู้ วิกฤตน้ำท่วมใหญ่ภาคใต้ 2568. *The Standard.*

Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.

Aldrich, D. P., & Meyer, M. A. (2015). Social capital and community resilience. *American Behavioral Scientist*, *59*(2), 254–269. https://doi.org/10.1177/0002764214550299

Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible?. *Public Administration Review*, *63*(5), 544–553. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00318

Boin, A., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.

Choi, S. O., & Brower, R. S. (2006). When practice matters more than government plans: A network analysis of local emergency management. *Administration & Society, 37*(6), 651–678.

Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordina tion, and control. *Public Administration Review, 67*(s1), 189–197. https://doi. org/10.1 111/j.1540-6210.2007.00827.x

Coppola, D. P. (2020). *Introduction to international disaster management* (4th ed.). Butter worth-Heinemann.

D. P. (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(4), 895–915. https://doi.org/10.1093/jopart/mun033

Federal Emergency Management Agency. (2017). *National incident management system* (3rd ed.). U.S. Department of Homeland Security.

Frederickson, H. G., & Ghere, R. K. (Eds.). (2005). *Ethics in public management.* M. E. Sharpe.

Houston, J. B., Hawthorne, J., Perreault, M. F., Park, E. H., Goldstein Hode, M., Halliwell, M. R., ... Griffith, S. A. (2015). Social media and disasters: A functional framework for social media use in disaster planning, response, and research. *Disasters, 39*(1), 1–22. https://doi.org/10.1111/disa.12092

Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration, 34*(6), 366–375. https:// doi.org/10.1080/01900692.2011.561477

Kapucu, N., & Ustun, Y. (2018). Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration, 41*(7), 548–561. https://doi. org/10.1080/01900692.2017.1280819

Klein, G. (1998). *Sources of power: How people make decisions*. MIT Press.

Kusumasari, B., Alam, Q., & Siddiqui, K. (2010). Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management, 19*(4), 438–451. https:// doi.org/10.1108/09653561011070376

Marks, D., & Lebel, L. (2016). Disaster governance and the scalar politics of incomplete decentralization: Fragmented and contested responses to the 2011 floods in Central Thailand. *Habitat International, 52*, 57–66.

McCreight, R. (2010). Educational challenges in homeland security and emergency management. *Journal of Homeland Security and Emergency Management, 7*(1), Article 34. https://doi.org/10.2202/1547-7355.1585Moynihan

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology, 41*(1–2), 127–150. https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6

Reynolds, B., & Seeger, M. W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model. *Journal of Health Communication, 10*(1), 43–55. https://doi.org/10.1080/10810730590904571

Seeger, M. W. (2006). Best practices in crisis communication: An expert panel process. *Journal of Applied Communication Research, 34*(3), 232–244. https://doi.org/10.1080/00909880600769944

Smith, G., & Wenger, D. (2007). *Sustainable disaster recovery: Operationalizing an existing agend*a. In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, & R. R. Dynes (Eds.), Handbook of disaster research (pp. 234–257). Springer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4_14

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Retrieved August 15, 2026, from https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

Waugh, W. L., Jr., & Streib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review, 66*(s1), 131–140. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x

Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly, 38*(4), 628–652. https://doi.org/10.2307/2393339

World Bank. (2012). *Thai flood 2011: Rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning*. World Bank.