

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สาธารณภัย(Disaster) อุทกภัย อัคคีภัย วาตภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย จัดเป็นสาธารณภัยที่รัฐจะต้องดำเนินการหาวิธีการป้องกันและลดระดับความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้นโดยเร็ว พร้อมกับให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ประสบภัยอย่างเร่งด่วน ตลอดจนการเข้าคลี่คลายหรือลดระดับความรุนแรงของภัยให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รวมถึงการฟื้นฟูบูรณะสิ่งที่เสียหาย เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนการเยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจของประชาชน ผู้ประสบภัยให้คืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว^๑

ภัยแล้ง(Droughts) ความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากการที่มีฝนน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติและครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำ ทำให้ไม่เจริญเติบโตตามปกติ เกิดความเสียหายและความอดอยากทั่วไป ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ของประเทศไทย เพราะเป็นบริเวณที่อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้เข้าไปไม่ถึง ทำให้เกิดความอดอยากแร้นแค้น ซึ่งหากปีใดที่ไม่มีพายุเคลื่อนผ่านเลยก็จะก่อให้เกิดความแห้งแล้งรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจาก ฝนทิ้งช่วงยาวนาน โดยภัยแล้งที่เกิดขึ้นทุกปีจะอยู่ระหว่างเดือนมีนาคมต่อเนื่องถึงเดือนพฤษภาคม ในช่วงดังกล่าวพืชไร่ที่เพาะปลูกจะขาดน้ำได้รับความเสียหาย มนุษย์ สัตว์ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพ รวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ความรุนแรงจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความชื้นในอากาศ ความชื้นในดิน ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง และขนาดของพื้นที่ ที่มีความแห้งแล้ง เป็นต้น สาเหตุของการเกิดภัยแล้ง ปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยแล้งสำหรับประเทศไทยแล้ว นอกจากฝนยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นองค์ประกอบ อีกหลายอย่าง เช่น ระบบการหมุนเวียนของบรรยากาศ การเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของบรรยากาศ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศกับน้ำทะเลหรือมหาสมุทร ดังนั้นการเกิดภัยแล้ง จึงมิใช่เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาจจะเกิดจากสาเหตุเหล่านี้ เช่น เนื่องจากสภาวะอากาศในฤดูร้อนที่ร้อนมากกว่าปกติ เนื่องจากการพัดพา

^๑ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๕๐), หน้า ๒.

ของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ความผิดปกติของตำแหน่งร่องมรสุม ทำให้ฝนตกในพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง ความผิดปกติเนื่องจากพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนที่ผ่านประเทศไทยน้อยกว่าปกติ การเปลี่ยนแปลงความสมดุลของพลังงานที่ได้รับจากดวงอาทิตย์ เช่น การเผาผลาญ น้ำมัน และถ่านหิน ทำให้เกิดรูโหว่ในชั้นโอโซน ผลกระทบจากปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจก เนื่องจากส่วนผสมของบรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ไอน้ำลอยขึ้นไปเคลือบชั้นล่างของชั้นโอโซน ทำให้ความร้อนสะสมอยู่ในอากาศ โกลีฟโลกมากขึ้น ทำให้อากาศร้อนกว่าปกติ การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมต่างๆ การตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม อันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภูมิอากาศ เช่น ฝน อุณหภูมิ และความชื้น การเกิดภัยแล้งอาจเกิดโดยธรรมชาติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิโลก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเล ภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ฯลฯ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การทำลายชั้นโอโซน ผลกระทบของภาวะเรือนกระจก การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การตัดไม้ทำลายป่า สำหรับภัยแล้งในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากฝนแล้งและทิ้งช่วง ซึ่งฝนแล้งเป็นภาวะปริมาณฝนตกน้อยกว่าปกติหรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล จึงมีผลกระทบโดยตรงกับการเกษตรและแหล่งน้ำ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชาชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ภัยแล้งจึงส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางการเกษตร เช่น พื้นดินขาดความชุ่มชื้น พืชขาดน้ำ พืชชะงักการเจริญเติบโต ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพต่ำ รวมถึงปริมาณลดลง ส่วนใหญ่ภัยแล้งที่มีผลต่อการเกษตร มักเกิดในฤดูฝนที่มีฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นรวมถึงผลกระทบด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สิ้นเปลืองและสูญเสียผลผลิตด้านการเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ การประมง เศรษฐกิจทั่วไป เช่น ราคาที่ดินลดลง โรงงานผลิตเสียหาย การว่างงาน สูญเสียอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พลังงาน อุตสาหกรรมขนส่ง และด้านสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อสัตว์ต่างๆ ทำให้ขาดแคลนน้ำ เกิดโรคกับสัตว์ สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงผลกระทบด้านอุทกวิทยา ทำให้อัตราและปริมาณน้ำลดลง พื้นที่ชุ่มน้ำลดลง ความเค็มของน้ำเปลี่ยนแปลง ระดับน้ำในดินเปลี่ยนแปลง คุณภาพน้ำเปลี่ยนแปลง เกิดการกัดเซาะของดิน ไฟป่าเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศและสูญเสียทัศนียภาพด้านสังคม เกิดผลกระทบในด้านสุขภาพอนามัย เกิดความขัดแย้งในการใช้น้ำและการจัดการคุณภาพชีวิตลดลง^๒

อำเภอลี้ มีพื้นที่กว้างขวางเกือบครึ่งหนึ่งของจังหวัดลำพูน มีเนื้อที่ทั้งหมด ๑,๗๐๒.๑๒ ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่สูง ส่วนมากเป็นภูเขาต้นน้ำลำธารหรือลำห้วย แม่น้ำหรือลำห้วยเกือบทุกสายไหลมารวมกันเป็นแม่น้ำลี้ แล้วไหลลงสู่แม่น้ำปิงที่บ้านวังสะแกง เขตอำเภอเวียงหนองล่อง แม่น้ำลี้เป็นแม่น้ำสายสำคัญที่ไหลผ่านจากทางทิศใต้ขึ้นไปทางทิศเหนือโดยผ่าน ๔ อำเภอของจังหวัดลำพูน ได้แก่ อำเภอลี้ อำเภอทุ่งหัวช้าง อำเภอบ้านโฮ่ง และอำเภอเวียงหนองล่อง แม่น้ำลี้จึงเปรียบเสมือนเส้นโลหิตสายใหญ่ที่หล่อเลี้ยงชีวิตทั้ง ๔ อำเภอ^๓ และก็เป็นสายน้ำที่สำคัญมากสาย

^๒ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ประมวลเกร็ดความรู้ทรัพยากรธรรมชาติ**, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๕๒), หน้า ๒๘ – ๓๒

^๓ อำเภอลี้, **ภูมิศาสตร์**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.th.wikipedia.org/wiki>. [๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐]

หนึ่งของอำเภอเรียกว่าเป็นสายโลหิตเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงราษฎรอำเภอ เพราะประชากรส่วนใหญ่ของอำเภอประกอบอาชีพเกษตรกรรมจึงต้องการน้ำเพื่อทำการเพาะปลูกพืชผลเพื่อผลิตที่มากและมีคุณภาพ รวมถึงการดำรงชีพในแต่ละวันร่างกายคนเรารวมทั้งสัตว์เลี้ยงก็ต้องการน้ำ เมื่อขาดน้ำผลผลิตในการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรก็จะเสียหายเนื่องจากขาดน้ำมาหล่อเลี้ยงพืชสวนพืชไร่ จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนนํ้านั้นคือ “ภัยแล้ง” ความแห้งแล้งอันเกิดจากการที่มีฝนตกน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลาานานกว่าปกติ จะครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้างทำให้เกิดการขาดแคลนนํ้าเพื่ออุปโภค บริโภค พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ทั้งพืชสวน พืชไร่ เมื่อขาดน้ำทำให้ไม่เจริญเติบโตจนแห้งตายในที่สุด รวมถึงมนุษย์ สัตว์ ก็ต้องการน้ำเช่นเดียวกัน ฉะนั้น น้ำเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการดำรงชีวิต เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของมนุษย์การประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองและครอบครัวเป็นสิ่งที่สิ่งมีชีวิตรวมถึงพืชจะขาดเสียมิได้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะค้นหาเพื่อศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการจัดการว่าทางอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ เมื่อขาดน้ำหรือเมื่อเกิดภัยแล้งว่าจะมีวิธีการรับมือกับสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นรวมถึงวิธีการแก้ปัญหาและวิธีป้องกันไม่ให้เกิดภัยแล้งมีความรุนแรงมากไปกว่านี้ได้อย่างไรและมีการบูรณาการนำหลักพุทธธรรมมาปรับใช้เป็นแนวทางการทำงานกับวิธีการจัดการกับภัยแล้ง อำเภออีกก็เป็นอีกอำเภอหนึ่งที่ประสบปัญหาสาธารณภัยเกี่ยวกับภัยแล้งทั้งที่มีแม่น้ำไหลผ่านตัวอำเภอถึง ๓ สาย คือ น้ำแม่ไป น้ำแม่แตะ ไหลมารวมกับน้ำแม่ลี ภัยแล้งจึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้การดำรงชีวิตของประชากรอำเภอลำบากขึ้น ภัยแล้งส่งผลให้พืชผลของเกษตรกรอำเภอเสียหาย พืชผลยืนต้นตาย เช่น ลำไย การปลูกต้นข้าว พืชไร่ เช่น ข้าวโพด คะน้า กระเทียม ไม่เจริญเติบโตอย่างเต็มที่ ผลผลิตเสียหายส่งผลให้เกษตรกรประสบปัญหาขาดทุน เกษตรไม่มีเงินหมุนเวียนในระบบ เศรษฐกิจของอำเภอลดถอยลงเนื่องประชากรไม่มีกำลังที่จะใช้จ่าย ภัยแล้งที่เกิดขึ้นในอำเภอลี้ยังส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชน โดยประชาชนขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ทางหน่วยงานราชการ เช่น อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานจากทหาร หน่วยงานจากกรมป่าไม้ ต้องระดมรถบรรทุกน้ำออกแจกจ่ายน้ำให้กับประชาชนทุกวันเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากความต้องการน้ำของประชาชนให้ลดน้อยลงและให้ภัยแล้งจากการขาดน้ำอุปโภค บริโภคของประชาชนลดน้อยลงซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง ภัยแล้ง ไม่ใช่แค่ส่งกระทบกับสิ่งมีชีวิตและพืชผลเท่านั้นยังส่งผลกระทบไปถึงป่าไม้ที่มีความแห้งแล้งและอากาศร้อนทำให้เกิดปัญหาไฟไหม้ป่าและลูกกลามขยายเป็นวงกว้าง ไฟไหม้ป่าอาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเป็นฝีมือของมนุษย์จากการจุดไฟเผาใบไหม้ หญ้าที่แห้งตายจากการขาดน้ำและไฟลูกกลามไปอย่างรวดเร็วเพราะอากาศแห้งแล้งเนื่องจากปัญหาภัยแล้ง เมื่อไฟไหม้ป่าลูกกลามขยายวงกว้างขึ้นก็เกิดปัญหาหมอกควันตามขึ้นมาอีก อำเภออีกที่ประสบปัญหาเช่นนี้เหมือนกัน

ดังนั้น ผู้ทำวิจัยจึงศึกษากระบวนการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอที่ประสบปัญหาอย่างรุนแรงว่าเมื่อเกิดภัยแล้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดการภัยแล้งอย่างไร โดยจะคัดเลือกจากผลกระทบที่เกิดกับประชาชนที่มีความรุนแรงของปัญหาภัยแล้งมากที่สุด เพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันภัยแล้งหรือการจัดการกับสถานการณ์ให้มีความรุนแรง ความ

เสียหาย การส่งกระทบกับประชาชนลดน้อยลงให้มากที่สุด และศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างไร

๑.๒ คำถามวิจัย

๑.๓.๑ สถานการณ์ภัยแล้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยแล้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดการภัยแล้งอย่างไร

๑.๓.๓ แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยการประยุกต์ใช้หลักการบริหารนิยธรรม ๗ เป็นอย่างไร

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาสถานการณ์ภัยแล้งของ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษากระบวนการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยการประยุกต์ใช้หลักการบริหารนิยธรรม ๗

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในด้านเนื้อหาและเอกสารดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับการกระบวนการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยมุ่งสัมภาษณ์ บุคคลสำคัญผู้ให้ข้อมูลหลัก และผู้ทรงคุณวุฒิที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอลี้ วิเคราะห์จากสภาพทั่วไปวิธีการจัดการภัยแล้งและกระบวนการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) คือ ผู้บริหารอำเภอลี้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง ผู้นำหมู่บ้าน และประชาชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการภัยแล้งและเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งที่อยู่ในพื้นที่อำเภอลี้ จำนวน ๑๕ คน

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่ทำการศึกษในเขต อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยผู้ทำการวิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ประสบภัยแล้งและส่งกระทบกับประชาชน ได้แก่ (๑)ตำบลลี้ (๒)ตำบลนาทราย (๓)ตำบลแม่ลาน ทั้งสามตำบลนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่อยู่ ๔ แห่ง คือ

๑) เทศบาลตำบลลี้ ตำบลลี้ อำเภอลี้

๒) เทศบาลตำบลวังดิน ตำบลลี้ อำเภอลี้

- ๓) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน ตำบลแม่ลาน อำเภอ
- ๔) องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย ตำบลนาทราย อำเภอ

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระหว่างเดือน ๑ เมษายน – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๖ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

สาธารณสุข หมายถึง อักคิภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลวังดิน องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ อำเภอ จังหวัดลำพูน

ภัยแล้ง หมายถึง ความแห้งแล้งอันเกิดจากการที่มีฝนตกน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติ จะครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำและส่งผลกระทบต่อชุมชน

กระบวนการ หมายถึง ขั้นตอนการทำงานหรือการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตั้งแต่ต้นจนบรรลุผลสำเร็จ โดยระดมทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร วัสดุ แรงงาน อุปกรณ์

การจัดการ หมายถึง กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

กระบวนการจัดการภัยแล้ง หมายถึง ขั้นตอนการทำงาน กิจกรรม การศึกษาเกี่ยวกับภัยแล้งตั้งแต่การเกิดภัยแล้งจนถึงการแก้ไขสถานการณ์ภัยแล้งจนบรรลุผลสำเร็จ รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดภัยแล้งและการควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในวงจำกัด

หลักการบริหารนิยธรรม ๗ หมายถึง หลักธรรมที่ใช้สำหรับการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข เป็นหลักธรรมสำหรับการปกครองที่จะช่วยป้องกันความเสื่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะองค์กรหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการปกครองระดับประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าหลักธรรมที่สอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ ๔ ข้อ ดังนี้ (๑) การประชุมเป็นนิตย (๒) การพร้อมเพรียงกันประชุม (๓) การให้เกียรติและคุ้มครองสิทธิสตรี (๔) การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม ผู้วิจัยจึงนำเอาหลักธรรมทั้ง ๔ ข้อมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยนี้

๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัย ดังนี้

๑.๖.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

๑) ความหมายของการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ หมายถึง การเสริมพลัง/อำนาจในการตัดสินใจ(Empowerment) การรื้อปรับระบบ(Reengineering) การบริหารงานเชิงคุณภาพเบ็ดเสร็จ/โดยรวม(Total Quality Management) และปรับลดขนาดองค์กร(Downsizing) โดยผู้บริหารต้องทำหน้าที่จัดการองค์การ (Organizing) การจัดการคนเข้าทำงาน(Staffing) การวางแผน(Planning) และการควบคุม (Controlling)^๔

ในด้านสังคม การบริหารจัดการหมายถึง การเสริมสร้างสังคมไทย ไปสู่สังคมที่ปลอดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตลอดจนเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนและสุจริตชนแล้วนั้นสิ่งสำคัญประการหนึ่งคือกระบวนการไปถึงเป้าหมายซึ่งต้องอาศัยการเสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจสร้างความตระหนักและความสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและยกระดับสังคมไทยของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องมีการทุ่มเททั้งแรงกายและแรงใจอย่างจริงจังและต่อเนื่องแม้จะมีข้อจำกัดในด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ บุคลากร แต่หากว่าเราได้มองข้ามหรือก้าวผ่าน และมีความเชื่อว่าสิ่งดีงามที่ได้กระทำต่อสังคมไทยนั้นจะนำมาซึ่งการร่วมแรงร่วมใจของทุกๆ คนในสังคมไทยก็จะเป็นแรงบันดาลใจและกระบวนการทัศนที่ปราศจากสิ่งใดมาฉุดรั้งในอุดมการณ์ในการสร้างสรรค์สิ่งดีงามให้เกิดขึ้นในสังคม^๕

๒) ความหมายของการบริหารจัดการในทางพระพุทธศาสนา

ในทางพระพุทธศาสนา การบริหารจัดการ หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (getting things done through other people) การบริหารในพระพุทธศาสนา เริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ธรรมะขึ้นเมื่อมีพระสงฆ์ธรรมะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์วิธีการที่พระพุทธเจ้าทรงใช้ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ซึ่งดำรงสืบต่อมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒,๕๐๐ ปี

พุทธพจน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกระจายอยู่ในพระไตรปิฎก การศึกษาพุทธพจน์เหล่านั้นทำให้ทราบถึงพุทธวิธีบริหาร การศึกษาพุทธวิธีบริหาร หน้าที่ (function) ของนักบริหารมีอยู่ ๕ ประการตามคำย่อในภาษาอังกฤษว่า POSDC ดังต่อไปนี้

(๑) P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

^๔ จุฑา เทียนไทย, การจัดการมุมมองนักบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : แมคกรอฮิล, ๒๕๔๘), หน้า ๔.

^๕ สุทิน นพเกตุ, สิทธิมนุษยชนศึกษา ยุทธศาสตร์สู่การสร้างวัฒนธรรมวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนและสุจริตชน, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๙), หน้า ๕.

(๒) O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิก และสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำ และการกระจายอำนาจ

(๓) S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากร และการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

(๔) D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีภาวะผู้นำ

(๕) C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร^๖

พุทธวิธีบริหารเป็นการบริหารหรือการจัดการในสมัยพุทธกาลมีความสำคัญซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่กล่าวไว้ว่า การจัดการถือเป็นสมองขององค์กรในการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการที่ดี รวมทั้งต้องอาศัยการวางแผนและการตัดสินใจของฝ่ายจัดการซึ่งพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ โดยทั่วไป การจัดการ หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น และสามารถตอบสนองความต้องการของเขาได้ ทั้งในรูปของเงินเดือน ค่าตอบแทน และความคาดหวังในหน้าที่การงาน เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน^๗ และการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการ ใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยร่วมแรงร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัดความต้องการและความมุ่งหวัง ความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^๘

๓) หลักการเกี่ยวกับการจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการจัดการ ผู้ที่เป็นผู้บุกเบิกแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงบริหารและมีชื่อเสียงที่สุด คือ เฮนรี ฟาโยล์ ได้กล่าวถึงหลักการ(Principles) และปัจจัย (Elements) ของการจัดการ โดยอธิบายความแตกต่างของ ๒ คำนี้ไว้ว่า หลักการ หมายถึง กฎ หรือแนวทาง (Rules or Guides) และปัจจัย หมายถึง หน้าที่ (Functions) หลักการในการจัดการนั้นควรจะมียืดหยุ่นและสามารถปรับไปตามตัวแปรต่างๆ ก็ได้ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรู้ว่าจะใช้และปรับหลักการได้อย่างไร หลักการที่เขาได้กำหนดขึ้นมีอยู่ ๑๔ ประการ ได้แก่

๑. การจัดแบ่งงานกันทำ (Division of Work) เป็นหลักการใช้ประโยชน์ บุคคล และกลุ่มบุคคลให้มีประสิทธิภาพสูงสุด หลักการนี้ทำให้สามารถลดจำนวนคนงานลงได้ตามความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติงานแต่ละด้าน

^๖ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.

^๗ วรณพร พุทธภูมิพิทักษ์ และกัญญาณ อินทว้าง, ทฤษฎีองค์การและการจัดการ, (พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยพิษณุโลก, ๒๕๕๔), หน้า ๕.

^๘ พิทยา บวรวัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

๒. อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง สิทธิที่จะออกคำสั่งและอำนาจที่จะทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นสืบเนื่องและเป็นของควบคู่กันที่จะขาดเสียมิได้ มีอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นเมื่อใด หน้าที่รับผิดชอบก็ย่อมต้องเกิดขึ้นเมื่อนั้นเสมอ

๓. ระเบียบวินัย (Disciplines) คือการยินยอมที่จะปฏิบัติตาม เป็นพฤติกรรมและการแสดงออกของการเคารพในข้อตกลงระหว่างองค์การกับพนักงาน ซึ่งวิธีที่ดีที่สุดที่จะรักษาระเบียบวินัยได้ ก็คือ (ก) มีผู้บริหารที่ดีในทุกระดับ (ข) ข้อตกลงทั้งหมดต้องชัดเจนและเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ (ค) การลงโทษต้องเป็นไปตามกรรมวิธีทางตุลาการ

๔. เอกภาพในสายบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการกระทำกิจกรรมทุกกิจกรรม ผู้ใต้บังคับบัญชาควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ไม่มีใครสามารถจะปรับตัวให้เข้ากับการมีผู้บังคับบัญชาเกินกว่าหนึ่งคนได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดทั้งสิ้น

๕. เอกภาพในด้านแนวทาง (Unity of Direction) กิจกรรมต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ย่อมต้องมีจุดหมายปลายทางและแผนงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๖. ประโยชน์ส่วนตัวย่อมเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual Interest to General Interest) ในวงจรกิจผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งไม่ควรจะอยู่เหนือผลประโยชน์ของงานที่ตนรับผิดชอบอยู่

๗. การให้ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ (Remuneration of Personnel) อัตราการให้ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมที่เกิดจากเจตนาของของผู้บริหารหรือเจ้าของกิจการและคุณค่าของเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงค่าครองชีพ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มากมากหรือขาดแคลนสภาพทั่วไปของธุรกิจ และนอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับค่านิยมของเจ้าหน้าที่และวิธีการในการให้ค่าตอบแทน การตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินมักจะใช้กันในกรณีที่เป็นเรื่องใหญ่ๆ และอาจกล่าวได้ว่าในการทำงานภาครัฐกิจนั้นแทบจะไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนในรูปของตัวเงินเลย

๘. การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจเป็นการกำหนดอัตราส่วนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด อะไรก็ตามที่เพิ่มความสำคัญให้แก่บทบาทของผู้ใต้บังคับบัญชาคือ การกระจายอำนาจ และอะไรก็ตามที่เป็นไปในทางตรงกันข้าม เป็นการรวมอำนาจ จึงควรกำหนดอัตราส่วนให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๙. การจัดลำดับของสายงาน (Scalar Chain) หมายถึงการจัดลำดับอำนาจหน้าที่จากระดับที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดลงมาจนถึงระดับที่มีอำนาจหน้าที่ต่ำสุด โดยการให้ผู้ที่อยู่ในระดับเดียวกันติดต่อกันเองได้โดยตรง จะช่วยให้การทำงานง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น

๑๐. ความมีระเบียบ (Order) คือการจัดที่สำหรับทุกๆ สิ่งและจัดให้ทุกๆ สิ่งอยู่ในที่จัดไว้ หรือการจัดที่สำหรับทุกๆ คน และจัดทุกๆ คนให้อยู่ในที่ของงาน การวางแผนทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับการจัดระเบียบวัสดุสิ่งของจะทำให้การกำหนดตัวบุคคลและการควบคุมบุคคลง่ายเข้า

๑๑. ความเป็นธรรม (Equity) สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องของเจ้าหน้าที่ก็คือความต้องการในอันที่จะถูกปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและเสมอภาค

๑๒. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความไม่มั่นคงในการทำงานเป็นได้ทั้งเหตุและผลของการทำงานที่เลว หมายความว่า การดำเนินงานที่เลวอาจเป็นสาเหตุแห่งการขาดความมั่นคงในการทำงาน และในขณะเดียวกันก็อาจเป็นผลเนื่องมาจากการขาดความมั่นคงในการทำงานได้เช่นกัน

๑๓. ความคิดริเริ่ม (Initiative) บุคคลควรมีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มของตนเอง ภายในขอบเขตจำกัดแห่งอำนาจหน้าที่และระเบียบวินัย

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de Corp) ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ย่อมเป็นพลังในการกระทำกิจกรรมใดๆ ทั้งสิ้น หลักการนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการมีเอกภาพในสายบังคับบัญชา ปัจจัยหรือหน้าที่ของการจัดการ เฮนรี ฟาโยล์ ได้กำหนดไว้เป็น ๕ ประการ ดังนี้

๑๔.๑ การวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีดำเนินงานเพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ นโยบายและโครงการที่กำหนดไว้ การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเพราะเป็นการเลือกระหว่างทางเลือกหลายๆ ทาง หน้าที่ในการวางแผนไม่อาจแบ่งแยกออกจากกิจกรรมของผู้บริหารได้ เพราะผู้บริหารทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดขององค์การย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน

๑๔.๒ การจัดองค์การ เป็นเรื่องของการจัดโครงสร้างบทบาทต่างๆ โดยการพิจารณากำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ รวมทั้งการจัดรวมกลุ่มกิจกรรมและการจัดให้กลุ่มกิจกรรมนั้นๆ มีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นจนสำเร็จได้ด้วย นอกจากนี้ก็ยังมี การจัดเตรียมการประสานความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนของโครงสร้างองค์การ

๑๔.๓ การจัดคนเข้าทำงาน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล และจัดให้บุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในโครงสร้างขององค์การ ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดความต้องการเกี่ยวกับกำลังคนที่จะมาทำงาน ทั้งนี้ย่อมรวมถึงงานทะเบียนบุคคล ประเมินบุคคลและเลือกสรรผู้เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่างๆ การจ่ายค่าตอบแทน ตลอดจนการฝึกอบรม ซึ่งเป็นการพัฒนาบุคคลทั้งที่เป็นคนเดิมและคนที่จะเข้ามาใหม่

๑๔.๔ การสั่งการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้แนวทางและบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา วิธีการสั่งการเป็นเรื่องที่ยุ่ยากสับสน เป็นพิเศษ เพราะผู้บังคับบัญชาต้องคอยชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมา วัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การ และผู้บังคับบัญชา จะต้องคอยให้คำชี้แจงเกี่ยวกับงานที่มอบหมาย คอบแนะนำแนวทางในการปรับปรุงการทำงาน และคอยจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยความกระตือรือร้นและมีความเชื่อมั่นอยู่เสมอ

๑๔.๕ การควบคุม เป็นเรื่องของการบังคับให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามแผนงานซึ่งเป็นการวัดความก้าวหน้าในการทำงาน การแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น และเป็นการยืนยันความสำเร็จของแผน ทั้งนี้เพราะแม้ว่าการวางแผนจะเป็นเรื่องที่มาก่อนการควบคุม แต่การวางแผนก็

ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยตัวเอง จึงต้องอาศัยการควบคุมเป็นเครื่องมือทำให้แผนงานประสบผลสำเร็จ ตามที่กำหนด^๙

การจัดการ คือ กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การบริหาร คือ การประสมประสานทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หลักการในการจัดการนั้นควรจะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนไปตามตัวแปรต่างๆ

๑.๖.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภัยแล้ง

๑) ความหมายของภัยแล้ง

ภัยแล้ง หมายถึง ความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากการที่มีฝนน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติ และครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำ ทำให้ไม่เจริญเติบโตตามปกติเกิดความเสียหาย และความอดอยากทั่วไป ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางของประเทศไทย เพราะเป็นบริเวณที่อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้เข้าไปไม่ถึง ทำให้เกิดความอดอยากแร้นแค้น ซึ่งหากปีใดที่ไม่มีพายุเคลื่อนผ่านเลยก็จะก่อให้เกิดความแห้งแล้งรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากฝนทิ้งช่วงยาวนาน โดยภัยแล้งที่เกิดขึ้นทุกปีจะอยู่ระหว่างเดือนมิถุนายนต่อเนื่องถึงเดือนกรกฎาคม ในช่วงดังกล่าวพืชไร่ที่เพาะปลูกจะขาดน้ำได้รับความเสียหายมนุษย์-สัตว์ ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพรวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ความรุนแรงจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความชื้นในอากาศ ความชื้นในดิน ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง และขนาดของพื้นที่ที่มีความแห้งแล้ง^{๑๐}

๒) ฤดูกาลเกิดภัยแล้ง

การเกิดภัยแล้งโดยทั่วไปจะเกิดขึ้น ๒ ช่วง ดังนี้

๑. ในฤดูหนาวระหว่างเดือนตุลาคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ และต่อเนื่องมาถึงฤดูร้อน ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม คือช่วงสิ้นสุดของฤดูฝน ซึ่งเริ่มจากครึ่งหลังของเดือนตุลาคม เป็นต้นไป บริเวณประเทศไทยตอนบนจะไม่มีฝนตกมา หรือถ้ามีก็จะมีเพียงจำนวนเล็กน้อย ส่วนมากจะเป็นฝนจากพายุฝนฟ้าคะนอง จึงทำให้เกิดความแห้งแล้งเป็นประจำทุกปีในช่วงนี้ และมักจะมีไฟป่าเกิดขึ้นตามมาด้วย

^๙ สุพจน์ ชูรัตน์, “รูปแบบการบริหารจัดการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภัยแล้งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาหว้าใหญ่ อำเภอปทุมราชวงศา จังหวัดอำนาจเจริญ”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๓), หน้า ๕๔ – ๘๗

^{๑๐} กรมอุตุนิยมวิทยา, หนังสืออุตุนิยมวิทยา, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.tmd.go.th/info> [๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖].

๒. ในฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนตุลาคม ในช่วงของกลางฤดูฝน ตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายน ถึงเดือนกรกฎาคม ในบริเวณประเทศไทยตอนบนจะเกิดความแห้งแล้ง เนื่องจากมีฝนทิ้งช่วงเกิดขึ้น ประมาณ ๑ - ๒ สัปดาห์ หรืออาจถึง ๑ เดือน ปริมาณฝนในช่วงนี้จะลดลงมีผลกระทบต่อการเกษตรมาก ทำให้พืชขาดน้ำ เหี่ยวเฉา และแห้งตายไปในที่สุด

๓) ฝนแล้ง มีความหมายอย่างไร

ฝนแล้ง คือ ภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจาก ฝนแล้ง ไม่ตกตามฤดูกาล มีสาเหตุจาก พายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยน้อย ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังอ่อน มรสุมตะวันตกเฉียงใต้มีกำลังอ่อน เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน หรือเกิดปรากฏการณ์เอลนีโญรุนแรง ทำให้ฝนน้อยกว่าปกติ ทำให้ผลผลิตการเกษตรเสียหาย ขาดน้ำ เหี่ยวเฉา แห้งตายในที่สุด โรคพืชระบาด คุณภาพด้อยลง อุตสาหกรรมการเกษตรเสียหาย ขาดแคลนอุปโภคบริโภค กระทบกับการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ

๔) ฝนทิ้งช่วง คือ อะไร

หมายถึง ช่วงที่มีปริมาณฝนตกไม่ถึงวันละ ๑ มิลลิเมตร ติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน จะเกิดในช่วงฤดูฝน ประมาณเดือนมิถุนายน และกรกฎาคม^{๑๑}

๕) ประเภทของภัยแล้ง

๑. ภัยแล้งเชิงอุตุนิยมวิทยา(meteorological drought) เป็นความแห้งแล้งที่เกิดจากการขาดแคลนฝนเนื่องจากฝนตกน้อยผิดปกติเป็นระยะเวลานาน

๒. ภัยแล้งเชิงเกษตรกรรม(agricultural drought)เป็นภาวะที่พืชผลขาดน้ำเนื่องจากปริมาณน้ำฝนรวมและการกระจายตัวของฝนน้อยกว่าผิดปกติ จึงมีผลกระทบโดยตรงกับผลผลิตทางการเกษตรและการทำฟาร์ม เพราะน้ำในดินระเหยออกไป ระดับน้ำใต้ดินและหน้าดินจึงสูญเสียความชื้น ส่งผลให้พืชผลทางการเกษตรลดลง

๓. ภัยแล้งเชิงอุทกวิทยา(hydrological drought) เกิดจากปริมาณน้ำในแหล่งน้ำต่างๆหรือน้ำใต้ดินลดลงเนื่องจากมีความต้องการเก็บน้ำไว้ในกิจกรรมต่างๆเช่น เพื่อการสร้างเขื่อนหรือขุดแม่น้ำใหม่

๔. ภัยแล้งเชิงเศรษฐกิจและสังคม(socioeconomic drought) เกิดจากความต้องการใช้น้ำในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเช่น ในการเกษตร ผลิตไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องด้วยความแตกต่างของสภาพภูมิอากาศ ทำให้ขาดแคลน^{๑๒}

ธรรมชาติก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้เกิดภัยแล้ง ผลกระทบสำคัญที่ทำให้เกิดภัยแล้ง เป็นพฤติกรรมหรือการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ที่มีแต่จะแสวงหาผลประโยชน์จากธรรมชาติให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่สนใจว่าจะมีความเสี่ยงต่อทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด ปัญหาภัยแล้งไม่ใช่ปัญหาเล็กน้อยที่แก้ไขก็หมดไป แต่ภัยแล้งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขในระยะยาว และเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เราควรจะรู้เท่าทันปัญหาภัยแล้งนั้น คือ ต้องมีการเตรียมการ การปรับตัว

^{๑๑} ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.google.com [๑๒ มิ.ย.๖๐].

^{๑๒} กรมอุตุนิยมวิทยา, หนังสืออุตุนิยมวิทยา, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.tmd.go.th/info> [๑๒ มิ.ย. ๒๕๖๐].

วางแผน ป้องกันและการรับมือกันสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้น เพื่อสามารถที่จะรับมือมีภัยแล้งได้ ส่วนภาครัฐจะต้องรณรงค์ ส่งเสริม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ตัดไม้ทำลายป่า หรือมีการปลูกต้นไม้ทดแทนทำให้ประชาชนตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้คุ้มค่าที่สุด และประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งพยายามไม่ปล่อยมลพิษที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือลดการปล่อยมลพิษให้น้อยที่สุด^{๑๓}

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความแห้งแล้ง ภัยแล้งเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ ทั้งจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติ มนุษย์เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้สภาวะของบรรยากาศเปลี่ยนแปลงไปจากการตัดไม้ทำลายป่าและพัฒนาด้านอุตสาหกรรมที่ทำให้ปริมาณแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์สูงขึ้นจนเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก อีกทั้งการทำลายชั้นโอโซนซึ่งทำให้พลังงานความร้อนลงมาถึงชั้นบรรยากาศใกล้ผิวโลกทำให้อุณหภูมิของอากาศสูงขึ้น และยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ การเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเล เป็นต้น สำหรับประเทศไทย ภัยแล้งยังมีสาเหตุจากกำลังการพัดของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้อ่อนลง ทำให้ระยะการพัดปกคลุมพื้นที่น้อยลง ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่นำความหนาวเย็นและความแห้งแล้งจึงพัดลงมาเร็วกว่าปกติ สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ มีพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยน้อยกว่า ๒ ลูกในปีนั้น สถานการณ์การเกิดความแห้งแล้ง ปัจจุบันความแห้งแล้งได้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของโลกรวมทั้งประเทศไทย และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น บริเวณพื้นที่ที่เกิดและช่วงเวลาที่เกิดก็ยาวนานมากขึ้นในประเทศไทยภัยแล้งจะเกิดขึ้นบางพื้นที่ในช่วงกลางฤดูฝนที่ฝนทิ้งช่วงในเดือนมิถุนายน-เดือนกรกฎาคม และจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อสิ้นสุดช่วงฤดูฝน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือจะเกิดปรากฏการณ์ภัยแล้งขึ้นก่อนและกินระยะเวลายาวนานกว่าภาคอื่นๆ

ผลกระทบจากความแห้งแล้ง ความแห้งแล้งหรือการขาดแคลนน้ำได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในด้านการเกษตรซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการปลูกข้าวต้องการน้ำตั้งแต่การเพาะเมล็ดกล้าจนถึงระยะเก็บเกี่ยว การขาดน้ำในระยะต่างๆของการเจริญเติบโตของข้าวทำให้ผลผลิตข้าวลดลง ส่งผลให้รายได้ของประเทศลดลง ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจตามมา การขาดแคลนน้ำ ยังส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ อีก เช่น การขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรมการประมง และการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งทุกปัญหาล้วนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศ^{๑๔}

๖) แนวคิดเกี่ยวกับภัยแล้ง

เนื่องจากภัยพิบัติแต่ละประเภทมีสาเหตุที่มาไม่เหมือนกัน ผลร้ายที่เกิดขึ้นจึงแตกต่างกันการเตรียมการเพื่อรับมือกับปัญหาจึงต่างกัน การเข้าใจเบื้องต้นของภัยพิบัติแต่ละอย่างจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้วางแผน ตั้งรับและการตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพภัยแล้งเป็นภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ซ้ำซาก มีระยะในการเกิดภัยแล้งเป็นเวลานานและครอบคลุมพื้นที่กว้าง ส่งผลกระทบต่อ

^{๑๓} หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, ทฤษฎีใหม่ของในหลวงบรรเทา“ภัยแล้ง”, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.en.mahidol.ac.th [๐๙ เมษายน ๒๕๖๐].

^{๑๔} ภัยแล้ง, ภัยแล้งคืออะไร, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.secondary11.go.th/th, [๓๐ เมษายน ๒๕๖๐].

ผลผลิตภาคการเกษตร สัตว์เลี้ยง อุตสาหกรรมการเกษตร และอาหารขาดแคลนทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน ส่วนใหญ่พบสาเหตุจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า หรือการชะล้างหน้าดินจากการ ทำไร่เลื่อนลอย ในบางกรณีเกิดภัยแล้งระยะยาวทำให้เกิดการละทิ้งถิ่นฐาน การบริหารจัดการภัยแล้งทำได้โดยการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงภัยพร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกัน และช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ในแต่ละช่วง โดยจัดตั้งงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งปัญหาอุทกภัย ปัญหาภัยแล้งฝนทิ้งช่วง และปัญหาการระบาดของศัตรูพืช โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๓ ระยะ ได้แก่การจัดการก่อนการเกิดภัยแล้ง การจัดการขณะเกิดภัยและการจัดการหลังการเกิดภัยแล้ง^{๑๕} ภัยแล้งเกิดขึ้นแล้วในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะเกษตรกรหลายจังหวัดที่ไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ และยอมส่งผลต่อรายได้ของเกษตรกรที่ลดน้อยลงไป ส่งผลให้มีการลดการใช้จ่าย หรือระมัดระวังในการใช้จ่ายมากขึ้น เพราะไม่รู้ว่าจะปัญหาดังกล่าวจะกินระยะเวลาไปมากน้อยเพียงใด หากเป็นระยะสั้นก็อาจส่งผลกระทบไม่มากนัก แต่หากระยะยาวคาดว่าจะส่งผลกระทบเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้น้อยไม่สูงมาก การประคองตัวด้านรายได้และการใช้จ่ายอาจมีไม่มากเหมือนกลุ่มอื่นๆ ประกอบกับปัจจุบันราคาสินค้าไม่ว่าจะเป็นด้านอุปโภคหรือบริโภคต่างๆ ก็ยังอยู่ในระดับสูง ซึ่งหากยังไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ ก็คงส่งผลกระทบต่อรายได้เกษตรกร และหากในยามที่เกษตรกรต้องมีการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ แต่รายได้นี้ยังมีจำกัด ทางเลือกแรกๆ โดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นการนำทรัพย์สินทางการเกษตรไปจำนำ หรือกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินต่างๆ เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและอาจส่งผลกระทบต่อหนี้สินของเกษตรกรได้ในอนาคต หากรายได้นี้ยังไม่เข้ามา แต่รายจ่ายกลับมีเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และจากการที่ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลกประเทศหนึ่งนั้น ก็ย่อมส่งผลให้ปริมาณการส่งออกและการสร้างรายได้กลับเข้าสู่ประเทศลดลงได้ด้วยเช่นกัน

ปัญหาภัยแล้งนั้นเป็นปัญหาระดับชาติที่ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญ นอกจากภาคเกษตรที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาภัยแล้งแล้ว ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ก็ได้รับผลกระทบตามไปด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นภาคผลิต ภาคการค้า หรือภาคขนส่ง ที่ได้รับผลมาจากรายได้หรือกำลังซื้อของเกษตรกรลดลง โดยเฉพาะการจำหน่ายรถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า รวมถึงสินค้าการอุปโภคบริโภคที่มียอดจำหน่ายลดลง ด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าปัญหาการขาดแคลนน้ำ ที่อาจมีการแย่งชิงน้ำดื่ม น้ำใช้ การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของน้ำ รวมทั้งปัญหาไฟไหม้ อย่างไรก็ตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา หากปัญหาภัยแล้งได้ขยายวงกว้างและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น คือ การอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานทั้งที่เดินทางไปหาถิ่นละทิ้งที่อยู่อาศัย เพื่อเข้าสู่เขตเมืองไปหางานทำ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา^{๑๖} ภัยแล้งยังส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ คือสิ้นเปลืองและสูญเสียผลผลิตด้านเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ การประมง เศรษฐกิจทั่วไป เช่น ราคที่ดินลดลง โรงงานผลิตเสียหาย การ

^{๑๕} ภัยแล้ง, แนวคิดการจัดการภัยแล้ง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.google.com, [๐๙ เมษายน ๒๕๖๐].

^{๑๖} ภัยแล้ง, ผลกระทบภัยแล้ง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : cebf.utcc.ac.th, [๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐].

ว่างงาน สูญอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ขาดแคลนพลังงาน และเกิดปัญหาอุตสาหกรรมขนส่ง ด้านสิ่งแวดล้อมภัยแล้งส่งผลกระทบต่อสัตว์ต่างๆ ทำให้เกิดขาดแคลนน้ำเกิดโรคกับสัตว์ ปริมาณน้ำลดลง พื้นที่ชุ่มน้ำลดลง ความเค็มของน้ำเปลี่ยนแปลง ระดับน้ำในดินเปลี่ยนแปลง คุณภาพน้ำเปลี่ยนแปลง เกิดการกัดเซาะของดิน ไฟป่าเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศและสูญเสียทัศนียภาพ เป็นต้น และด้านสังคมโดยเฉพาะปัญหาสุขภาพอนามัย เกิดการขัดแย้งในการใช้น้ำและการจัดการคุณภาพชีวิตลดลง^{๑๗} ปัญหาภัยแล้งเกิดขึ้นทุกปี แต่ที่ผ่านมาจะมีการจัดทำแผนดูแลภัยแล้งอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการบริหารจัดการน้ำแต่ในทางปฏิบัติเรื่องการเก็บกักน้ำในแต่ละปีซึ่งมีปริมาณมากยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรน้ำที่มีมากในฤดูฝนจึงถูกทิ้งไปอย่างสูญเปล่า ทั้งที่ปัญหาภัยแล้งในประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ที่จริงก็คือการขาดแคลนนํ้านั่นเอง^{๑๘} ปัญหาภัยแล้งไม่น่าเป็นห่วงเป็นเรื่องธรรมชาติ ประเทศเข้าสู่ภัยแล้งและปีนี้ไม่น่าจะแล้งมาก ยกตัวอย่างปัญหาภัยแล้งที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากการศึกษาจะพบว่า ไม่ได้มีแต่เฉพาะปัญหาน้ำแล้งเพียงอย่างเดียวแต่พบว่าพื้นที่มีปัญหาน้ำแล้ง และน้ำท่วมเป็นพื้นที่เดียวกันและในแต่ละปีมีฝนตกปริมาณมาก แต่เนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำจึงทำให้เกิดปัญหาน้ำแล้ง หรือภัยแล้งมากในหน้าแล้ง ซึ่งสิ่งที่ได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปดำเนินการคือการฟื้นฟูและเชื่อมต่ออ่างเก็บน้ำขนาดเล็กที่มีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ อ่าง และเป็นเสมือนแก้มลิงเข้าด้วยกันเพื่อเก็บกักน้ำไว้ในฤดูแล้ง^{๑๙}

ภัยแล้ง หมายถึง ความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากการที่มีฝนน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลาานกว่าปกติ ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีผลกระทบต่อสำคัญที่ทำให้เกิดภัยแล้ง เป็นพฤติกรรมหรือการประพฤติดั้งเดิมของมนุษย์ที่มีแต่จะแสวงหาผลประโยชน์จากธรรมชาติให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยไม่สนใจว่าจะมีความเสี่ยงต่อทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด และได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ และยอมส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรที่ลดน้อยลงไป ส่งผลให้มีการลดการใช้จ่ายเพราะไม่รู้ว่าปัญหาดังกล่าวจะกินระยะเวลาไปมากน้อยเพียงใด ทำให้ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ก็ได้รับผลกระทบตามมาด้วย

๑.๖.๓ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

“การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน ดังนั้น

^{๑๗} กรมอุตุนิยมวิทยา, ภัยแล้ง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.tmd.go.th/info/>, ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐].

^{๑๘} ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์, กรมทรัพยากรน้ำ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.dwr.go.th/news/>, [๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐].

^{๑๙} วีระ วงศ์สมุทร, การวางแผนบริหารจัดการน้ำ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.thaigov.go.th/news/>, [๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐].

การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตนเอง^{๒๐} การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์กรปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม^{๒๑} ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จะถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้^{๒๒}

การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการบริหารงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด^{๒๓} หน่วยการปกครองทางการเมืองซึ่งอยู่ในระดับต่ำจากรัฐก่อตั้งโดยกฎหมายและอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองรวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งโดยท้องถิ่นใดก็ได้^{๒๔} การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกของท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน^{๒๕} การปกครองรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าผู้อื่นโดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นโดยมีงบประมาณของตนเองละมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร^{๒๖} องค์การสาธารณะที่มีอำนาจตัดสินใจและบริหารนโยบาย

^{๒๐} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘

^{๒๑} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔

^{๒๒} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พระพัฒนา, ๒๕๒๖)

^{๒๓} Mongtagu, Harris G. **Comparative local government**, (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1984). p.55.

^{๒๔} Sady, **international organization and world politics**, (Washington, D.c. : Congressional Quarterly Press, 1989). p.64.

^{๒๕} W.v. Holloway, **State and Local Government in the United State**, (New York : Mc Graw Hill Book Company Inc, 1951), p.33

^{๒๖} วิทยา อังคณา, รักแนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๔๘

สาธารณะต่างๆ ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่เล็กๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลแห่งชาติ^{๒๗} การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระตามหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๘} การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแก่ใจทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ^{๒๙}

การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ที่มีพื้นที่อาณาเขตที่แน่นอน และขนาดเล็ก รองจากระดับภูมิภาคและรัฐ มีจำนวนประชากรในท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งการจัดตั้งมีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และได้มีโอกาสเรียนรู้ทางการเมือง ด้านการบริหาร มีสิทธิตามกฎหมาย มีอำนาจอิสระ ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่ออธิปไตยของรัฐ มีองค์การของตนเองซึ่งประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และคณะผู้ทำหน้าที่ปกครอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

๑.๖.๔ หลักพุทธธรรม

หลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการ คือธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว

๑) ความหมายของหลักอปริหานิยธรรม๗

ในพระไตรปิฎกเล่มที่ ๑๐ หน้า ๘๑ ข้อ ๑๓๖ ได้บันทึกพระดำรัสของพระพุทธเจ้าเกี่ยวกับหลักอปริหานิยธรรมไว้ในภิกขุอปริหานิยธรรม^{๓๐} ดังนี้

เมื่อวัสสการพราหมณ์มาอำมาตย์แคว้นมคธจากไปไม่นานพระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกท่านพระอานนท์มาตรัสว่า “อานนท์เธอจงไปนิมนต์ภิกษุที่เข้ามาพักอยู่ในกรุงราชคฤห์ทุกรูปให้มาประชุมกันที่หอนฉัน” ท่านพระอานนท์ทูลรับสนองพระดำรัสแล้วนิมนต์ภิกษุที่เข้ามาพักอยู่ในกรุงราชคฤห์ทุกรูปให้มาประชุมกันที่หอนฉันแล้วเข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับถวายอภิวาทแล้วยืนอยู่ ณ ที่สมควรได้กราบทูลพระผู้มีพระภาคดังนี้ว่า “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญภิกษุสงฆ์ประชุมกันแล้วขอพระผู้มีพระภาคจงกำหนดเวลาที่สมควรณบัดนี้เถิดพระพุทธเจ้าข้า”

^{๒๗} D. Lockard, **Local Government**, (New York : The Macmillan Company & The Free press, 1972), p.11

^{๒๘} W.A. Robson, **local Government**, (New York : The Macmillan , p.31

^{๒๙} อุทัย หิรัญโต, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๓

^{๓๐} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๖/๘๑.

ลำดับนั้นพระผู้มีพระภาคทรงลุกจากพุทธอาสน์เสด็จเข้าไปยังหอนันประทีบนั่งบนพุทธอาสน์ที่ปูลาดไว้แล้วรับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสว่า “ภิกษุทั้งหลายเราจะแสดงอปปริหานิยธรรม๗ ประการแก่เธอทั้งหลายเธอทั้งหลายจงฟังจงใส่ใจให้ดีเราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้วพระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสดังนี้ว่า “ภิกษุทั้งหลาย”

(๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യประชุมกันมากครั้ง

(๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังพร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมและพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์จะพึงทำ

(๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่บัญญัติสิ่งที่เรามิได้บัญญัติไว้ไม่ล้มล้างสิ่งที่เราได้บัญญัติไว้แล้วถือปฏิบัติมันตามสิกขาบทที่เราบัญญัติไว้แล้ว

(๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังสักการะเคารพนับถือบูชาภิกษุผู้เป็นเถระเป็นรัตตัญญูบวชมานานเป็นสังฆบิดรเป็นสังฆปริณายกและสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

(๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่ตกอยู่ในอำนาจแห่งตณฺหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

(๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้มุ่งหวังเสนาสนะป่า

(๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้งสติไว้ในภายในว่าทำอะไรเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลงานที่ยังไม่มาพึงมาท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุก^{๓๑}

ภิกษุทั้งหลายภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอปปริหานิยธรรมทั้ง๗ประการนี้อยู่และใส่ใจอปปริหานิยธรรมทั้ง๗ประการนี้อยู่และจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักอปปริหานิยธรรม๗ประการพบว่ามีนักวิชาการนำเสนอไว้ดังนี้

อปปริหานิยธรรม ๗ คือ ธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อมเป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียวมี ๗ อย่างที่ตรัสสำหรับภิกษุ (ภิกษุอปปริหานิยธรรม) มีรายละเอียดดังนี้

(๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ

(๒) เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุมเมื่อเลิกประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิกและพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำ

(๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทฺธเจ้าไม่บัญญัติขึ้นไม่ถอนสิ่งที่พระองค์บัญญัติไว้แล้วสมათานศึกษาอยู่ในสิกขาบทตามที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้

^{๓๑} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๘๓.

(๔) ภิกษุเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่เป็นประธานในสงฆ์เคารพนับถือภิกษุเหล่านั้นเชื่อฟังถ้อยคำของท่าน

(๕) ไม่ลู่อานาจแก่ความอยากที่เกิดขึ้น

(๖) ยินดีในเสนาสนะป่า

(๗) ตั้งใจอยู่ว่าเพื่อนภิกษุสามเณรซึ่งเป็นผู้มีศีลซึ่งยังไม่มาสู่อาวาสขอให้มาที่มาแล้วขอให้อยู่เป็นสุข^{๓๒}

หลักภิกขุอธิกขณธรรมของพระธรรมปิฎก(ประยุทธ์ ปยุตฺโต) มีสอดคล้องกับความหมายของพระเทพดิลก(ระแบบฐิตญาโณ) ที่ได้อธิบายถึงหลักภิกขุอธิกขณธรรมไว้ว่า

ข้อที่ ๑ ข้อที่ ๒ พูดถึงการประชุมของคนที่อยู่เป็นหมวดหมู่กันจำเป็นจะต้องมีการประชุมปรึกษาในกิจการงานและกระทำกิจกรรมต่างๆ ตามหน้าที่การประชุมจึงต้องมีบ่อยๆ เพื่อให้สามารถติดตามศึกษาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วๆไป ในการเข้าร่วมประชุมนั้นต้องพร้อมเพรียงกันประชุมเพราะกรรม ในพระพุทธศาสนาที่ถือว่าถูกต้องจะต้องพร้อมเพรียงกันกระทำไม่ใช่ต่างคนต่างทำหรือว่าคนหนึ่งทำคนหนึ่งไม่เห็นด้วยและเมื่อประชุมไปแล้วก็ต้องอยู่ในระเบียบวินัยไมเช่นนั้นจะลุดไปกลางคันก็ลุดไปแต่จะต้องประชุมกันจนตลอดไปนอกจากเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นมาจริงๆ จึงออกไปตามมติของสงฆ์ได้แต่จะต้องยอมรับมติต่างๆ ซึ่งสงฆ์ได้ลงไปในขณะที่เราไม่อยู่ในที่ประชุมกิจการอันใดที่เป็นภาระของหมู่คณะไม่ว่าภายในบ้านหรือว่าภายในวัดหรือว่าภายในสังคมตลอดถึงประเทศชาติก็ตาม จะต้องพร้อมเพรียงกันปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและพร้อมเพรียงกันทำงานอันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหมู่ของคณะนั้นๆ ไม่ให้มีความบกพร่อง

หลักภิกขุอธิกขณธรรมในข้อ ๓ นี้พระพุทธองค์ทรงตรัสถึงหลักการประพฤติปฏิบัติพระพุทธศาสนาก็คือคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าผู้ที่นับถือพระพุทธศาสนาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำสั่งสอนของพระองค์ ดังนั้นเรื่องอะไรที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ก็ถือประพฤติปฏิบัติไปตามนั้นไม่มีการบัญญัติเพิ่มเติมไม่มีการแก้ไขสิ่งที่ทรงบัญญัติไว้ทรงบัญญัติไว้ว่าอย่างไรก็ต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติไปอย่างนั้น ถ้าหากว่าไม่พอใจหรือไม่อาจปฏิบัติได้ก็สักออกไปเป็นฆราวาสไม่ใช่จะมาแก้ไขดัดแปลงพระธรรมวินัยเพื่อให้ตนปฏิบัติได้โดยไม่ยอมรับนับถือหลักที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้สักขาบทบางอย่างถึงแม้ว่าในยุคในสมัยนี้ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากก็ตามแต่ก็ต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติไปตามนั้น

หลักภิกขุอธิกขณธรรมในข้อที่ ๔ อีกว่าในหมู่ในคณะที่อยู่ร่วมกันมีผู้หลักผู้ใหญ่ที่ลดหลั่นกันลงมาจำเป็นจะต้องให้ความเคารพนับถือต่อท่านที่เป็นใหญ่ในที่นั้น เช่น ภายในวัดก็ให้ความเคารพนับถือต่อเจ้าอาวาสและพระเถระผู้ใหญ่ที่เหนือตนขึ้นไปข้อความที่ท่านแนะนำสั่งสอนแม้จะมีการดุด่าตักเตือนไปบ้างแต่ถือว่าเป็นคำสั่งสอนที่เกิดขึ้นโดยเจตนาดีผู้ที่อยู่ในสำนักของท่านจะต้องเชื่อถือและปฏิบัติตาม

หลักภิกขุอธิกขณธรรมข้อ ๕ นี้เกี่ยวกับการควบคุมอารมณ์คนเรานั้นเหมือนกับนกที่ตายเพราะเหยื่อหรือปลาที่ตายเพราะเหยื่อ คนก็มีลักษณะอย่างเดียวกันคือถ้าปล่อยให้ความอยากได้อย่างนั้น

^{๓๒} พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๘๙.

อย่างนี้อาจโน้นครอบงำใจแล้ว โอกาสหนึ่งก็เป็นอันตรายเพราะความอยากเหล่านั้นการพยายามควบคุมจิตใจไม่ให้ทำอะไรไปตามอำนาจของความอยากทุกอย่างจึงเป็นทางเจริญของบุคคลเหล่านั้น

หลักกฏข้อปรีหานิยธรรมข้อ ๖ เรื่องของเสนาสนะที่อยู่อาศัยทรงสอนให้หาเสนาสนะที่เป็นปัจจัยโน้มน้อมไปเพื่อหาความสงบโดยเน้นไปที่เสนาสนะ ปาซึ่งห่างจากเสียงรบกวนไม่มีเสียงอีกที่ก่อกวนซึ่งกันเป็นอันตรายต่อการกระทำความสงบแต่ว่าในขั้นของการปฏิบัตินั้นเราจะอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าหากว่ามีเสียงรบกวนมากก็อย่าไปใส่ใจสนใจต่อเสียงรบกวนเหล่านั้นให้มากกว่าก็จะทำจิตใจให้เกิดความสงบได้

หลักกฏข้อปรีหานิยธรรมข้อ ๗ สุดท้ายถือว่าเป็นหลักสำคัญของคนที่อยู่ร่วมกันวัดหรือศาสนาสถานที่ทางศาสนานั้นถือว่าเป็นคุณสมบัติกลางของพระศาสนาพระภิกษุสามเณรทุกรูปที่บวชมาถูกต้องตามพระธรรมวินัย มีศีล มีความคิดเห็นตรงต่อหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา จึงมีสิทธิที่จะเข้าอยู่ในอารามนั้นในวัดนั้น ดังนั้นใครจะอยู่ในวัดใดก็ตามก็ต้องสร้างความรู้สึกร่วมที่จะพบเห็นเพื่อนภิกษุสามเณรที่ยังไม่ได้อยู่ในวัดของเราที่ขอให้มาแล้วก็ขอให้อยู่เป็นสุขซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของการสร้างความรู้สึกร่วมกัน แม้จะไม่ลงมือประพฤติปฏิบัติคือไม่ลงมือช่วยเหลือเกื้อกูลอะไรก็ตามแต่เป็นการแสดงออกถึงความไม่เห็นแก่ตัวความไม่หวังที่อยู่ความไม่โอ้อวดริษยาคนอื่นซึ่งแต่ละอย่างนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายนัก^{๓๓} ในความหมายของอุตรจันทวันช่วยเสริมให้เกิดความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นคืออปริหานิยธรรมหมายถึง ธรรมที่ประพฤติปฏิบัติแล้วจะไม่ทำให้องค์กรและสังคมนั้นๆ เสื่อมทรามลงคือมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว^{๓๔} หรือธรรมเป็นที่ตั้งของความไม่เสื่อม^{๓๕} หรือธรรมไม่เป็นที่ตั้งของความเสื่อม^{๓๖} เป็นหลักการสำหรับให้พระภิกษุสงฆ์ประพฤติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์สูงสุดในทางพระพุทธศาสนา^{๓๗}

ความหมายของอปริหานิยธรรมนั้น หมายถึง เครื่องแสดงหรือคุณภาพที่มีประจำตัว โดยเฉพาะของอปริหานิยธรรมซึ่งได้แก่ ความไม่เสื่อมหรือความเจริญก้าวหน้าสำหรับลักษณะของอปริหานิยธรรมที่ทำให้การปกครองมีความเจริญโดยที่ไม่มีทางเสื่อมนั้นจะต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๓ ประการได้แก่ ผู้ปกครองเป็นผู้มีธรรม ผู้ถูกปกครองหรือประชาชนเป็นผู้มีธรรม และมีหลักวิธีการบริหารการปกครองที่ดี หลักธรรมดังกล่าวนี้ เป็นหลักธรรมที่ประชาชนหรือสมาชิกในรัฐควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติและเป็นหลักธรรมที่สอนให้ดำเนินชีวิตอย่างมีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อสังคมโดยรวม

^{๓๓} พระเทพดิลก (ระแบบ ฐิตญาโณ), **ธรรมปริทรรศน์**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหา มงกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐ - ๑๐.

^{๓๔} อุตร จันทวัน, **พระพุทธศาสนากับการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**, สารนิพนธ์พุทธศาสตร บัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาจุฬารัชมงคลราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓๗.

^{๓๕} พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ ฐิตญาโณ), **ธรรมาธิปไตย**, (กรุงเทพมหานคร : การศาสนา, ๒๕๓๕), หน้า ๑๔.

^{๓๖} สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, **ธรรมานุกรม**, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬารัชมงคลราช วิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๔.

^{๓๗} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๖/๘๑-๑๔๑-๘๘.

๑.๖.๕ หลักอภิธานิธรรม ๗ ที่นำมาประยุกต์เพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้

หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมที่มีคุณค่าและประโยชน์มากมายซึ่งมีทั้งหลักธรรมที่ใช้สำหรับประพฤติปฏิบัติของแต่ละบุคคลและหลักธรรมที่ใช้สำหรับการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขโดยเฉพาะหลักอภิธานิธรรมซึ่งเป็นธรรมสำหรับการปกครองที่จะช่วยป้องกันความเสื่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะองค์กรหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการปกครองระดับประเทศผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าหลักอภิธานิธรรมที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาทโดยแบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น ดังนี้

ประการที่ ๑ การประชุมเป็นนิตย^{๓๘} เป็นธรรมข้อแรกในหลัก “อภิธานิธรรม ๗” ที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ให้ไว้และดูเหมือนคนทำงานในยุคสมัยนี้ก็นิยมการประชุมกันเป็นนิตย เพราะถามใครก็ติดประชุมกันทั้งนั้นจนบางวันมีแต่ประชุมและประชุมซึ่งว่าไปก็ดูท่าจะดีเพราะได้มีการพูดคุยกันบ่อยๆ งานก็น่าจะก้าวหน้าไปด้วยดี

ประการที่ ๒ การพร้อมเพรียงกันประชุม^{๓๙} หมายถึงการประชุม – เลิกประชุมและกระทำกิจที่ควรทำโดยพร้อมเพรียงกันเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหมู่คนที่อยู่รวมกันไม่กินแหนงแคลงใจกันจะทำงานอะไรก็สำเร็จได้ เช่น ในครอบครัวมีอะไรปรึกษาหารือกันก็ต้องอยู่พร้อมๆ กันเพื่อทุกคนจะได้ยอมรับในสิ่งที่จะทำลงไปด้วยความเต็มใจซึ่งการพร้อมเพรียงกันประชุมเลิกประชุมโดยพร้อมเพรียงกันซึ่งเป็น ๑ ในหลักการของหลักการการประชุมที่ดี

ประการที่ ๓ การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ หมายถึง การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขององค์กรหรือกฎระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ตามความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือตามความต้องการของกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งหรือตามอิทธิพลใดอิทธิพลหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม

การไม่บัญญัติสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและไม่เลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิ่งที่บัญญัติไว้แล้วเพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทของการปกครองและบริหารประเทศบ้านเมืองจะสงบสุขได้ทุกคนจะต้องไม่บัญญัติและไม่ล้มเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขององค์กรหรือกฎระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ตามความพอใจของตนหรือของกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง

ประการที่ ๔ การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา^{๔๐} หมายถึงการส่งเสริมสนับสนุนและปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายด้วยความซื่อสัตย์ และขยันหมั่นเพียร ให้ความเคารพเชื่อฟัง ให้เกียรติและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่พึงปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ

^{๓๘} ชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์, และปรีชาต สถาปิตานนท์, การประชุมอย่างสร้างสรรค์, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., ๒๕๔๗), หน้า ๔

^{๓๙} ประมะ สตะเวทิน, หลักนิเทศศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๐-๑๑

^{๔๐} ทศพร ศิริสัมพันธ์, คู่มือเทคนิควิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพในหน่วยราชการ, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, ๒๕๔๒), หน้า ๔๑.

รอบคอบรวดเร็วขยันหมั่นเพียรถูกต้องสมเหตุสมผล ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน

ประการที่ ๕ เคารพสิทธิสตรี^{๔๑} หมายถึง การเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการเข้าไปมีบทบาทในตำแหน่งสำคัญของภาคราชการและเอกชนผู้หญิงควรได้ตำแหน่งโดยมีสัดส่วนที่เทียบกับผู้ชายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันตามหลักปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ประการที่ ๖ ส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามหมายถึงวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตมาช่วยปลูกฝังจิตสำนึกให้คนรักท้องถิ่นรักแผ่นดินของตนเองวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชาวไทยนั้นมีหลากหลายอาจแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ตามความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน กล่าวโดยสรุป เนื้อหาสาระการแสดงของทุกภาคจะสะท้อนให้เห็นถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นจริงของคนในสังคมในท้องถิ่นของตนเอง แทรกมุขตลกบ้างเพื่อสร้างอารมณ์สร้างความสุขสนุกสนานให้กับผู้ฟังผู้ชมวัฒนธรรมประเพณี อันดีงามของชาวไทยนั้นเป็นมรดกอันมีค่าสมควรช่วยกันส่งเสริมรักษาต่อรวมใจกันส่งเสริมและรักษาอนุรักษ์คุณค่าของความเป็นไทยให้มั่นคงยั่งยืนตลอดไป

ประการที่ ๗ การอารักขาคุ้มครองปกป้องอันชอบธรรม หมายถึง การคุ้มครองการปกป้องและการดำรงรักษาพระพุทธศาสนาให้คงอยู่ตลอดไปโดยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาด้วยการถวายปัจจัยด้วยการสนับสนุนการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกการมีส่วนร่วมกิจกรรมในทางพระพุทธศาสนาการสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต^{๔๒}

อภิธานิยธรรม ๗ หมายถึง ธรรมเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อม ๗ ประการ ผู้ปฏิบัติธรรมนี้จะเข้าไปเพื่อความเจริญ ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนา การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการป้องกันภัยแล้ง

๑) การประชุมเป็นนิตย หมายถึง การประชุมการปรึกษาหารือการพูดคุยการประสานงานกันอยู่เป็นประจำเพื่อแก้ไขปัญหาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

๒) การพร้อมเพรียงกันประชุม หมายถึง การประชุม - เลิกประชุมและทำกิจกรรมที่ควรทำโดยพร้อมเพรียงกันการลงมติเห็นชอบร่วมกันซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมภายในองค์กรทำให้เกิดความสามัคคีภายในองค์กร

๓) การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ หมายถึง การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขององค์กรหรือกฎระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ตามความต้องการของบุคคลใด

^{๔๑} สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน, ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : www.pda.or.th [๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐].

^{๔๒} วศิน อินทสระ, **หลักธรรมอันเป็นหัวใจของพระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๓๒ - ๓๕

บุคคลหนึ่งหรือตามความต้องการของกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งหรือตามอิทธิพลใดอิทธิพลหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม

๔) การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเพื่อให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและนโยบายขององค์กรเพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร และเพื่อให้บรรลุภารกิจที่ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ ด้วยความซื่อสัตย์ขยันหมั่นเพียรความเคารพเชื่อฟังและให้เกียรติผู้บังคับบัญชา

๕) การให้เกียรติและคุ้มครองสิทธิสตรี หมายถึง การเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมและบริหารภายในองค์กรโดยมีบทบาทหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรในสัดส่วนที่ทัดเทียมกับผู้ชาย และได้รับความคุ้มครองโดยชอบธรรมตามกฎหมาย

๖) การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม หมายถึง การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นที่มีความสำคัญการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนรักท้องถิ่นของตนเองการสนับสนุนความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

๗) การอารักขาคุ้มครองปกป้องอันชอบธรรม หมายถึง การคุ้มครองการปกป้องและการดำรงรักษาพระพุทธศาสนาให้คงอยู่ตลอดไปโดยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาด้วยการถวายปัจจัยด้วยการสนับสนุนการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกการมีส่วนร่วมกิจกรรมในทางพระพุทธศาสนาการสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนาไปใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

๑.๖.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นางสาวอรุณี อูสาหกิจ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งนอกเขตพื้นที่ชลประทาน กรณีศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี” ผลการศึกษาพบว่า ภัยแล้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ และปริมาณน้ำฝน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่นอกเขตชลประทานที่ต้องพึ่งพาน้ำฝนในการเพาะปลูกและการอุปโภค บริโภค จะประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในบางฤดูกาล และบางครั้งรุนแรงจนกระทั่งเกิดวิกฤตการขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค การวิจัยเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งนอกเขตพื้นที่ชลประทาน กรณีศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นแนวทางหนึ่งในการเตรียมความพร้อมสำหรับป้องกันการขาดแคลนน้ำ ผลการศึกษาที่น่าสนใจในรายงานนี้เป็นผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองสมดุลงาน MIKE BASIN เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์พื้นที่ในเขต อำเภอดอนเจดีย์ อำเภออู่ทอง และอำเภอหนองหญ้าไซ ซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยแล้งเป็นประจำเกือบทุกปี ข้อมูลนำเข้าแบบจำลองประกอบด้วย ข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ ข้อมูลทางอุตุนิยมวิทยา ข้อมูลอุทกวิทยา ข้อมูลการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรม ข้อมูลสระเก็บน้ำและการบริหารจัดการสระเก็บน้ำ^{๔๓}

^{๔๓} อรุณี อูสาหกิจ. “การบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งนอกเขตพื้นที่ชลประทานกรณีศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี”. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี), ๒๕๕๔.

นายจิรภัทร อัครจินตจิตต์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ดัชนีชี้วัดภัยแล้งที่เหมาะสม : กรณีศึกษาในกลุ่มน้ำยม” ผลการศึกษาพบว่า ภัยแล้งเป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงและเป็นบริเวณกว้าง จากรายงานการสรุปภัยแล้งของประเทศไทย ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ชี้ให้เห็นว่า ความเสียหายเกิดขึ้นทุกปี ซึ่งคิดเป็นมูลค่าความเสียหายโดยเฉลี่ย ๗๑๗ ล้านบาทต่อปี พื้นที่เกษตรกรรมเสียหายโดยเฉลี่ย ๓ ล้านไร่ต่อปี และมีประชาชนได้รับผลกระทบโดยเฉลี่ย ๙ ล้านคนต่อปี ในประเทศไทยมีการศึกษาดัชนีชี้วัดภัยแล้งหลากหลายรูปแบบ แต่ก็ยังไม่มีดัชนีใดสามารถชี้วัดภัยแล้งได้อย่างถูกต้อง และสามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อหาดัชนีภัยแล้งที่มีความถูกต้องยอมรับได้ในทางปฏิบัติ และสามารถนำไปใช้ได้จริง โดยใช้กลุ่มน้ำยมเป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากพื้นที่นี้ประสบภัยแล้งแทบทุกปี สำหรับดัชนีชี้วัดที่นิยมใช้กันและได้นำมาใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ วิธี Average, วิธี Decile Range ,วิธี Standardize Precipitation Index (SPI) , วิธี Generalized Monsoon index (GMI) และวิธี Average Seasonal Change Index (ASCI) ซึ่งได้พัฒนาขึ้นในการศึกษานี้ โดยคำนวณการเปลี่ยนแปลงของฝนรายเดือน ในฤดูกาลที่พิจารณา เปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยในอดีต หากมีการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงกว่าค่าเฉลี่ย แสดงว่ามีโอกาสเกิดความแห้งแล้งสูงกว่าปกติ ตัวแปรที่ใช้คำนวณค่าดัชนีบ่งชี้ภัยแล้ง คือ ปริมาณน้ำฝนรายเดือนของสถานีวัดน้ำฝน ๔๕ แห่ง ที่ตั้งอยู่ในกลุ่มน้ำยมและบริเวณใกล้เคียง การศึกษานี้ใช้ปริมาณน้ำฝนรายเดือนมาพิจารณากำหนดช่วงเวลาของข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณดัชนีบ่งชี้ภัยแล้ง คือ ปริมาณน้ำฝนรายปี และปริมาณน้ำฝนรายฤดูกาล (พฤศจิกายน ถึง เมษายน , กันยายน ถึง ธันวาคม , กันยายน ถึง พฤศจิกายน และมิถุนายน ถึง กันยายน)^{๔๔}

พงศ์ธรณ์ช บุญชูปิยสวัสดิ์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาภัยแล้งและความพึงพอใจของเกษตรกรต่อการบรรเทาจากภาครัฐ : กรณีศึกษาฝายวังหิน ตำบลสบเตี๊ยะ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะทางกายภาพที่ทำให้เกิดการขาดของฝายวังหินคือบริเวณที่ตั้งฝายวังหินเป็นกลุ่มชุดดินที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ง่ายและรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดิน ซึ่งแบบก่อสร้างของโครงสร้างฝายไม่เป็นไปตามหลักทางวิศวกรรม โดยการุดทรายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ พร้อมทั้งปริมาณน้ำฝนสะสมในเดือนพฤษภาคม เดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคม ของปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สูงสุดในรอบ ๑๐ ปีเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการพังทลายฝายวังหิน

ผลการศึกษาลักษณะและการจัดการของภาครัฐในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมฝายชำรุด พบว่า มีการจัดหาปั๊มสูบน้ำพลังไฟฟ้า เพื่อสูบน้ำเข้าระบบเหมืองฝายอย่างเร่งด่วน โดยภาครัฐแบกรับค่าไฟฟ้าร้อยละ ๖๐ และเกษตรกรร้อยละ ๔๐ มีการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร มีการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปของเงินช่วยเหลือและเมล็ดพันธุ์ละมีการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ด้านการเกษตรในทุกตำบลของแต่ละอำเภอ จากการศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรจากการบรรเทาของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าเกษตรกรมีความพึงพอใจต่อการบรรเทาของภาครัฐอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งแนวทางในการจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่ประสบภัยจำแนกเป็น แนวทางการจัดการ

^{๔๔} จิรภัทร อัครจินตจิตต์. “ดัชนีชี้วัดภัยแล้งที่เหมาะสม:กรณีศึกษาในกลุ่มน้ำยม”. วิทยานิพนธ์ วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๑.

ก่อนเกิดภัย ได้แก่ การขุดบ่อน้ำขนาดเล็กเก็บกักน้ำ การสร้างฝายให้เป็นไปตามหลักทางวิศวกรรม และสร้างเส้นทางลำเหมืองให้เป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก การอบรมให้ผู้นำในการบริหารจัดการน้ำมีความรู้ในด้านอุทกวิทยาและการควบคุมกิจการดูทรายให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนการจัดการขณะเกิดภัย ได้แก่ การจัดหาปั๊มสูบน้ำพลังไฟฟ้าเข้าสู่ระบบลำเหมือง ช่วยเหลือความเสียหายทางเกษตรในรูปของตัวเงินและเมล็ดพันธุ์และการขยายเขตไฟฟ้า ส่วนการจัดการหลังการเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูฝายและการส่งเสริมการทำเกษตรวิถีเศรษฐกิจพอเพียง^{๔๕}

วิภาณุ คงจันทร์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาศักยภาพในการจัดการปัญหาสาธารณะตามวิถีชาวบ้าน : กรณีศึกษา การจัดการภัยแล้งในตำบลเสือโก้ก อำเภอบัวปทุม จังหวัดมหาสารคาม” ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการแก้ปัญหาภัยแล้งในตำบลเสือโก้ก สามารถแบ่งได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ ๑) การแก้ปัญหาโดยวิธีเฉพาะหน้า ๒) การแก้ปัญหาผ่านประเพณี ความเชื่อพื้นบ้าน ๓) การแก้ปัญหาโดยความร่วมมือและพึ่งพากันเองภายในชุมชน ๔) การแก้ปัญหาผ่านโครงการของรัฐหรือองค์กรภายนอกชุมชน ซึ่งกระบวนการและผลจากรูปแบบการแก้ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าศักยภาพในการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมกันของชาวบ้านในระดับชุมชนนั้น มีทั้งปัจจัยที่มีทุนหนุนเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ดังนี้ ๑) ไม่ได้ใช้โครงสร้างการสื่อสารสาธารณะที่มีในการศึกษาสาธารณะมากนัก ๒) ขาดการสะสมทักษะ คิดใคร่ครวญ หาทางออก และตัดสินใจร่วมกันระดับชุมชน ๓) ผู้นำมีความสำคัญในการกระตุ้น ริเริ่มสร้างสรรค์การทำงานส่วนรวม ๔) แม้กรอบความคิดของคนในชุมชนจะยังคาดหวังความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาจากภายนอกแต่ก็เริ่มเรียนรู้พลังที่เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชน ๕) สถาบันของชุมชน (เช่น วัด โรงเรียน) มีบทบาทเป็นศูนย์กลางของการทำงานส่วนรวม ๖) สำนึกความเป็นชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญของความร่วมมือ^{๔๖}

สนั่น จันทะโคตร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบึงใหญ่ อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา” ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบึงใหญ่มีการบริหารจัดการภัยแล้ง ซึ่งสามารถแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ๑) ขั้นตอนการเตรียมการก่อนเกิดเหตุ ๒) ขั้นตอนการดำเนินการขณะเกิดเหตุ ๓) ขั้นตอนการดำเนินการหลังเกิดเหตุ ซึ่งการดำเนินการจัดการภัยแล้งที่ผ่านมาได้ประสบปัญหา ข้อจำกัด หลายด้าน เช่น ด้านการวางแผน ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องจักร/เครื่องมือ/อุปกรณ์และด้านการจัดการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญการแก้ปัญหาดังกล่าว มีนโยบายการจัดการภัยแล้งชัดเจน โดยการจัดทำแผนแม่บทการจัดการแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำและภัยแล้งในพื้นที่อย่างยั่งยืน เน้นส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนจัดสรรและแสวงหางบประมาณ ให้

^{๔๕} พงศ์ธณัฐ บุญชูปิยสวัสดิ์. “ปัญหาภัยแล้งและความพึงพอใจของเกษตรกรต่อการบรรเทาจากภาครัฐ : กรณีศึกษา ฝายวังหิน ตำบลสบเตี๊ยะ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่”. *วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๖.

^{๔๖} วิภาณุ คงจันทร์. “การศึกษาศักยภาพในการจัดการปัญหาสาธารณะตามวิถีชาวบ้าน : กรณีศึกษา การจัดการภัยแล้งในตำบลเสือโก้กอำเภอบัวปทุม จังหวัดมหาสารคาม”. *วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๕๓.

เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหา ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยแล้งนั้น ขั้นตอนการเตรียมการก่อนเกิดเหตุ ควรเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องจักร/เครื่องมือ ทั้งที่อยู่และที่ต้องประสานขอรับการสนับสนุนจากภายนอก ขั้นตอนการดำเนินการขณะเกิดเหตุ ควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง เพื่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชนและใช้กลไกการทำงานเป็นทีม ทำงานเชิงบูรณาการและเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงแผน ขั้นตอนการช่วยเหลือของราชการ ขั้นตอนการดำเนินการหลังเกิดเหตุควรมีการลงพื้นที่สำรวจ ประเมินผลความเสียหาย จัดทำบัญชีของผู้ประสบภัย เพื่อให้ความช่วยเหลือเยียวยาตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการ^{๔๗}

๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการภัยแล้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยตามลำดับ ๕ ประเด็น ดังนี้

๑.๗.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องมาจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษามุ่งไปที่การสัมภาษณ์มุมมองของผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีประสบการณ์จริง

๑.๗.๒ ผู้ให้ข้อมูลหลัก

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการภัยแล้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูนในครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักสำคัญ (key Informant) ซึ่งมีคุณสมบัติสอดคล้องกับประเด็นสาระสำคัญของการวิจัยครั้งนี้จำนวน ๑๕ ท่าน ประกอบด้วย ๔ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ ผู้บริหารระดับอำเภอ จำนวน ๒ ท่าน ได้แก่

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| ๑) นายวิวัฒน์ จันทร์โสภาส | นายอำเภอลี้ |
| ๒) นายเจริญทิพย์ อร่ามรุ่งโรจน์ | ปลัดอำเภอลี้ฝ่ายป้องกัน |

กลุ่มที่ ๒ ผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลี้
จำนวน ๔ ท่าน

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| ๑) ร้อยตำรวจตรีเสน่ห์ มะโนจิตต์ | นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล |
| ๒) นายสุรสิทธิ์ ทองรว | นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลวังดิน |
| ๓) นายกุศล ยะทา | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน |

^{๔๗} สนั่น จันทะโคตร. “แนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบัวใหญ่ อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยขอนแก่น), ๒๕๕๕.

๔) นายธวัชชัย นาทรายกานต์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
นาทราย

กลุ่มที่ ๓ ผู้นำหมู่บ้านที่ประสบภัย

- | | |
|---------------------------|---|
| ๑) นายวิฑิต ไหมธรรม | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๓ บ้านปู ตำบลลี่ |
| ๒) นายสมคิด กลับจาก | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๔ บ้านวังดิน ตำบลลี่ |
| ๓) นายชาติชาย ปุตุตรี | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๕ บ้านเด่นเมา ตำบลแม่ลาน |
| ๔) นายทิพันธ์ พรนรังสรรค์ | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๑๔ บ้าน ตำบลนาทราย |
| ๕) พระครูประสาทจันทเขต | เจ้าคณะตำบลลี่ – ดงคำ ปราชญ์ชาวบ้าน |

กลุ่มที่ ๔ ประชาชนผู้ประสบภัย

- | | |
|------------------------------|-----------------|
| ๑) นายวิชาญ โน๊ะ | ราษฎรตำบลลี่ |
| ๒) นายเชา วงศ์ศรีใส | ราษฎรตำบลลี่ |
| ๓) นายสมพงษ์ พิงเจริญ | ราษฎรตำบลแม่ลาน |
| ๔) นายศักดิ์ชัย ชัยชาติเจริญ | ราษฎรตำบลนาทราย |

๑.๗.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นแบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑) ขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือที่สร้างไว้

๒) นำแบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักสำคัญ (Key Informants) ให้คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ตรวจสอบ

๓) นำแบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักสำคัญ (Key Informants) นำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำไปสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลต่อไป โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดการภัยแล้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี่ จังหวัดลำพูน

๑.๗.๔ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จัดเก็บรวบรวมในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ประกอบด้วย

๑) ข้อมูลปฐมภูมิ (Secondary Data) คือการเก็บข้อมูลเอกสาร (Documentary) โดยการศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎก และเก็บข้อมูลภาคสนามหรือจากพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้งนี้เพราะการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและทำการบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสนทนาด้วยเครื่องบันทึกเสียง ทั้งนี้ใช้เวลาในการสัมภาษณ์ประมาณ ๑ - ๒ ชั่วโมง

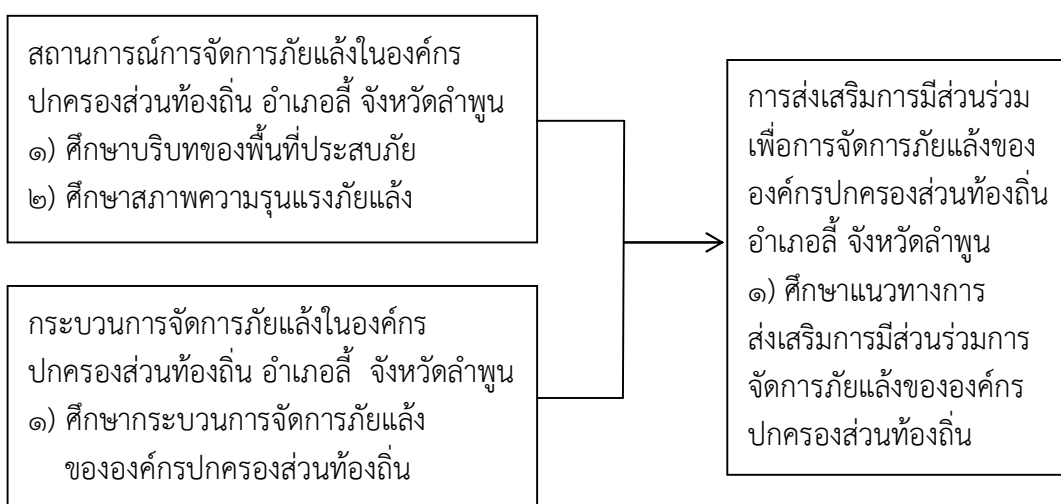
๒) ข้อมูลทุติยภูมิ (Primary Data) คือ การเก็บรวบรวมเอกสารงานวิจัยต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย เอกสารทางวิชาการ รายงานวิจัย บทความวารสาร วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องอันจะทราบการเสริมสร้างการจัดการภัยแล้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี่ จังหวัดลำพูน

๑.๗.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการจัดกลุ่มข้อมูล (Data Grouping) ตามสาระสำคัญของประเด็นการสัมภาษณ์ จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis Technique) แล้วนำเสนอในรูปแบบการพรรณนา

๑.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง กระบวนการจัดการภัยแล้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูนเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ ๑.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๑.๙ ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

๑.๙.๑ ได้ทราบถึงสถานการณ์ภัยแล้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๙.๒ ได้ทราบถึงกระบวนการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๙.๓ ได้ทราบถึงแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการภัยแล้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยการประยุกต์ใช้หลักการบริหารนิยธรรม ๗