

แนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

กรณีการประสบภัยสึนามิ



คำชี้แจง

“แนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม
กรณีประสบภัยสึนามิ”

จัดทำขึ้นสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัยสึนามิ
หรือตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิตลอดจนพื้นที่
เสี่ยงภัยพิบัติอื่นๆ

มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นเมื่อต้อง
ประสบภัยพิบัติ รวมถึงการเตรียมความพร้อม
เพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

คาดหวังว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจและ
สามารถบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากภัยสึนามิ
โดยการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นร่วมกับกลุ่ม
ผู้ประสบภัยและประชาชนในท้องถิ่น สำหรับ
จัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

ชื่อหนังสือ	แนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม กรณีการประสบภัยสึนามิ
คำสำคัญ	สึนามิ การมีส่วนร่วม แผนฟื้นฟู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ปรึกษา	ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ นัตรศิริ ธรรมามรณ์
ผู้เรียบเรียง	สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เบญจมาศ โชติทอง ทองจันทร์ หอมเนตร ประดิษฐ์ บุญปลอด วรางคณา ปังดำรงค์ ธนรัตน์ ธนวัฒน์

คำนำ

เมื่อเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดอย่างกรณีภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) ได้เกิดขึ้น ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามันในภาคใต้ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล เหตุการณ์ดังกล่าวนี้สร้างความสำคัญยิ่งในการนำมาเป็นบทเรียน เพื่อเรียนรู้และนำไปสู่การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น จึงได้นำมาสู่การเสนอแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติอื่นๆ โดยเรียบเรียงขึ้นจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อปลายปี 2547 ด้วยความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และโครงการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UN-Habitat) โดยการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

สารบัญ

1. เรียนรู้ธรรมชาติของสึนามิ	1
สึนามิ คืออะไร	1
สาเหตุของภัยพิบัติสึนามิ เมื่อ 26 ธันวาคม 2547	2
ข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับสึนามิ	3
2. เตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสึนามิ	5
ชี้แจงแก่ประชาชนถึงสิ่งที่ควรปฏิบัติ	5
ทำความเข้าใจบทบาทและความเร่งด่วน	7
3. การจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น	11
อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11
การมีส่วนร่วมของประชาชน	13
หลักการและกระบวนการในการจัดทำแผน	16
ยุทธศาสตร์สำคัญในการฟื้นฟูท้องถิ่น	22
ปัจจัยความสำเร็จและข้อควรคำนึง	25
4. ความรู้พื้นฐานที่จำเป็นในการฟื้นฟูท้องถิ่น	29
การจัดการที่อยู่อาศัย	29
การใช้ประโยชน์ที่ดิน	31
การจัดโครงสร้างพื้นฐาน	34
การสร้างรายได้แก่ชุมชน	37
การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ	39
5. การนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามผล	43
การนำแผนไปปฏิบัติ	43
การติดตามผล	45
6. ภาคผนวก	47
วิธีการดำเนินงานในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น	47

1. เรียนรู้ธรรมชาติของสึนามิ

สึนามิ คือ อะไร

สึนามิ เป็นภาษาญี่ปุ่นแปลว่า Harbour Wave คำแรก **สึ** แปลว่า ท่าเรือ คำที่สอง **นามิ** แปลว่า คลื่น ใช้เป็นคำเรียก กลุ่มคลื่นที่มีความยาวคลื่นมากๆ ขนาดหลายร้อยไมล์ นับจากยอดคลื่นที่ไล่ตามกันไป เกิดขึ้นจากการที่น้ำทะเลปริมาณจำนวนมาก ถูกผลักดันให้เคลื่อนที่ในแนวดิ่ง ด้วยเหตุมาจากการเคลื่อนไหวของเปลือกโลกส่วนที่อยู่ใต้ทะเลลึก

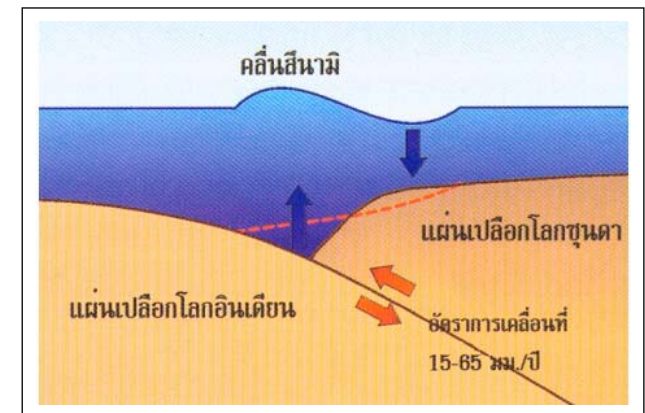
สึนามิ ส่วนใหญ่เกิดจากการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกใต้ทะเลอย่างฉับพลัน อาจจะเป็นการเกิดแผ่นดินถล่มยุบตัวลง หรือเปลือกโลกถูกดันขึ้นหรือยุบตัวลง ทำให้น้ำทะเลถูกดันขึ้นหรือทรุดตัวลงอย่างฉับพลัน พลังงานจำนวนมากที่ถูกถ่ายเทไปทำให้เกิดการเคลื่อนตัวของน้ำทะเลเป็นคลื่นสึนามิที่เหนือทะเลลึก และมีลักษณะไม่ต่างไปจากคลื่นทั่วๆ ไป จึงไม่สามารถสังเกตเห็นได้ด้วยตาเปล่า แม้แต่คนบนเรือเหนือทะเลลึกที่คลื่นสึนามิเคลื่อนผ่านใต้ท้องเรือไป ก็จะไม่รู้สึกอะไร เพราะเหนือทะเลลึก คลื่นนี้สูงจากระดับน้ำทะเล



ปกติเพียงไม่กี่ฟุต จึงไม่สามารถบอกได้ด้วยภาพถ่ายจากเครื่องบินหรือยานอวกาศ

สาเหตุการเกิดสึนามิ 26 ธันวาคม 2547

การเกิดสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 มีสาเหตุมาจากแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ 9.3 ริคเตอร์ ที่มีศูนย์กลางแผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดียบริเวณทางทิศตะวันตกของจังหวัดอาห์เจต์ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่พื้นที่ตามแนวชายฝั่งของประเทศอินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย พม่า อินเดีย มัลดีฟส์ และศรีลังกา



ภาพที่ 1 ลักษณะการเกิดแผ่นดินไหวซึ่งเป็นสาเหตุของคลื่นสึนามิ ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี, 2548



**คลื่นสึนามิมี
หลายระลอก
คลื่นลูกแรก
อาจไม่ใช่
คลื่นที่มีขนาด
ใหญ่ที่สุด**

แผ่นดินไหวครั้งนี้ เกิดจากการเคลื่อนที่อย่างต่อเนื่องของเปลือกโลกอินโด-ออสเตรเลียลง มุดตัวลงไปได้แผ่นเปลือกโลกพม่าหรือซุนดา ทำให้บางส่วนของเปลือกโลกซุนดาถูกดึงลงไปด้วย จนถึงระดับหนึ่งเกิดแรงเครียดที่คั่นตัวย้อนขึ้นกลับมา ทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ที่แผ่กระจายและเดินทางเข้าหาฝั่งประเทศไทย ซึ่งตั้งห่างจากศูนย์กลางของแผ่นดินไหว เพียง 500 กิโลเมตร ในเวลา 1.5-2.0 ชั่วโมง

ภัยพิบัตินี้ทำให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากความแรงของคลื่นยักษ์และน้ำท่วม ซึ่งระดับความรุนแรงจะขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นที่ อาทิ ความลาดชัน การมีเกาะในทะเลเป็นแหล่งกักเก็บคลื่น การมีแนวป่าชายเลนช่วยลดความแรงของคลื่น และลักษณะของสิ่งก่อสร้างในบริเวณชายฝั่ง เป็นต้น

ข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับสึนามิ

- คลื่นสึนามิที่ซัดเข้าชายฝั่งทะเลในมหาสมุทรแปซิฟิก มักเกิดจากแผ่นดินไหวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแผ่นดินไหวนี้อาจจะเกิดในบริเวณใกล้หรือไกลจากบริเวณที่เราอยู่
- คลื่นสึนามิสามารถเคลื่อนตัวเข้าฝั่งด้วยความสูงถึงหลายร้อยฟุต
- คลื่นสึนามิสามารถซัดถล่มบริเวณชายฝั่งทะเลที่อยู่ในระดับต่ำได้ทั้งหมด
- คลื่นสึนามิมักประกอบด้วยคลื่นจำนวนหลายระลอก บ่อยครั้งที่คลื่นลูกแรกอาจไม่ใช่คลื่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด



- หลังจากที่เกิดคลื่นลูกแรก อันตรายที่เกิดจากคลื่นสึนามิ อีกหนึ่งลูกอาจกินเวลาต่อมาหลายชั่วโมง
- คลื่นสึนามิสามารถเคลื่อนที่ได้รวดเร็วว่าที่คนจะสามารถวิ่งหนีได้ทัน
- บางครั้งคลื่นสึนามิทำให้น้ำบริเวณชายฝั่งลดลงจนสามารถเห็นพื้นท้องทะเล
- คลื่นสึนามิบางลูกมีพลังความรุนแรงมหาศาล สามารถพัดพา ก้อนหินขนาดใหญ่ที่มีน้ำหนักหลายตัน พร้อมทั้งเรือและซากปรักหักพัง ขึ้นมาบนฝั่งในระยะหลายร้อยฟุต
- น้ำทะเลสามารถเคลื่อนที่ด้วยกำลังมหาศาล และสามารถทำลายอาคาร บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย และทำให้ผู้คนบาดเจ็บหรือเสียชีวิตได้
- คลื่นสึนามิสามารถเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นในตอนกลางวันหรือกลางคืน
- คลื่นสึนามิสามารถเคลื่อนตัวไปตามแม่น้ำหรือลำธารที่ไหลลงมหาสมุทรได้

ข้อมูลเพิ่มเติมสามารถหาอ่านได้จากเว็บไซต์กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี www.most.go.th/tsunami กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย www.disaster.go.th เว็บไซต์วิชาการดีทคอม www.vcharkan.com และมูลนิธิชัยพัฒนา www.chaipat.or.th หรือ www.rspg.org/thaigov_rspg/tsunami



2. เตรียมความพร้อม เพื่อรับมือกับสึนามิ

ชี้แจงแก่ประชาชนถึงสิ่งที่ควรปฏิบัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบแนวทางที่ควรปฏิบัติสำหรับแต่ละสถานการณ์ หรืออาจประสานเพื่อขอการสนับสนุนวิทยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

สำหรับแนวทางซึ่งแต่ละคนควรปฏิบัติ มีดังนี้

• ก่อนเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิ

- ทำความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการชักซ้อมแผนฉุกเฉิน
- ศึกษาเส้นทางหนีภัยสึนามิ
- ศึกษาการปฐมพยาบาลเบื้องต้น



การเตรียมพร้อม ก่อนเกิดสึนามิ ควรทำความเข้าใจ และให้ความร่วมมือ ในการชักซ้อม แผนฉุกเฉิน และ ศึกษาเส้นทางหนีภัย

- ควรมีไฟฉายและเครื่องมือดับเพลิงไว้ในบ้าน
- ควรทราบตำแหน่งของวาล์วปิดน้ำ วาล์วปิดก๊าซ สะพานไฟเพื่อตัดกระแสไฟฟ้า
- หลีกเลี่ยงการวางสิ่งของหนักบนชั้นหรือหิ้งสูงๆ เมื่อแผ่นดินไหวอาจตกลงมาเป็นอันตราย
- ผูกเครื่องใช้หนัก ๆ ให้แน่นกับพื้นผนังบ้าน
- วางแผนเรื่องจุดนัดหมายในกรณีที่ต้องพลัดพรากจากกัน เพื่อมารวมกันอีกครั้ง
- สร้างอาคารบ้านเรือนตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับพื้นที่เสี่ยงภัย

• ระหว่างเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิ

- อย่าตื่นตกใจ พยายามควบคุมสติ อยู่อย่างสงบ
- ถ้าอยู่ในบ้านให้ยืนหรือหมอบอยู่ในส่วนของบ้านที่มีโครงสร้างแข็งแรง โดยต้องอยู่ห่างจากประตู ระเบียง และหน้าต่าง
- หากอยู่ในอาคารสูง ควรตั้งสติให้มั่น และรีบออกจากอาคารโดยเร็ว หนีให้ห่างจากสิ่งที่จะล้มทับได้
- อยู่ห่างจากเสาไฟฟ้า และสิ่งห้อยแขวนต่าง ๆ
- อย่าใช้เทียน ไม้ขีดไฟ หรือสิ่งทำให้เกิดเปลวหรือประกายไฟ เพราะอาจมีแก๊สรั่วอยู่บริเวณนั้น
- ห้ามใช้ลิฟต์โดยเด็ดขาดขณะเกิดแผ่นดินไหว
- หากอยู่ชายหาดให้อยู่ห่างจากชายฝั่ง เพราะอาจเกิดคลื่นขนาดใหญ่ซัดเข้าหาฝั่ง



▪ หลังเกิดภัยพิบัติในพื้นที่

- ตรวจสอบตัวเองและคนข้างเคียงว่าได้รับบาดเจ็บหรือไม่ ให้ทำการปฐมพยาบาลขั้นต้นก่อน
- ควรรีบออกจากอาคารที่เสียหายทันที เพราะหากเกิดแผ่นดินไหวตามมาอาคารอาจพังทลายได้
- ควรใส่รองเท้าหุ้มส้น เพราะอาจมีเศษแก้ว วัสดุแหลมคมอื่น ๆ และสิ่งหักพังขวาง
- ตรวจสอบแก๊สรั่วด้วยการดมกลิ่นเท่านั้น ถ้าได้กลิ่น ให้เปิดประตูหน้าต่างทุกบาน
- ออกจากบริเวณที่สายไฟขาดและวัสดุสายไฟขาดถึง
- เปิดวิทยุฟังคำแนะนำฉุกเฉิน อย่าใช้โทรศัพท์ นอกจากจำเป็น

ทำความเข้าใจบทบาทและความเร่งด่วน

ในกรณีที่พื้นที่ในเขตท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งอาจเกินกำลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาได้เอง จึงต้องประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลที่ประสงค์จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้การดำเนินงานของทุกฝ่ายมีการประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งให้ผู้ได้รับความเสียหายทุกคนได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดลำดับความเร่งด่วนในสิ่งที่ต้องดำเนินการ และประสานให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือในเรื่องเร่งด่วนเหล่านั้น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตระหนักในบทบาทการประสานงาน การสื่อสาร และจัดให้มีระบบข้อมูลผู้ประสบภัย

▪ เรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้า

- การจัดตั้งศูนย์ประสานงานที่ชัดเจน
- การดูแลผู้ได้รับบาดเจ็บ การค้นหาผู้รอดชีวิต และการจัดการกับผู้เสียชีวิต
- การจัดการด้านที่อยู่อาศัยชั่วคราว
- การจัดหาเครื่องนุ่งห่มและเครื่องใช้ที่จำเป็น
- การสำรวจความเสียหายและจัดระบบข้อมูล

▪ เรื่องเร่งด่วนมาก

- การจัดหาอาชีพและสร้างรายได้ให้กับผู้ประสบภัย
- การวางแผนและจัดระบบชุมชน
- การวางแผนฟื้นฟูท้องถิ่น
- การจัดการเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยถาวร
- การซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- การฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัยและการดูแลเด็กกำพร้า

▪ เรื่องเร่งด่วนอื่นๆ

- การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การจัดระบบชดเชยความเสียหาย
- การติดตั้งระบบเตือนภัยและเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติที่ไม่คาดคิด
- การกำจัดซากสิ่งก่อสร้างและขยะ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจกับชุมชน ให้เห็นความสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ โดยจัดให้มีการปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการทำงานแบบมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ หากเมื่อเกิดภัยพิบัติขอให้มีความพร้อมร่วมกัน คิดว่ามีสิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้เองก่อน แทนการรอความช่วยเหลือเหลือจากภายนอก

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญในการประสานงาน การสื่อสาร และการจัดให้มีกลไกด้านระบบข้อมูลที่ดี เพื่อสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเสียหายของฝ่ายต่างๆ มีประสิทธิภาพ

3. การจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการฟื้นฟูท้องถิ่นเพื่อบรรเทาความเสียหายและลดผลกระทบดังกล่าว โดยจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานของทุกฝ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน

ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นควรมีกระบวนการและโครงสร้างของแผนที่มีความสอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่นและนำไปสู่ระบบงานปกติในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

สำหรับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ บนพื้นฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน และคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ อันประกอบด้วย การศึกษาและการสาธารณสุข การผังเมืองและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบชุมชนและสังคม การบำรุงรักษาสีศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการท่องเที่ยว ส่งเสริมการลงทุนและการพาณิชย์ และการส่งเสริมอาชีพ ทั้งนี้ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการ ส่วนการนำแผนไปปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องนำแผนที่ได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นไปเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

แผนฟื้นฟูท้องถิ่น ควรมีกระบวนการ วางแผนและโครงสร้าง สอดคล้องกับ แผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา** ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในอนาคต ที่สอดคล้องกับแผนระดับประเทศ จังหวัด และอำเภอ รวมทั้งสถานการณ์ท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน และ**แผนสามปี** ซึ่งกำหนดรายละเอียดแผนงานและโครงการในแต่ละปีงบประมาณ ที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น แผนฟื้นฟูท้องถิ่นหลังประสบภัยพิบัติจึงควรบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรมีจัดการทำเป็นลักษณะแผนยุทธศาสตร์ แล้วค่อยแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่อไป โดยครอบคลุมทั้งการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและพิจารณาถึงการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชน

อันที่จริงแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในทุกๆ เรื่อง ซึ่งเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจในการวางแผนและดำเนินกิจกรรมพัฒนา การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดความต้องการที่แท้จริงในการแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีส่วนช่วยในด้านต่างๆ เหล่านี้

- กระจายข่าวสารข้อมูลและสร้างความเข้าใจ
- มีการให้ข้อมูลย้อนกลับหรือในสองทิศทาง
- ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน
- เสริมสร้างจิตสำนึกในการร่วมฟื้นฟูท้องถิ่น
- เกิดความร่วมมือในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่รับรู้และเผชิญกับสถานการณ์ปัญหา โดยไม่เฉพาะเจาะจงเพียงกลุ่มผู้ประสบภัยโดยตรงเท่านั้น เนื่องจากพบว่าผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ขยายไปสู่ประชาชนทั่วไปด้วย อย่างเช่น ผลผลิตจากการประมงลดลง กำลังซื้อของท้องถิ่นลดลง สถานประกอบการและแหล่งท่องเที่ยวเสียหายทำให้เกิดการว่างงาน เป็นต้น

ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนได้ในหลายระดับ ตั้งแต่การ **ร่วมรับรู้** ได้แก่ ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับแผนและกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น **ร่วมให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น** เพื่อนำไปประกอบการวางแผนฯ **ร่วมทำ** ในทุกขั้นตอน การจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น **ร่วมตัดสินใจ** ในการลงมติที่จะให้มีหรือไม่มียุทธศาสตร์หรือโครงการ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนควรให้มีถึงระดับร่วมตัดสินใจด้วย

การสร้างมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน จึงเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลถึงสถานการณ์ของชุมชนขณะนั้น ทำให้มีการมองปัญหาที่รอบด้านและตรงจุด แล้วร่วมเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดผลกระทบน้อยที่สุด มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนการจัดทำแผน ตลอดจนการ**ร่วมติดตามประเมินผล**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้วยกลไกต่อไปนี้

- การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน
- ประชาสัมพันธ์โดยใช้วิธีสื่อสารที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และสามารถเข้าถึงทุกครัวเรือน เน้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการวางแผน
- ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สูงขึ้นเป็นลำดับในการวางแผน ตั้งแต่การร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมตัดสินใจในการดำเนินการ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการ
- คัดเลือกผู้แทนจากกลุ่มหรือชุมชนที่มีศักยภาพ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผน

ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนทุกคนไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน จึงควรมีการคัดเลือกผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือหมู่บ้าน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประสพภัยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อให้ได้ข้อมูลและแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่ รวมถึงผู้แทนจากทุกภาคส่วน ได้แก่ สถานศึกษา สถานีนอมาลัย และสถานประกอบการในพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หลักการและกระบวนการในการจัดทำแผน

▪ การบริหารยุทธศาสตร์

การจัดทำแผนและการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในปัจจุบันควรใช้หลักการ**บริหารยุทธศาสตร์ (Strategy Management)** เข้ามาช่วยให้เกิดทิศทางและเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน มีการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กร เพื่อผลักดันให้การดำเนินยุทธศาสตร์สามารถบรรลุเป้าหมาย

การบริหารยุทธศาสตร์มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) **การเปลี่ยนแปลงโดยผู้นำ** การบริหารจัดการที่เน้นยุทธศาสตร์จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์กร โดยผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับการนำระบบบริหารยุทธศาสตร์มาใช้อย่างจริงจัง
- 2) **การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ** ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้จะต้องสามารถถ่ายทอดเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนได้ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรได้เข้าใจร่วมกันถึงสิ่งที่จะต้องปฏิบัติได้อย่างชัดเจน
- 3) **การจัดองค์กรสนับสนุนยุทธศาสตร์** ทำให้ทุกส่วนงานในองค์กรเกิดความชัดเจน และปรับบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้สนับสนุนยุทธศาสตร์

การบริหาร
ยุทธศาสตร์
ให้มีความสำคัญ
ต่อการกำหนด
ยุทธศาสตร์ที่ดี
ควบคู่กับการนำ
ยุทธศาสตร์
ไปปฏิบัติและ
ติดตามผล

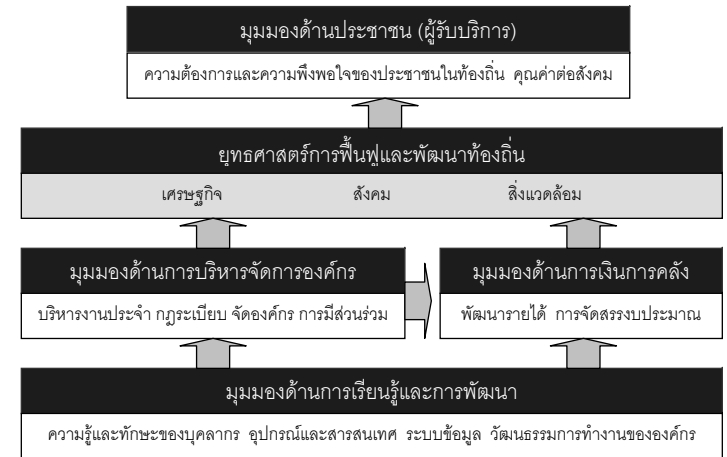
- 4) **การทำให้ยุทธศาสตร์เป็นงานของทุกคน** โดยการสื่อสารภายในองค์กร เพื่อให้บุคลากรทุกคนในองค์กรมีความเข้าใจในยุทธศาสตร์ตรงกัน
- 5) **การเรียนรู้และปรับปรุงยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง** ประเมินผลยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมมากขึ้น

การบริหารยุทธศาสตร์ จึงเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดีควบคู่ไปกับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เน้นการติดตามประเมินผลความสำเร็จของยุทธศาสตร์มากกว่าการประเมินความสำเร็จของโครงการ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการทบทวนยุทธศาสตร์และการวางแผนในปีต่อไป

เครื่องมือสำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์ ที่มีการนำปรับใช้เพื่อสนับสนุนการวางแผน คือ **ผังยุทธศาสตร์ (Strategy Map)** เป็นแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ตามมุมมองต่างๆ อย่างรอบด้าน ที่ปรับมาจากแนวคิด Balanced Scorecard แสดงให้เห็นถึงทิศทางและภาพรวมของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ต้องการ

ผังยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วยมุมมองต่างๆ โดยมีมุมมองด้าน**การเรียนรู้และพัฒนา** เป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมุมมองอื่นๆ และการดำเนินยุทธศาสตร์ ส่วนมุมมองอื่นๆ ได้แก่ ด้าน**ผู้รับบริการ** ซึ่งหมายถึงประชาชนในท้องถิ่น ด้าน**การเงินการคลัง** และด้าน**การบริหาร**

องค์กร ทั้งนี้ได้ยึดถือเอาประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด (ตามแผนภาพ) ซึ่งจะแตกต่างกับภาคธุรกิจเอกชนที่ยึดถือเอามุมมองด้านการเงินเป็นเป้าหมายสูงสุด



ภาพที่ 2 กรอบผังยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

ผังยุทธศาสตร์มีประโยชน์ในการบูรณาการยุทธศาสตร์ขององค์กร หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของงาน ช่วยในการสื่อสารให้เห็นภาพรวมในสิ่งที่องค์กรต้องดำเนินการและเป้าหมายที่จะไปให้ถึง

ในการจัดทำผังยุทธศาสตร์ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่มีการรวมยุทธศาสตร์ตามมุมมองด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านการเงินการคลัง และด้านการเรียนรู้และพัฒนาเข้าไว้ด้วยกันภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี และจำแนกรายละเอียดของยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น

**คณะกรรมการ
จัดทำแผนฟื้นฟู
ท้องถิ่นควรมี
บทบาทเช่นเดียว
กับคณะกรรมการ
สนับสนุนการ
จัดทำแผน
พัฒนาท้องถิ่น**

• คณะกรรมการจัดทำแผนฟื้นฟู

ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตามวาระปกติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดย **คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ร่วมจัดทำร่างแผน เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผน พิจารณาร่างแผน และอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร ส่วน **คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างแผนให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

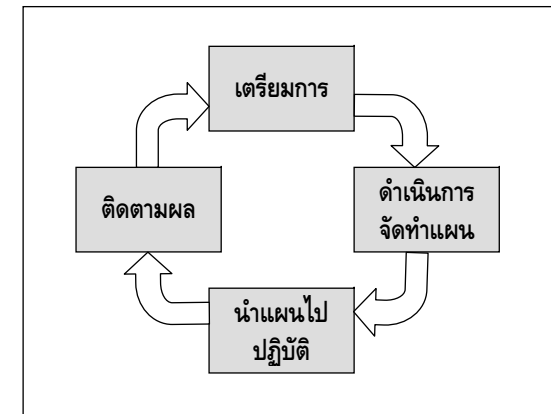
ในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นขึ้นมารับผิดชอบ โดยมีบทบาทเช่นเดียวกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ยกร่างแผนฟื้นฟูท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นตามวาระที่กำหนด

องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำแผนให้ประสบความสำเร็จ และมีผลต่อคุณภาพของแผนด้วย สามารถพิจารณาจากองค์ประกอบเดิมของคณะกรรมการสนับสนุนฯ แล้วพิจารณาให้มีผู้แทนของกลุ่มผู้ประสพภัยหรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

• กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟู

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นควรมีกระบวนการจัดทำแผนและโครงสร้างของแผนสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นงานปกติที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจอยู่แล้ว

โดยทั่วไปแล้วกระบวนการวางแผน ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน อันได้แก่ การเตรียมการ การดำเนินการจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามผล (ดังแผนภาพ)



ภาพที่ 3 กระบวนการวางแผน

เนื้อหาในส่วนนี้จะให้ความสำคัญต่อการเตรียมการ การดำเนินการจัดทำแผน การเตรียมนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งได้นำระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมาปรับใช้ (*) ให้ความเหมาะสมกับการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนของ

**สร้างความเข้าใจ
เกี่ยวกับบทบาท
แผนการทำงาน
และเสริมสร้าง
ศักยภาพของ
คณะกรรมการ
จัดทำแผนฯ
ตามความจำเป็น**

อปท. ให้มากขึ้น โดยสามารถดูแนวทางการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนได้ในภาคผนวก ส่วนรายละเอียดเพิ่มเติมขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามผลได้นำเสนอไว้ในเนื้อหาส่วนที่ 5

ขั้นแรก เตรียมการ

- สร้างความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง*
- แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผน

ขั้นที่สอง ดำเนินการจัดทำแผน

- ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ท้องถิ่นและผลกระทบจากภัยพิบัติ*
- รวบรวมความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม*
- พิจารณานโยบายที่เกี่ยวข้อง และบททวนวิสัยทัศน์และแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา
- วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (SWOT)
- กำหนดยุทธศาสตร์ จัดทำผังยุทธศาสตร์*
- กำหนดวัตถุประสงค์ยุทธศาสตร์* ตัวชี้วัดเป้าหมาย
- กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม (เตรียม) นำแผนไปปฏิบัติ

- รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- กำหนดโครงการและจัดลำดับความสำคัญ*
- พัฒนารายละเอียดโครงการ

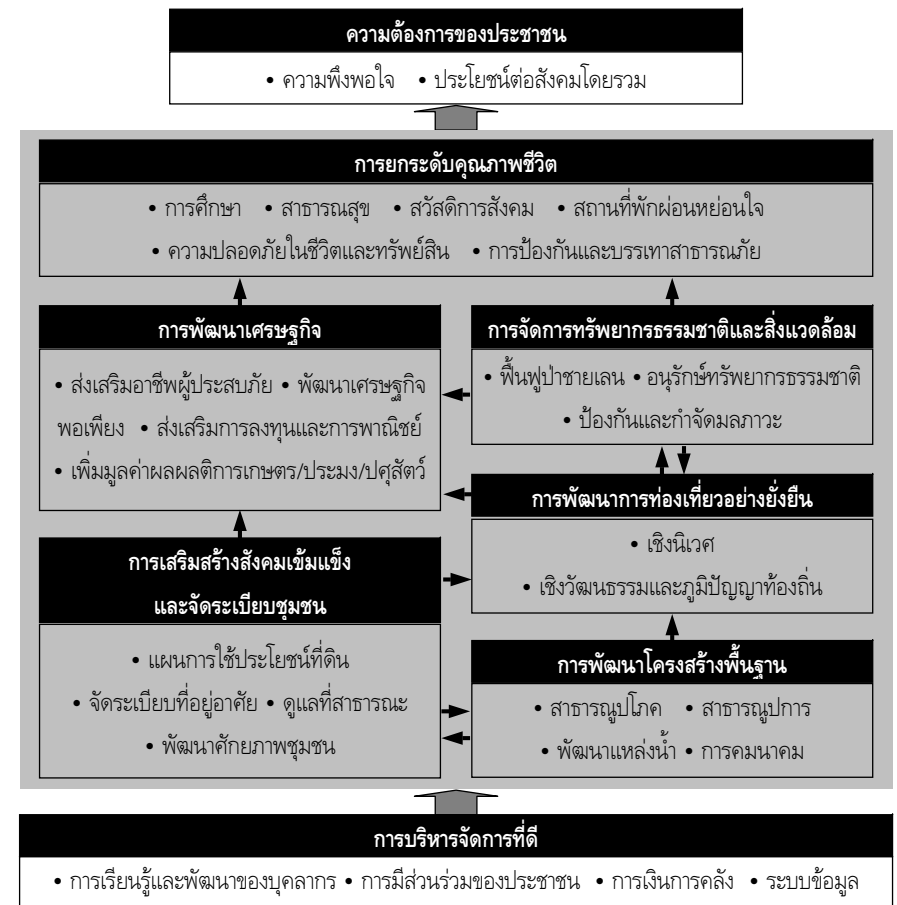
ท้ายที่สุดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นการสร้างความสำเร็จให้แก่ประชาชนและเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น แต่รวมถึงการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายหรือส่วนงานต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกับหน่วยงานภายนอกด้วย

ยุทธศาสตร์สำคัญในการฟื้นฟูท้องถิ่น

การกำหนดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูท้องถิ่น นอกจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว ยังมีการทบทวนยุทธศาสตร์เดิมที่ได้กำหนดไว้ก่อนเกิดภัยพิบัติ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น ยุทธศาสตร์ในการฟื้นฟูท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน และมีสภาพพื้นที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแลกเปลี่ยนข้อมูลและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ตัวอย่างยุทธศาสตร์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัยสึนามิเมื่อปลายปี 2547 ได้จัดทำขึ้นเพื่อการฟื้นฟูท้องถิ่นหลังประสบภัยสึนามิและการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 7 ประการ (แสดงความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์และประเด็นยุทธศาสตร์ดังแผนภาพ) ได้แก่

- 1) **การพัฒนาเศรษฐกิจ** ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ประกอบการ หรือได้รับผลกระทบโดยเฉพาะชาวประมง และส่งเสริม การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) **การยกระดับคุณภาพชีวิต** ให้ความสำคัญกับการศึกษา ของเยาวชน และการให้บริการด้านสาธารณสุข
- 3) **การเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งและจัดระเบียบชุมชน** ให้ความสำคัญแก่การจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 4) **การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน** ให้ความสำคัญต่อการ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการเชื่อมโยงวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมชุมชน
- 5) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** ให้ความสำคัญต่อการ ซ่อมแซมและปรับปรุงถนน จัดหาน้ำดื่มให้เพียงพอ ตลอดทั้งปี และปรับปรุงท่าเทียบเรือ
- 6) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูและรักษาป่าชายเลน และการจัดการ ขยะที่มากับคลื่นสึนามิ
- 7) **การบริหารจัดการที่ดี** ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชน และการระดมทุนจากภายนอกในการฟื้นฟู ท้องถิ่น



ภาพที่ 4 ตัวอย่างผังยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่น

ในการการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสามารถทำได้โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งมีแนวทางการดำเนินงานที่จะนำไปพัฒนาเป็นโครงการต่างๆ ต่อไป สามารถแสดงด้วยตารางที่ดัดแปลงจาก Balanced Scorecard ดังนี้

ยุทธศาสตร์	วัตถุประสงค์*	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย	แนวทางการดำเนินงาน
เรื่องสำคัญที่มุ่งเน้น	สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการดำเนินยุทธศาสตร์	สิ่งบ่งชี้การเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินยุทธศาสตร์	ค่า/ระดับตัวชี้วัดที่บ่งชี้ความสำเร็จ	แนวทางที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมาย
การจัดการทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการฟื้นฟูและอนุรักษ์ให้มีความอุดมสมบูรณ์ โดยชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน	▪ ร้อยละพื้นที่ป่าชุมชนต่อพื้นที่ตำบล	▪ ร้อยละ 15	- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ - ฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยสึนามิอย่างเป็นระบบ - รณรงค์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญและมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
		▪ ร้อยละพื้นที่ป่าชายเลนที่เสียหายได้รับการฟื้นฟูและปลูกเสริม	▪ ร้อยละ 100	

*การกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินยุทธศาสตร์จะช่วยให้การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายได้ง่ายและชัดเจนมากขึ้น

ปัจจัยความสำเร็จและข้อควรคำนึง

ปัจจัยความสำเร็จ

- ความตระหนักของผู้บริหารท้องถิ่นถึงความสำคัญในการจัดทำแผน เข้ามีส่วนร่วมและติดตามการทำงานอย่างสม่ำเสมอ
- ความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การมีระบบข้อมูลพื้นฐานที่ดี
- การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และแพร่ข่าวสารความก้าวหน้าในการจัดทำแผนเป็นระยะๆ
- ความพร้อมและศักยภาพของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมารับผิดชอบการจัดทำแผน
- การส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์

ข้อควรคำนึง

- แผนพื้นที่ท้องถิ่นใช้กระบวนการจัดทำแผนและมีโครงสร้างที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยว

กับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยสามารถศึกษาจากคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจัดทำขึ้นโดยส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สิงหาคม 2548)

- คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำแผน มักมีความแตกต่างทั้งในด้านการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน และอายุ ทำให้มีความรู้และความคิดเห็นที่หลากหลาย จึงควรมีการทำความเข้าใจ ปรับพื้นฐานความคิด และยกระดับความรู้และทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน ให้ใกล้เคียงกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- การทำงานแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการประชุมและระดมความคิดเห็นในโอกาสต่างๆ ที่อาจมีการขึ้นของบุคคลบางคน อาจมีการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้ง เนื่องจากการเกรงใจผู้อาวุโสหรือผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่า ดังนั้น ควรมีการกำหนดกติกาในการประชุม ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการประชุมเพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ รวมถึงพิจารณาเชิญบุคคลภายนอกที่มีประสบการณ์เข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและเป็นที่วิทยากรกระบวนการในการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น
- ช่วงเวลาหลังจากการประสปกัยพิบัติ มักมีความวุ่นวาย มีเรื่องต้องดำเนินการเร่งด่วน รวมทั้งมีหน่วยงานและบุคคลภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือและจัดการประชุมเรื่อง

ต่างๆ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานที่ดี และกำหนดแผนการทำงานที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของกิจกรรมที่จัดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมกิจกรรมการจัดทำแผนได้อย่างสม่ำเสมอ

- การจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ว่าจะต้องดำเนินเมื่อใด ขึ้นอยู่กับการการเกิดภัยพิบัติ จึงไม่อาจกำหนดให้มีการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นในช่วงเวลาเดียวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบูรณาการแผนฟื้นฟูท้องถิ่นเข้าสู่ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ในภายหลัง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นทันที หลังจากที่ได้ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้ามาดำเนินการในเรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้าแล้ว โดยควรดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 3-4 เดือน

หากงบประมาณ
การจัดบ้านพัก
ถาวร มีจำกัด
ควรก่อสร้าง
ส่วนที่จำเป็น
ก่อนแล้วค่อย
ต่อเติมภายหลัง

4. ความรู้พื้นฐานที่จำเป็น ในการฟื้นฟูท้องถิ่น

การจัดการที่อยู่อาศัย

▪ แนวคิดหลัก

ขั้นตอนแรก จัดหาที่พักชั่วคราวและบ้านชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งจำเป็นต้องร่วมกันจัดระบบและกำหนดกติกาในการอยู่กันอย่างชั่วคราวในระยะนี้

ขั้นตอนที่สอง ศึกษาข้อมูลและรวบรวมความคิดเห็นในการจัดระเบียบและกำหนดรูปแบบของบ้านถาวร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ ในขั้นตอนนี้ต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ประสบภัย เกี่ยวกับรูปแบบของบ้านถาวรซึ่งต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ทั้งครอบครัว และคำนึงถึงความสะดวกคล่องกับวิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ เช่น กลุ่มอาชีพประมงที่ต้องการลานตากแห อวน หรือกลุ่มอาชีพเกษตรกรที่ต้องการบริเวณหัตถกรรมและที่เก็บอุปกรณ์เครื่องมือทำการเกษตร เป็นต้น

ขั้นตอนที่สาม กำหนดขั้นตอนการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการปรึกษาหารือและพิจารณาร่วมกันระหว่างผู้ประสบภัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้นำชุมชน หากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณให้เริ่มการก่อสร้างส่วนสำคัญของบ้านก่อน แล้วค่อยๆ ต่อเติมให้ครบสมบูรณ์ขึ้นภายหลังตามกำลังปัจจัยที่เข้ามาช่วยเหลือ เพื่อให้ทุกคนได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง ซึ่งบางส่วนของบ้านอาจขยายต่อเติมในปีต่อๆ มา ตามการขยายตัวของครอบครัวก็ได้

▪ ข้อควรคำนึง

- 1) การประสานงานของบุคคลและหน่วยงานสนับสนุนในการวางแผนการทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสร้างความเท่าเทียมในการช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย
- 2) เปิดกว้างให้มีรูปแบบอาคารที่หลากหลายและเหมาะสมกับแต่ละกลุ่ม ซึ่งนอกจากจะทำให้ที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับอาชีพและวิถีชีวิตของชุมชนแล้ว ยังอาจเพิ่มเทคนิคของการผลิตวัสดุก่อสร้างด้วยกลุ่มชาวบ้านด้วยกัน
- 3) ควรจ้างแรงงานจากคนในชุมชนเอง ในการผลิตชิ้นส่วนอาคาร ซึ่งนอกจากจะเป็นการใช้วัสดุท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิกในชุมชนด้วย
- 4) การพัฒนาทักษะของกลุ่มแรงงานในชุมชน สามารถพัฒนาต่อไปเป็นกลุ่มผลิตวัสดุก่อสร้างขนาดเล็ก เพื่อบริการในชุมชนของตนเองและชุมชนใกล้เคียง ตลอดจนอาคารสาธารณะต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นใหม่ตามมาด้วย

**พิจารณา
จัดรูปที่ดินใหม่
เพื่อลดความเสี่ยง
และจัดทำ
เส้นทางหนีภัย
สู่พื้นที่ปลอดภัย
ได้เร็วที่สุด**

นอกจากนี้ ในการดำเนินการช่วยเหลือที่หลากหลายรูปแบบ เช่น การสมทบปัจจัยสนับสนุนเพิ่มเติมให้แก่ครอบครัวที่ต้องการจะสร้างบ้านเอง การจัดจ้างผู้รับเหมาหรือการเข้าดำเนินการเองของผู้ที่ประสงค์จะช่วยเหลือบริจาค ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเสมอภาค ความเป็นชุมชน และวิถีชีวิตดั้งเดิมก่อน เกิดภัยพิบัติ

การใช้ประโยชน์ที่ดิน

▪ แนวคิดหลัก

การใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นลักษณะทางกายภาพบนพื้นที่ดิน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ซึ่งกระทำบนพื้นที่นั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดขึ้นเนื่องจากมนุษย์มีความต้องการในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่พักผ่อนหย่อนใจ เพื่อสนองความต้องการดังกล่าว จึงมีการพัฒนาหรือปลูกสร้างสิ่งต่างๆ บนพื้นที่ เช่น พุ่งนา บ้านเรือน ถนน วัด โรงเรียน ทำให้เกิดการแบ่งส่นปันส่วนพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมเหล่านั้น

แนวคิดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

- 1) กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความจำเป็น เช่น การสงวนรักษาพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อลดความแรงของคลื่นสึนามิที่จะเข้ามาส่งผลกระทบต่อชุมชน

- 2) การจัดรูปที่ดินใหม่เพื่อลดความเสี่ยงภัยธรรมชาติ โดยพิจารณาพื้นที่และทิศทางในการเกิดภัย การจัดทำเส้นทางหนีภัยสู่พื้นที่ปลอดภัยที่สั้นที่สุดและเร็วที่สุด
- 3) กำหนดเขตการจัดระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โดยการวางแผนระยะยาวให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของประชากร พิจารณาความสามารถในการรองรับของพื้นที่ และรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เช่น การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นต้น
- 4) ออกแบบระบบชุมชนโดยทบทวนประเด็นด้านการตั้งถิ่นฐานของชุมชน รูปแบบการเติบโตของชุมชน ระบบการสัญจร การวางผังชุมชน รวมถึงมาตรฐานและเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับมาตรฐานของชุมชนที่สำคัญ คือ อัตราส่วนการใช้ที่ดินหรือสัดส่วนการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ตามความหนาแน่นและจำนวนประชากร เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เป็นต้น ส่วนเกณฑ์การพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนที่ไม่มีการควบคุมหรือวางผังเมืองรวมมาก่อน จะมีลักษณะคละปะปนกันไม่มีระเบียบ ศูนย์กลางชุมชนจะอยู่กันอย่างหนาแน่น กระจุกตัวที่ศูนย์กลางและกระจายออกไปรอบนอกชุมชน เมื่อชุมชนขยายตัวสู่ความเป็นเมือง ปัญหาต่างๆ ก็ตามมา ดังนั้น การเตรียมการวางผังชุมชน เพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน ระบบคมนาคมขนส่ง และเตรียมการรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

▪ ข้อควรคำนึง

- 1) การใช้ที่ดินในปัจจุบัน จัดทำเป็นแผนที่ทางกายภาพของชุมชน แสดงรายละเอียดของการใช้ที่ดินทุกประเภท ตำแหน่งสิ่งปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง และเส้นชั้นความสูงของพื้นดิน ซึ่งแสดงด้วยมาตราส่วน 1: 4000 ครอบคลุมพื้นที่ในเขตที่กำหนดให้เป็นเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
- 2) การใช้ที่ดินอนาคต จัดทำเป็นแผนผังแสดงขอบเขตและที่ตั้งของการใช้ที่ดินในอนาคตบนแผนที่การใช้ที่ดินในปัจจุบัน ผังการใช้ที่ดินในอนาคตเป็นส่วนประกอบของผังชุมชนรวม โดยรวมผังระบบคมนาคมและขนส่งไว้ด้วยกัน
- 3) ข้อควรดำเนินการประกอบการวางแผนการใช้ที่ดินประกอบด้วย
 - จัดทำแผนที่แสดงข้อมูลการใช้ที่ดิน โดยการสำรวจทางกายภาพ แสดงให้เห็นอาคารบ้านเรือนที่กระจายตัวและกระจุกตัวเป็นชุมชน
 - สำรวจการใช้ประโยชน์อาคารและขอบเขตแปลงที่ดินแต่ละแปลงให้ครอบคลุมในเขตท้องถิ่น
 - แยกประโยชน์การใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วยการกำหนดสีตามหลักสากล

- สำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีต เปรียบเทียบกับปัจจุบัน จะแสดงให้เห็นลักษณะของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนจากอดีตถึงปัจจุบันและสามารถวิเคราะห์ทิศทางแนวโน้มของการขยายตัว ซึ่งจะเป็นตัวชี้แนะว่าจะพัฒนาการใช้ที่ดินต่อไปในทิศทางใด
- 4) อาจพิจารณาให้มีสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยคิดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อทำให้แผนการใช้ที่ดินมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การจัดโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคที่ดีสามารถสนับสนุนยุทธศาสตร์อื่นๆให้มีโอกาสสำเร็จมากขึ้น

โครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย ระบบสาธารณูปโภค และระบบสาธารณูปการ โดย **ระบบสาธารณูปโภค** เป็นการบริการเพื่ออำนวยความสะดวกสบาย ความสะอาด ความปลอดภัย ไปยังพื้นที่อยู่อาศัย ได้แก่ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ ระบบระบายน้ำ ระบบการรวบรวมและกำจัดขยะ ซึ่งส่วนใหญ่จะวางระบบตามแนวเส้นทางคมนาคมเป็นหลัก ส่วน **ระบบสาธารณูปการ** เป็นบริการสาธารณะในชุมชน ซึ่งผู้ใช้จะต้องเดินทางไปใช้บริการที่สถานที่ตั้ง ได้แก่ ศูนย์ราชการ โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

▪ แนวคิดหลัก

การจัดโครงสร้างพื้นฐานเป็นการวางแผนพื้นที่ฟูและวางแผนอนาคตในระยะยาว เพื่อจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้สามารถรองรับได้อย่างพอเพียง ตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในอนาคต เขตสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนี้ต้องเตรียมการและจัดทำพื้นที่รองรับในที่ตั้งที่เหมาะสม มีความชัดเจนและความเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นๆ รวมถึงประสิทธิภาพในชั้นการปฏิบัติ จึงต้องมีการกำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณให้ชัดเจน

การกำหนดพื้นที่หรือที่ตั้งในการจัดโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่แต่ละชุมชนจะมีอาคารที่ทำการปรากฏให้เห็นอยู่แล้วในปัจจุบัน และการจะขยายกิจการใดๆ มักจะใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณะ โดยมีข้อกำหนดเรื่องทำเลและที่ตั้ง กล่าวคือ

- พื้นที่สูงน้ำไม่ท่วม
- ควรอยู่กลางชุมชน หรือภายในรัศมีที่ชุมชนโดยรอบสะดวกในการมาใช้บริการ (ยกเว้นสถานที่กำจัดขยะหรือบำบัดน้ำเสีย)
- การให้บริการหรือระยะการเดินทางมาใช้บริการของประชาชน ไม่เกิน 1.5 กิโลเมตร
- การคมนาคมสะดวก
- มีสภาพแวดล้อมที่ดี

สำหรับการวางระบบสาธารณูปการยังต้องพิจารณาถึงขนาดของประชากรที่ใช้บริการ รัศมีของการให้บริการ โดยที่ตั้งจะต้องเป็นไปตามการกระจายตัวและความหนาแน่นของประชากรที่สามารถเข้าถึง และเดินทางไปใช้บริการได้อย่างสะดวกปลอดภัย (ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด) เพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างทั่วถึงในพื้นที่ทั้งหมด ทั้งนี้อาจแบ่งเป็นระดับต่างๆ ตามขนาดของชุมชน

▪ ข้อควรคำนึง

- 1) การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ มีการลงทุนสูงและเปลี่ยนแปลงได้ยากเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงควรได้รับการพิจารณาด้วยความรอบคอบ
- 2) การกำหนดรูปแบบและทำเลที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ถนน สะพาน โรงเรียน ท่าเรือที่จอดรถสาธารณะ อาคารสาธารณะ น้ำประปา สถานที่กำจัดขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบของการใช้ที่ดินสำหรับอนาคตอีกหลายสิบปี ดังนั้น กระบวนการวางแผนสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ จึงควรมองการณ์ไกลในอนาคต
- 3) ขนาดพื้นที่ที่ต้องการจะมีหลากหลายประเภท อาทิ ศูนย์ราชการระดับตำบล 15 ไร่ โรงพยาบาลขนาด 30-50 เตียง 25 ไร่ และสถานีอนามัย 2 ไร่ เป็นต้น

- 4) การจัดโครงสร้างพื้นฐานที่ดี จะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาอื่นๆ ได้แก่ การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่งระหว่างท้องถิ่น การศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น
- 5) ควรแสดงตำแหน่งสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง ลงในแผนที่ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น การแสดงตำแหน่งสถานีอนามัย และสถานีตำรวจ ลงในแผนที่เพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

การสร้างรายได้แก่ชุมชน

▪ แนวคิดหลัก

ภัยพิบัติสึนามิได้ส่งผลทำให้รายได้ของชุมชนลดลง บางคนถึงกับต้องว่างงานและหมดหนทางหากิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดหาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประสบภัยหรือประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุน

สำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติสึนามิซึ่งเป็นพื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเล ชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการประมง ทำสวน ประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวขนาดเล็ก-กลาง รวมทั้งเป็นลูกจ้างในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ดังนั้น การฟื้นฟูอาชีพเหล่านี้หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นสิ่งแรกที่ควรพิจารณา โดยให้มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิมและศักยภาพของชุมชน

นอกจากนี้ ควรพิจารณาความต้องการและข้อจำกัดของแต่ละกลุ่มด้วย อาทิ กลุ่มชาวประมงที่รอดชีวิตจากคลื่นสึนามิที่ยังหวาดกลัวและหลีกเลี่ยงการออกไปทะเลหรือต้องอยู่ในบริเวณชายฝั่ง จึงต้องการประกอบอาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องหรืออยู่ใกล้กับทะเล ส่วนกลุ่มชาวประมงที่พึ่งพิงทรัพยากรจากทะเลในการดำรงชีวิตมาช้านาน มักไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่มาก จึงต้องการอาชีพที่ไม่ต้องใช้ที่ดินทำกินมากนัก เช่น งานหัตถกรรม สำหรับบางกลุ่มที่มีทักษะในการเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนมาเลี้ยงสัตว์น้ำจืดได้ไม่ยาก แต่ต้องให้ความสำคัญกับการตลาดซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างประมงน้ำจืดกับประมงชายฝั่ง

ส่วนอาชีพด้านการท่องเที่ยว นั้น จะขึ้นอยู่กับฤดูกาลท่องเที่ยว ซึ่งในบางช่วงที่มีนักท่องเที่ยวน้อย ทำให้ชุมชนขาดรายได้ จึงควรมีการส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้ประกอบการและลูกจ้างในช่วงนี้ รวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้กับชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาให้การช่วยเหลือ อาทิ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหรือเขตพื้นที่ อุทยานแห่งชาติที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยว และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีประสบการณ์ เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพในการวางแผน การกำหนดเส้นทางท่องเที่ยว และการตลาด รวมทั้งสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

▪ ข้อควรคำนึง

- 1) สำรวจความคิดเห็นและความสนใจของกลุ่มผู้ประสมภัก โดยการจัดทำข้อมูลรายครัวเรือน เพื่อการสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการและลดความซ้ำซ้อน
- 2) การสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนที่ประสมภักพิบัติ ควรเริ่มจากทุนเดิมที่มีอยู่ ทุนทางธรรมชาติและทุนทางปัญญา เพื่อลดปัญหาในการบริหารจัดการ
- 3) หากกิจกรรมการสร้างรายได้ขึ้นๆ เกินศักยภาพของชุมชนที่จะสามารถบริหารจัดการกิจกรรมได้เอง ต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน และมีกลไกในการให้คำปรึกษาและดูแลอย่างใกล้ชิดไปสักระยะหนึ่งก่อน
- 4) ส่งเสริมกองทุนหมุนเวียนเพื่อฟื้นฟูอาชีพ เพื่อสนับสนุนด้านการลงทุนและการผลิตของชุมชน โดยมีคณะกรรมการและกฎระเบียบที่ชัดเจน รวมทั้งการส่งเสริมการออมให้กับชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองในระยะยาว

การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

▪ แนวคิดหลัก

แม้ภัยพิบัติสึนามิสร้างความเสียหายเป็นอย่างมากต่อทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่ง แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ทุกฝ่ายได้ประจักษ์ชัดถึงความสำคัญของป่าชายเลนมากขึ้น เนื่องจาก

ควรฟื้นฟูและปลูกป่าชายเลนโดยเลียนแบบธรรมชาติและยกเลิกการปลูกป่าชายเลนแบบเรียงแถว

ป่าชายเลนได้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและลดความแรงของคลื่นสึนามิที่เข้ามาปะทะกับชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน ทำให้หลายๆ หมู่บ้านที่ตั้งอยู่หลังพื้นที่ป่าชายเลนรอดพ้นจากภัยพิบัติ

การที่ป่าชายเลนต้องปะทะกับคลื่นสึนามิย่อมส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน ซึ่งพบความเสียหาย 3 ลักษณะ ได้แก่ การโค่นล้มอย่างถอนรากถอนโคนเนื่องจากความแรงของคลื่นและลม การโค่นหักแต่ยังคงเหลือตอเนื่องจากพืชชนิดนั้นมีรากที่แข็งแรง และการยืนต้นตายเนื่องจากระบบรากถูกโยกจนฉีกขาด ไม่สามารถดูดน้ำและแร่ธาตุได้ต่อไป การฟื้นฟูป่าชายเลนจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตามยังมีทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ที่ได้รับความเสียหายอีกก็คือ แนวปะการังและแหล่งหญ้าทะเล ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่รับผิดชอบโดยตรง

ในกรณีนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาการฟื้นฟูและจัดการป่าชายเลนในเขตท้องถิ่นเป็นหลัก โดยการปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลนหลังเกิดสึนามิ ควรมีการกำหนดแผนการปลูกให้มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ และสร้างความเข้าใจกับชุมชนในการรักษาป่าชายเลนให้สามารถทำหน้าที่เป็นแนวกันชนให้กับชุมชนหากเกิดภัยพิบัติในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ การรักษาป่าชายเลนไม่เพียงเป็นการรักษากำแพงป้องกันภัยเท่านั้น แต่ยังเป็นการรักษาแหล่งทำมาหากินของชุมชนด้วย

▪ ข้อควรคำนึง

- 1) สำรวจพื้นที่ชายฝั่งและป่าชายเลนที่ได้รับความเสียหาย หากมีไม้โค่นล้มซ้อนทับอยู่ จะต้องทำการเคลื่อนย้ายออกไปก่อนที่จะทำการฟื้นฟูพื้นที่ในบริเวณนั้น
- 2) ทำความเข้าใจกับชุมชนและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง ตลอดจนการดูแลรักษาในอนาคต และอาจจ้างผู้ประสพภัยที่ยังไม่มีอาชีพและรายได้ดำเนินการบางส่วนตามความเหมาะสม เพื่อสร้างรายได้ให้กับกลุ่มดังกล่าว
- 3) ยกเลิกวิธีการปลูกป่าชายเลนแบบเรียงแถว เนื่องจากไม่สามารถลดความแรงของคลื่นและลมได้ ควรพิจารณาโครงสร้างเดิมตามธรรมชาติของป่าชายเลนในบริเวณนั้นๆ เพื่อเป็นแบบแผนในการปลูกและฟื้นฟู โดยเลือกไม้ตระกูลโกงกาง เนื่องจากมีรากค้ำจุนที่แข็งแรงช่วยในการป้องกันคลื่นและลมได้ดี
- 4) หากพบเห็นพื้นที่ที่ถัดจากบริเวณชายฝั่งมีน้ำทะเลที่มากับคลื่นสึนามิขังอยู่ ควรมีหาทางระบายน้ำออกจากพื้นที่ก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของพืชและสัตว์ขนาดเล็กในบริเวณนั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวางแผนในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและทรัพยากรชายฝั่งในระยะยาว โดยการพิจารณาการป้องกันกิจกรรมหรือสิ่งที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ อาทิ การปล่อยน้ำเสีย และการทิ้งขยะจากฝั่ง นอกจากนี้ ควรสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นใกล้เคียงในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

5. การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามผล

การนำแผนไปปฏิบัติ

การนำแผนฟื้นฟูท้องถิ่นไปปฏิบัติ ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ควรนำเข้าสู่ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณประจำปี อาจมีผลทำให้ต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่ง อบท.สามารถกระทำได้โดยเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถกระทำได้ โดยดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด

เมื่อได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ หลังจากนั้นก็เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นในการประกาศใช้แผนที่ได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และนำไปเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

หากมีจำนวนโครงการมากเกินไป ควรกำหนดเกณฑ์จัดลำดับความสำคัญของโครงการ

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเสนอโครงการในการฟื้นฟูท้องถิ่นเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานราชการส่วนกลางได้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด และเป็นไปตามขั้นตอนของสำนักงานงบประมาณ

ในกรณีที่ มีจำนวนแนวคิดริเริ่มหรือโครงการมากเกินไป และไม่สามารถดำเนินการได้พร้อมๆ กัน หรือเกินศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านงบประมาณและบุคลากรรับผิดชอบ จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของแนวคิดริเริ่มหรือโครงการ โดยการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก ประเมินการใช้งานงบประมาณในการดำเนินงานของแต่ละโครงการ และอาจจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อร่วมกันจัดลำดับความสำคัญและคัดเลือกโครงการ

ตัวอย่างเกณฑ์การคัดเลือกโครงการ ได้แก่ ความเร่งด่วน (หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายอย่างเฉียบพลัน) จำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ การใช้งบประมาณดำเนินงาน ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของเยาวชน และความยั่งยืนของโครงการ เป็นต้น

สำหรับการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ มีความสำคัญเช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน การมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายต่างๆ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

การติดตามผล

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้เป็นบทบาทสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ต้องมีการติดตามผลการนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนไปปฏิบัติ โดยเน้นการติดตามผลในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นภาพรวมของประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร

การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์ ควรประกอบด้วยการประเมินความสำเร็จของยุทธศาสตร์ และการประเมินประสิทธิภาพของการใช้รูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์ฯ กล่าวคือ

- **ความสำเร็จของยุทธศาสตร์** เป็นการประเมินความสำเร็จของยุทธศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการตรวจวัดค่าของตัวชี้วัดว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ในกรณีที่ผลการประเมิน ยังไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ควรพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดเป้าหมายกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความถูกต้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงาน การตรวจสอบความถูกต้องของตัวชี้วัด รวมทั้งประสิทธิภาพการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์นั้น
- **ประสิทธิภาพของการบริหารยุทธศาสตร์** เป็นการประเมินการดำเนินงานตามหลักการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ จะต้องมีการทบทวนความสอดคล้องของการดำเนินงานขององค์กรกับ

หลักการบริหารยุทธศาสตร์ อาทิ การติดตามผลของผู้บริหาร การสื่อสารให้ทุกคนทราบ การจัดองค์กรสนับสนุนยุทธศาสตร์ การปรับปรุงระบบข้อมูล หรือการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าได้มีการดำเนินการเพียงพอหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระลึกอยู่เสมอว่า **ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้อาจไม่ได้ถูกต้องเสมอไป สามารถปรับเปลี่ยนได้ และควรค้นหายุทธศาสตร์ใหม่ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป** สิ่งที่สำคัญก็คือต้องอาศัยการจัดระบบข้อมูลและการจัดทำรายงานผลที่ดี เพื่อเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้รับทราบผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

6. ภาคผนวก

วิธีการดำเนินงานในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น

- **การเตรียมการ** โดยการสร้างความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง กำหนดผู้รับผิดชอบและแผนการทำงาน
- **การดำเนินการจัดทำแผน** แผนที่ได้จากขั้นตอนนี้มีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ ที่มาจากการศึกษาข้อมูลอย่างรอบด้าน กำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานในการฟื้นฟูท้องถิ่น
- **การ(เตรียม)นำแผนปฏิบัติ** นำยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และพัฒนาเป็นแผนสามปีที่มีรายละเอียดของแผนการดำเนินงานและโครงการ

วิธีการดำเนินงานในการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
1) การเตรียมการ			
- สร้างความเข้าใจแก่บุคลากรใน อบต.	เพื่อให้ทุกฝ่ายใน อบต. เข้าใจถึงความสำคัญ ให้ความสำคัญมีส่วนร่วม และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน	กลุ่มเป้าหมาย บุคลากรใน อบต. วิธีการ - ประชุมชี้แจงถึงความสำคัญและความเป็นในการจัดทำแผน และเชื่อมโยงให้เห็นว่าแผนเกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายใน อบต. รวมทั้งต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกฝ่ายในการปฏิบัติตามแผนให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกันที่กำหนดไว้ ข้อควรคำนึง - ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำ - ใช้สื่ออื่นๆ เพื่อเข้าถึงทุกคน อาทิ ป้ายประชาสัมพันธ์ หนังสือนิวส์ จดหมายเวียน เป็นต้น	- กลุ่มเป้าหมายรับทราบข้อมูล - ผู้บริหาร อบต. เห็นความสำคัญของการบูรณาการจัดทำแผนฯ

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ประกอบการ และประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เข้าใจถึงความสำคัญ และความร่วมมือ ในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน	กลุ่มเป้าหมาย ผู้ประกอบ ผู้ไม่ชุมชน ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิธีการ - รวบรวมรายชื่อและเจ้าแม่กลุ่มผู้ประกอบการ จัดเวทีท้องถิ่น #1 ชี้แจงการจัดทำแผน - ประชุมชี้แจงผู้นำกลุ่มต่างๆ ผู้ไม่ชุมชน และผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ถึงความสำคัญของการจัดทำแผนขั้นตอนหลักในการทำแผน โอกาสที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม การให้ข้อมูล การร่วมเป็นคณะกรรมการ การแสดงความคิดเห็นต่อร่างแผนพื้นที่ท้องถิ่น เป็นต้น - ระดมความคิดเห็นต่อแนวทางที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพจัดทำแผน และสรรหารายชื่อผู้ที่เหมาะสมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผน ข้อควรคำนึง - ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเพิ่มเติม โดยใช้เสียงตามสายหรือวิทยุชุมชน - ให้ทุกกลุ่มได้รับทราบข้อมูลและมีส่วนร่วม โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้าถึงยาก	- กลุ่มเป้าหมาย - รับทราบข้อมูล - รายชื่อผู้ที่เหมาะสมร่วมเป็นคณะกรรมการ - ข้อคิดเห็นที่สามารถนำไปปรับปรุงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และทำให้แผนมีความเหมาะสมและสมบูรณ์มากขึ้น

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพื้นที่ท้องถิ่น	เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนพื้นที่	กลุ่มเป้าหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนกลุ่มผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปลัด อบท. และบุคลากรท้องถิ่นจากฝ่ายต่างๆ วิธีการ - ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพื้นที่ท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนฯ และหมวดรายละเอียดแผนได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ข้อควรคำนึง - จำนวนคณะกรรมการฯ ต้องมีความเหมาะสม ไม่มากเกินไปน้อยเกินไป โดยทั่วไปประมาณ 20 คน ควรมีความหลากหลาย และครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีความสะดวกและคล่องตัวในการทำงานจริง - ควรสร้างความชัดเจนร่วมกับทีมผู้บริหาร อบท. ในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง	- คณะกรรมการ - รับผิดชอบการจัดทำแผนพื้นที่ท้องถิ่น

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
- ประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนฟื้นฟูท้องถิ่น	เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและแผนการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน	กลุ่มเป้าหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการ วิธีการ จัดประชุมคณะกรรมการ #1 เตรียมการ - ประชุมชี้แจงบทบาทที่ชัดเจนและขั้นตอนการจัดทำแผนอย่างละเอียด - ร่วมกำหนดแผนการทำงานและเงื่อนไขต่างๆ - ประเมินความรู้ความเข้าใจ ทักษะและทัศนคติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดทำแผน รวมทั้งสำรวจความต้องการในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติม ข้อควรคำนึง - ถ้ามีความจำเป็นที่ต้องปรับหรือลดขั้นตอนในกระบวนการวางแผนให้ทุกฝ่ายอภิปรายจนเกิดความเข้าใจตรงกัน และกำหนดผู้ประสานงานให้ชัดเจน - นำข้อมูลผลการสำรวจศักยภาพและความต้องการของคณะกรรมการ มาพิจารณาและดำเนินการตามเหมาะสม	- คณะกรรมการฯ เข้าใจบทบาท - แผนการทำงานที่ชัดเจน - ข้อมูลศักยภาพของคณะกรรมการในการจัดทำแผน

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
2. ดำเนินการทำให้แผน		(ปรับวิธีการให้เหมาะสมและใช้คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบ)	
- ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ท้องถิ่น และผลกระทบจากภัยพิบัติ - รวบรวมความต้องการของผู้ได้ รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม	เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของผู้เสียหาย รวมถึงสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น	กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการ วิธีการ - มอบหมายผู้รับผิดชอบทำการศึกษาข้อมูลสถานการณ์ท้องถิ่น สำรองผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติทุกๆ ด้าน - มอบหมายผู้รับผิดชอบสำรวจความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการใช้แบบสำรวจและจัดประชุมแต่ละกลุ่มหรือแต่ละหมู่บ้าน (ควรประสานงานหรือมอบหมายผู้ใหญ่บ้าน) จัดประชุมคณะกรรมการ #2 วิเคราะห์สถานการณ์ท้องถิ่น - นำเสนอผลการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น - แยกประชุมกลุ่มย่อย สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ และประเด็นเฉพาะ หรือแบ่งตามกลุ่มอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามที่กฎหมายกำหนด - ระดมความคิดเห็นเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์ - จัดกลุ่มสถานการณ์ และจัดลำดับความสำคัญต่างๆ โดยการเชื่อมโยงสถานการณ์และปัญหา ให้เห็นความสัมพันธ์ภาพรวม	- คณะกรรมการฯ มีความเข้าใจสถานการณ์ท้องถิ่นตรงกัน - ข้อมูลสถานการณ์ท้องถิ่นและผลกระทบจากภัยพิบัติโดยภาพรวม - ข้อมูลความต้องการของแต่ละกลุ่มที่ได้ รับผลกระทบ อาทิ กลุ่มประมงพื้นบ้าน ธุรกิจท่องเที่ยว เกษตรกร เป็นต้น

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		ข้อควรคำนึง - พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานสนับสนุนการศึกษาข้อมูล หรือว่าจ้างกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบซึ่งว่างงานเข้ามาเป็นอาสาสมัครศึกษารวบรวมข้อมูล โดยมีการซักซ้อมทำความเข้าใจและมีการรวบรวมข้อมูล - ข้อมูลสถานการณ์ท้องถิ่นควรครอบคลุมทั้งด้านบวกที่มีศักยภาพในการพัฒนาให้ดีขึ้น และด้านลบที่ต้องแก้ไข - ใช้แผนที่ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล - นำข้อมูลย้อนหลังและข้อมูลก่อนเกิดภัยพิบัติมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อให้ได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและขนาดผลกระทบ	
- พิจารณานโยบายที่เกี่ยวข้อง - วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (SWOT)	เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาท้องถิ่น	กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการ วิธีการ - มอบหมายผู้รับผิดชอบทำการรวบรวมและวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ และนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ด้านการท่องเที่ยว การค้าการลงทุน เป็นต้น และยกร่าง SWOT	- มีทิศทางการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับนโยบายและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		จัดประชุมคณะกรรมการ #3 กำหนดทิศทางการฟื้นฟูท้องถิ่นและท้องถิ่น - นำเสนอการประมวลผลนโยบายที่เกี่ยวข้อง แล้วเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น - นำเสนอร่าง SWOT แล้วระดมความคิดเห็นเพิ่มเติมให้ความครอบคลุมทุกๆ ด้าน - ทบทวนสถานการณ์ท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน จากผลการประชุม #2 โดยย่อ - ระดมความคิดเห็นและร่วมกันกำหนดทิศทางในการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงข้อมูลข้างต้น ข้อควรคำนึง - ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรง - นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักคิด ซึ่งเป็นทางสายกลางที่มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ พอประมาณ มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี บนพื้นฐานของความรู้และคุณธรรม - ทิศทางการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นครอบคลุมทั้งระยะสั้นและยาว	

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
- กำหนดยุทธศาสตร์ และจัดทำผังยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่น - กำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายการดำเนินงาน	เพื่อกำหนดทิศทาง และเป้าหมายในการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความชัดเจน รวมทั้งใช้เป็นกรอบรวมทั้งใช้เป็นกรอบในการกำหนดโครงการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกัน	กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการ วิธีการ - จัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้สำหรับประกอบการประชุม โดยเฉพาะใช้ประกอบการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย - จัดประชุมคณะกรรมการ #4 กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่น - ทบทวนและยืนยันทิศทางการพัฒนาที่กำหนดไว้จากการประชุมคณะกรรมการ #3 พร้อมกำหนดระยะเวลาที่ใช้แผนและยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้น - นำผลการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านทั้งทางบวกและทางลบ ความต้องการของกลุ่มต่างๆ และศักยภาพของท้องถิ่น (SWOT) มาพิจารณาประกอบร่วมกับทิศทางๆ อีกครั้ง - ร่วมกันกำหนดร่างยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับข้อมูลข้างต้น โดยนำกรอบผังยุทธศาสตร์มาช่วยในการคิด เพื่อให้ครอบคลุมมุมมองทุกด้าน	- ทิศทาง เป้าหมาย และแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสมในช่วงเวลาที่กำหนด โดยมีการมอบสำหรับ การดำเนินงานที่ชัดเจน

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		- นำยุทธศาสตร์มาจัดเรียงเป็นผังๆ ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของทุกมุมมองอย่างเป็นเหตุเป็นผล โดยมุ่งไปสู่การบรรเทาปัญหาและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ประสพภัย ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม - แยกประชุมกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์ โดยอาจรวมยุทธศาสตร์เล็กๆ หรือที่มีความเกี่ยวข้องกันใกล้ชิดไว้ด้วยกัน - แต่ละกลุ่มย่อยร่วมกันกำหนด วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ทิศตรนั้นๆ ว่าจะทำไปเพื่ออะไร กำหนด ตัวชี้วัดในการวัดความสำเร็จได้อย่างไร แล้วกำหนด เป้าหมายว่าจะทำได้ที่จะต้องการ ต่อจากนั้น ร่วมกันคิด แนวทางการดำเนินงาน ว่าจะทำอะไร อย่างไร จึงจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ - นำวัตถุประสงค์ของแต่ละยุทธศาสตร์ (หรือประเด็นการดำเนินงาน) จากกลุ่มย่อย มาเพิ่มเติมในผังยุทธศาสตร์ แล้วร่วมกันพิจารณาภาพรวมของผังฯ ว่ามียุทธศาสตร์และประเด็นการดำเนินงาน มากหรือน้อยไป ขาด เกิน และซ้ำซ้อนกันหรือไม่ แล้วทำการบูรรวม เพิ่ม ลด รวมทั้งปรับผังฯ ให้เหมาะสม	

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		- หากมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ ประเด็นการดำเนินงานหรือแนวทางการดำเนินงาน ต้องไปทบทวนและปรับวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายอีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกัน ข้อควรคำนึง - การประชุมคณะกรรมการ #4 ต้องใช้เวลามาก จึงอาจจัดการประชุมนอกสถานที่ ประมาณ 3 วัน หรือจัดการประชุมเป็นระยะๆ หลายครั้งขึ้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูลพื้นฐาน ศักยภาพและข้อจำกัดของคณะกรรมการฯ และ อบท. ในด้านความรู้และทักษะ เวลา และงบประมาณ - การกำหนดยุทธศาสตร์ก่อนกำหนดโครงการพัฒนา จะมีผลทำให้การดำเนินงานมีทิศทางมากขึ้น ไม่กระจัดกระจาย ซึ่งจะทำให้ปรากฏผลงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น - การกำหนดตัวบ่งชี้ประสคิเการดำเนินงานของแต่ละยุทธศาสตร์ ก่อนการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายการดำเนินงานยุทธศาสตร์ จะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ว่าแต่ละยุทธศาสตร์ดำเนินงานไปเพื่ออะไร และจะวัดได้อย่างไร มีค่าเป้าหมายอยู่ที่ระดับใด	

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		- อาจพิจารณาให้การดำเนินงานภายใต้มุมมองด้านการเงินการคลัง การจัดการ การเรียนรู้และพัฒนา รวมเข้าด้วยกันภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งครอบคลุมมุมมองดังกล่าวทุกด้าน - ตัวชี้วัดต้องวัดได้และมีข้อมูลหรือมีศักยภาพในการรวบรวมข้อมูลได้ - เป้าหมายต้องมีความท้าทายที่จะต้องไม่ให้ถึง และมีความเป็นไปได้ - การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์และการเรียนรู้จากกรณีตัวอย่างอื่นๆ - แนวทางการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์เดียวกันควรมีความเชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานในยุทธศาสตร์อื่นๆ ด้วย	
3. นำแผนไปปฏิบัติ	(เตรียม)		
- ชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	- เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงยุทธศาสตร์ - วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด - เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานให้	กลุ่มเป้าหมาย ผู้ประสบบาย ผู้นำชุมชน ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิธีการ - สรุปเอกสารร่างแผนฯ ซึ่งได้จากการประชุมคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมาควรประกอบด้วย สรุปสถานการณ์ท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์ SWOT ผังยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน	- ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและมีความเห็น แสดงความคิดเห็นต่อร่างแผนฯ

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
- ทบทวนและปรับปรุงร่างแผนฟื้นฟูท้องถิ่น	สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชน	จัดเวทีท้องถิ่น #2 รับฟังความคิดเห็นร่างแผนฯ - ผู้บริหาร อบท. นำเสนอร่างแผนฯ ต่อผู้กลุ่มต่างๆ ผู้ชุมชนและผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ และเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนฯ โดยการอธิบายเป็นกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งร่วมกันเสนอโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางดำเนินงาน	ร่างแผนฯ ได้รับ การรับตาม ความคิดเห็นของประชาชน
		ข้อควรคำนึง - ผู้บริหาร อบท. และฝ่ายนโยบายและแผนต้องสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนร่วมกันก่อนทำการจัดประชุม - ถ้ามีประเด็นหรือโครงการที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ต้องสร้างความเข้าใจและชัดเจนร่วมกัน เพื่อนำไปพิจารณาในการปรับปรุงร่างแผนฯ	
	พิจารณาทบทวน และปรับปรุงร่างแผนฟื้นฟูท้องถิ่น ตามความคิดเห็นของประชาชนและ	กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการฯ วิธีการ - สรุปความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีท้องถิ่น #2 จัดประชุมคณะกรรมการ #5 ทบทวนและปรับปรุงร่างแผนฯ - พิจารณาทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด	

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
- สรุปแผนฟื้นฟูท้องถิ่น	กำหนดโครงการให้ครอบคลุมตามแนวทางการดำเนินงาน	เป็นทฤษฎีและแนวทางการดำเนินงานตามผลสรุปความคิดเห็นของประชาชน แบ่งกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์ มอบหมายให้แต่ละกลุ่มย่อยร่างโครงการที่สอดคล้องและครอบคลุมทุกแนวทางการดำเนินงานในยุทธศาสตร์นั้นๆ โดยพิจารณาโครงการที่ได้จากการเสนอของประชาชนจากเวทีท้องถิ่นด้วย	ร่างแผนฯ ที่มีโครงการที่ครอบคลุมตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนด
		ข้อควรคำนึง - ควรใช้เวลาแต่ละกลุ่มย่อยจัดเตรียมร่างโครงการ ประมาณ 1 สัปดาห์ - ร่างโครงการที่เสนอควรประกอบด้วยหลักการและเหตุผลที่ต้องดำเนินการและมีการประมาณงบประมาณเบื้องต้น	
	สรุปแผนและจัดลำดับความสำคัญโครงการ	กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการฯ วิธีการ จัดประชุมคณะกรรมการ #6 สรุปแผนฟื้นฟูท้องถิ่น - พิจารณากำหนดเกณฑ์คัดเลือกโครงการ เช่น ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ระยะเวลาเห็นผลของโครงการ งบประมาณใช้ในการดำเนินงาน จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งควรมีเกณฑ์	

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
พัฒนารายละเอียดโครงการ		3-5 เกณฑ์ จากนั้นพิจารณาให้ค่าน้ำหนัก (Weighting Score) ของแต่ละเกณฑ์ โดยผลรวมเท่ากับ 100	
		- พิจารณาโครงการ แล้วให้ค่าคะแนน (Ranking Score) แต่ละเกณฑ์ โดยอาจแบ่งค่าคะแนนออกเป็น 3-5 ระดับ ตามลำดับความสำคัญน้อยไปมาก จากนั้นนำค่าคะแนนที่ได้ไปคูณกับค่าน้ำหนักของเกณฑ์นั้นๆ แล้วรวมกับคะแนนของทุกเกณฑ์จะเป็นคะแนนรวมของแต่ละโครงการ	
		- เรียงลำดับความสำคัญโครงการตามค่าคะแนนรวม	
		ข้อควรคำนึง	
		- คำนึงภาพของเกณฑ์ที่มีค่าสูงที่สุด ไม่ควรกำหนดต่ำกว่า 30 คะแนน โดยอาจมีบางเกณฑ์ที่มีค่าน้ำหนักเท่ากัน หากมีความสำคัญเท่าๆ กัน	
	ทุกฝ่ายมีความเข้าใจ และชัดเจนร่วมกันในรายละเอียดของโครงการและกิจการที่ต้องดำเนินการ	กลุ่มเป้าหมาย คณะทำงานฯ และบุคลากรท้องถิ่น วิธีการ - แบ่งกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์ และมอบหมายให้แต่ละกลุ่มย่อยนำโครงการที่ผ่านการจัดลำดับแล้ว ไปจัดทำรายละเอียด อันประกอบด้วย ความจำเป็น วัตถุประสงค์ ขั้นตอนการดำเนินงาน รายละเอียด	
			- แฉ่งพื้นที่ในท้องถิ่นที่มีรายละเอียดโครงการที่ลัสมบุญธิ์พร้อมที่จะนำป้ดู่การปฏิบัติ

ขั้นตอน	วัตถุประสงค์	วิธีการ	ผลลัพธ์
		กิจกรรมต่างๆ ตัวชี้วัดและเป้าหมายของ แต่ละกิจกรรม และการใช้งบประมาณ พร้อมกับแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน และผู้รับผิดชอบแต่ละโครงการ	
		- สรุปและจัดทำเอกสารเพื่อเตรียมนำเสนอต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ในวาระปกติของ อบท.	
		ข้อควรคำนึง - ควรจัดให้มีการประชุมสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ก่อนเริ่มโครงการนั้นๆ	