

## บทที่ 2

### แนวความคิดในการบริหารจัดการ ระเบียบ กฎหมาย และ โครงสร้างในการบริหารจัดการแก้ปัญหา

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการน้ำเพื่อชะลอความเสียหายจากอุทกภัยในจังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย สรุปสาระสำคัญถึง “แนวความคิดในการบริหารจัดการระเบียบกฎหมายและ โครงสร้างในการบริหารจัดการแก้ปัญหาภาวะอุทกภัยในจังหวัดนครสวรรค์” ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. หลักการบริหารจัดการตามสถานการณ์
2. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
3. พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. แนวความคิดการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน
5. การป้องกันภาวะอุทกภัยเขตเมืองกับเขตชนบทในด้านการเกษตร
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### หลักการบริหารจัดการตามสถานการณ์

กรณีการเกิดอุทกภัยที่จังหวัดนครสวรรค์ จำเป็นต้องนำหลักการบริหารจัดการตามสถานการณ์อย่างเป็นระบบมาใช้ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบจำเป็นต้องมี “ผู้นำ” (Leader) ที่มี “ภาวะผู้นำ” (Leadership) จึงจะสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทั้งจังหวัด และจัดการสถานการณ์น้ำที่ท่วมขังให้ลดลงในระยะรวดเร็วได้

ความหมายของ “ภาวะผู้นำ” (Leadership) หมายถึง ความสามารถในการเผชิญกับภาวะความเปลี่ยนแปลงได้ ผู้นำจะต้องเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์ให้เป็นตัวกำกับทิศทางขององค์กร เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น ผู้นำต้องสร้างวิสัยทัศน์และสร้างแรงคล้อยแก่ทีมงานที่ปฏิบัติการในพื้นที่ให้สามารถเอาชนะอุปสรรคเพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ต่อการแก้ไขปัญหที่กำลังเกิดขึ้นได้

กรณีการเกิด “ภัยพิบัติ” ในทุกพื้นที่จำเป็นต้องมีผู้นำที่มี “ภาวะผู้นำ” และการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง จึงจะทำให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสี่ยง ขอบ

ต้องการได้ “ผู้นำ” ที่กล้าท้าทายต่อการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ผู้นำต้องสร้างวิสัยทัศน์และสามารถให้สมาชิกในองค์กรร่วมใจ ร่วมแรงกันปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง มีความเป็นหนึ่งเดียวต่อการมุ่งมั่นที่จะฝ่าฟันภัยพิบัติให้รอดพ้นออกมาได้ สามารถสร้างแผนงาน กำหนดรายละเอียดของแผนงาน ออกแบบโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งติดตามตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานประจำวันอีกด้วย

**การบริหารจัดการ (Management)** หมายถึง ความสามารถในการเผชิญกับสถานการณ์ที่กำลังมีปัญหาหรือเกิดวิกฤติได้ การบริหารจัดการที่ดีจะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้วยการมีแผนงานที่เป็นทางการ มีโครงสร้างขององค์กรที่แน่นอนชัดเจน และมีการกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน

การจัดการตามสถานการณ์ ควรจะเป็นรูปแบบวิธีการใหม่ที่ดีกว่า เป็นวิธีวิเคราะห์ที่กระทำในระดับที่ถูกต้องเหมาะสม สามารถพิจารณาปัญหาได้ดี ไม่กว้างเกินไปหรือเฉพาะจุดเกินไป หากแต่จะเป็นการวิเคราะห์ที่มีความสมดุลในระหว่าง หลากๆ อย่างที่กระทำได้ สามารถพิจารณาปัญหาได้ชัดเจนและง่าย (Simplistic) สามารถใช้หลักทฤษฎีได้ถูกต้อง และยังสามารถพิจารณาถึงสิ่งต่างๆ ที่ยุ่งยากสับสน ไม่ชัดเจนได้พร้อมกันอีกด้วย

**แนวคิดทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ (The contingency approach)** เป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่ผู้บริหารจะนำมาปฏิบัติโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ หรือเป็นแนวคิด ซึ่งเป็นทางเลือกของผู้บริหารในการกำหนด โครงสร้าง และระบบควบคุมองค์กร โดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และลักษณะต่าง ๆ ของสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร หรือเป็นวิธีที่กล่าวถึงองค์กรที่มีลักษณะแตกต่างกัน ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และต้องใช้วิธีการบริหารที่แตกต่างกันด้วย

การบริหารตามสถานการณ์ไม่มีทฤษฎี หรือวิธีการบริหารวิธีใดที่จะนำไปใช้ได้ในทุกสถานการณ์ หรือไม่มีรูปแบบการบริหารวิธีใดที่ดีที่สุดต่อการบริหารแก้ไขสถานการณ์นั้นๆ ได้ การบริหารแต่ละแบบ และแต่ละวิธีจะก่อให้เกิดผลแตกต่างกันตามสภาวะแวดล้อม การจะเลือกแบบใดให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่กำลังเกิดปัญหา จำเป็นจะต้องวิเคราะห์ปัญหาของแต่ละสถานการณ์แล้วจึงจะนำไปสู่การแก้ปัญหาตามสภาพความเป็นจริง แนวความคิดของการบริหารตามสถานการณ์จึงถือเอาความสัมพันธ์ต่างๆ เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ของปัจจัยในองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกองค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

สถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจถึงรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ผู้บริหารจะต้องพยายามวิเคราะห์สถานการณ์ให้ดีที่สุด โดยการผสมผสานแนวคิดมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมขององค์กร

สถานการณ์บางครั้งจะต้องใช้การตัดสินใจอย่างเฉียบขาด บางสถานการณ์ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บางครั้งก็ต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและแรงจูงใจ บางครั้งก็ต้องคำนึงถึงเป้าหมาย หรือผลผลิตขององค์กรเป็นหลัก การบริหารจึงต้องอาศัยสถานการณ์เป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจ

หลักของการบริหารโดยสถานการณ์จะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ผู้บริหารจะต้องพยายามวิเคราะห์สถานการณ์ให้ดีที่สุด ต้องยอมรับหลักการทฤษฎีระหว่างทุกส่วนของระบบต้องสัมพันธ์ และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

ขณะเดียวกันสถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจ และรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและความเดือดร้อน ความต้องการของบุคคลเป็นหลัก มากกว่าที่จะแสวงหาวิธีการคิดที่ว่เลียดต่าง ๆ มาใช้ และต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านจิตวิทยาในการพิจารณาด้วย

กรณีการเกิด “อุทกภัย” (Natural Disaster) คำว่า “อุทกภัย” หมายถึงอันตรายอันเกิดจากน้ำท่วม ที่นอกเหนือไปจาก “น้ำท่วม” ตามปกติคือ ในช่วงฤดูน้ำหลาก หรือฤดูฝน น้ำจะท่วมในพื้นที่ราบต่ำเป็นประจำทุกปี “อุทกภัย” ที่เกิดขึ้นกับจังหวัดนครสวรรค์นั้น เป็นการเกิด “อุทกภัย” ในชั้นวิกฤติคือขั้นรุนแรง กระแสน้ำป่าเข้าท่วมในตัวเมืองปากน้ำโพ เขตอำเภอเมือง และพื้นที่รอบนอกตามอำเภอต่าง ๆ ทั้งหมด 13 อำเภอ ถือว่าเป็นการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงที่สุดเป็นประวัติการณ์ในการบริหารจัดการตามสถานการณ์จำเป็นต้องนำหลักการบริหารภาวะวิกฤติมาผสมผสานเข้ากับการบริหารจัดการตามสถานการณ์ด้วย

**หลักการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management)** ในการบริหารงานต่างๆ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจกลุ่มของความเสี่ยงหลักๆ เพื่อช่วยให้รู้ถึงประเภทของความเสี่ยงแต่ละประเภทว่าเป็นอย่างไร และความเสี่ยงในลักษณะใดที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร (จังหวัด) เพื่อเป็นการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และเพื่อเป็นการพัฒนาแผนสำหรับการรองรับความเสี่ยงนั้นๆ

ยกตัวอย่าง เช่น สายการบินใหญ่ๆ ทั่วโลกจากสถิติการเดินทางโดยสารเครื่องบินของสายการบินใหญ่จะมีความปลอดภัยมากกว่าการเดินทางโดยวิธีอื่น อย่างไรก็ตามหากเครื่องบินตกเพียงครั้งเดียวก็จะเกิดความเสียหายขึ้นมากมาย เมื่อคำนึงถึงจุดอ่อนตรงนี้แล้วสายการบินใหญ่ๆ จะมุ่งเน้นความสนใจไปที่วิธีที่จะป้องกันความเสี่ยงจากเครื่องบินตก และวิธีที่จะจัดการภาวะวิกฤติ

หลังเครื่องบินตก นอกจากนี้ สายการบินส่วนใหญ่ยังเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับการฉุกเฉินเครื่องบินอีกด้วย (ดร.ไพโรจน์ บาลัน, 2549 : 21)

ภาวะวิกฤติ (Crisis) หมายถึง สถานการณ์ที่เข้าสู่ภาวะที่จำเป็นต้องเข้าจัดการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น (Long R.K., 2001:14) หรือวิกฤติทางด้านการปลอดภัย สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ที่ก่อให้เกิดภาวะฉุกเฉิน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและภาพลักษณ์ (Covello, V., 1995)

อุบัติเหตุ และอุบัติภัยทางธรรมชาติอาจจะมีผลกระทบในทางอ้อม เนื่องจากความเกี่ยวพันตามห่วงโซ่อุปทาน ไฟไหม้หรือน้ำท่วมในจุดอื่น ๆ อาจจะทำให้เกิดภาวะวิกฤติกับองค์กรของทุกคนได้ เช่น ไฟไหม้เผาผลาญโรงงานผลิตแบตเตอรี่ในญี่ปุ่นมีผลกระทบอย่างหนักต่อ Motorola ที่ตั้งซื้อแบตเตอรี่จากบริษัทในญี่ปุ่นรายนี้เพียงรายเดียว เหตุการณ์นี้ทำให้ Motorola ต้องเลื่อนการผลิตสินค้าบางรายการออกไปนานกว่า 5 เดือน

วัตถุประสงค์หลักในการบริหารภาวะวิกฤติมี 3 ข้อ คือ

1. การป้องกันการเกิดวิกฤติ โดยต้องจัดทำแผนล่วงหน้าเพื่อลดการเกิดความเสียหาย
2. ต้องจัดการวิกฤติที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยเร็วที่สุด เพื่อลดความสูญเสียของทรัพย์สินให้เสียหายน้อยที่สุด
3. การสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นอีกครั้ง (Fitzpatrick and Rubin, 1995)

การที่จะบรรลุมติวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น ต้องอาศัยการวางแผนและการนำไปสู่การปฏิบัติที่ดีด้วยการอบรมบุคลากรให้ปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องปลอดภัยในช่วงก่อนเกิดวิกฤติ ระหว่างเกิดวิกฤติ และหลังการเกิดวิกฤตินั้นๆ (Grant and Powell, 2000)

### **การจัดลำดับภาวะวิกฤติที่อาจจะเกิดขึ้นได้**

ความเสี่ยงอาจจะเกิดขึ้นได้มากกว่า 1 ความเสี่ยง และเกิดขึ้นจากหลายเหตุผล ความเสี่ยงบางอย่างได้รับความสนใจมากกว่าความเสี่ยงอื่น นั้นหมายความว่าผู้บริหารต้องให้ความสนใจกับความเสี่ยงที่สูงกว่า เพราะคนเรามีความสนใจที่จำกัด นั้นหมายความว่าต้องให้ความสนใจกับความเสี่ยงที่สูงกว่า

หากผู้บริหารไม่คิดอย่างรอบคอบเกี่ยวกับความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่ ไม่ให้ความสนใจกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น การเพิกเฉยต่อความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงได้นั้น หากเกิดอุบัติภัยขึ้นมาจริงๆ ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียใหญ่หลวงทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม

วิธีการหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงความผิดพลาดในลักษณะนี้ได้คือ ใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ที่เรียกว่า “ค่าที่คาดการณ์ไว้” (Expected Value) ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย โดยค่าที่คาดการณ์ไว้ คือ

ผลลัพธ์ที่คาดการณ์ไว้ (E) คูณกับความน่าจะเป็นที่เหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้น (X) หรือ  $E(X) =$  ค่าที่คาดการณ์ไว้

สมการง่ายๆ นี้กำหนดน้ำหนักของผลลัพธ์ที่คาดการณ์ไว้ตามความน่าจะเป็นที่เหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้น

ดังนั้น ควรใช้ค่าที่คาดการณ์ไว้เป็นเครื่องมือเชิงปริมาณ (Quantitative tool) หลังจากนั้นจึงใช้การประเมินเชิงคุณภาพ (Qualitative evaluation) เพื่อจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงต่างๆ (ดร.ไพโรจน์ บาลัน, 2549 : 40)

**การบริหารภาวะวิกฤต** เมื่อเกิดวิกฤตแม้ว่าผู้บริหารองค์กรจะต้องรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่มาพร้อมกับวิกฤตนั้นอย่างเต็มที่ ผู้บริหารจะต้องระลึกไว้เสมอว่ายังจะต้องบริหารงานในองค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องด้วย (Welch and Welch, 2005)

ในขั้นตอนการป้องกันการเกิดวิกฤต ส่วนใหญ่องค์กรมักมีแผนการรับมือกับวิกฤตแต่ มักขาดการสื่อสารและซักซ้อม ฉะนั้น พนักงานจึงไม่สามารถเข้าใจและดำเนินการตามได้ เพราะไม่มีคู่มือการบริหารวิกฤต (Turk and Kruckerberg, 2004) ดังนั้น ในขั้นตอนการป้องกันจึงต้องมีการจัดทำแผนอย่างต่อเนื่องและมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทุกปี ทั้งนี้ ต้องมีการทดสอบแผนที่จัดทำขึ้นด้วยการมีการประชุมซักซ้อมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมเป็นประจำ เช่น

สำหรับผู้บริหารองค์กรก็ต้องมีการเตรียมการรับภาวะวิกฤต ดังนี้

1. ต้องระบุได้ว่าความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นเกิดจากอะไร โดยผู้บริหารต้องมีความเข้าใจถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เพื่อช่วยให้การสื่อสารง่ายขึ้น มีการซักซ้อมผู้บริหารในการจัดการวิกฤต และให้เข้าใจแผนการอย่างถ่องแท้ ซึ่งอาจมีการซ้อมปฏิบัติเสมือนจริงด้วยก็ได้

2. มีความสามารถในการนำเสนอวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจนและน่าเชื่อถือแล้วก็จะทำให้หน่วยงานทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจในแนวทางแก้ไขปัญหาได้

3. ต้องมีความสามารถในการชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของความเสี่ยงนั้น เพราะประชาชนและสังคมเชื่อว่าองค์กรรู้ถึงสาเหตุของปัญหาหรือความเสี่ยงนั้นแล้ว เหล่านี้จะช่วยให้สังคมเกิดการยอมรับได้ว่าองค์กรจะสามารถแก้ไขปัญหาได้

4. การแสดงออกถึงความรับผิดชอบ ในช่วงต้นของเหตุการณ์วิกฤตอาจมีความสับสน ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แต่หากผู้บริหารสามารถแสดงถึงแผนความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา จะทำให้สังคมเชื่อว่าสถานการณ์ความเสี่ยงนั้นได้อยู่ในการควบคุมขององค์กรแล้ว

5. ส่วนของไอที ควรสร้างหน้าในเว็บไซต์ที่ต้องมีรหัสจึงจะเปิดเข้าได้ (Dark site) เพื่อใช้ในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร สำหรับการใส่ภายในองค์กรโดยให้มีคำแนะนำในการปฏิบัติ ข้อมูลต่างๆ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้

สำหรับการสื่อสารภายนอกใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารเมื่อเกิดวิกฤต สามารถเปิดหน้าให้ผู้สนใจเข้ามาชม โดยองค์กรสามารถเพิ่มข่าวและข้อมูลต่างๆ ที่ต้องการเผยแพร่ได้อย่างรวดเร็ว (Turk and Kruckerberb, 2004)

ในการบริหารภาวะวิกฤติ หรือ Crisis Management เป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ มีองค์กรไม่มากนักที่เตรียมการรับปัญหาภาวะวิกฤติไว้ล่วงหน้า หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขององค์กรเตรียมความพร้อมรับปัญหาอย่างจริงจัง

สำหรับธุรกิจแล้วเมื่อเกิดปัญหาภาวะวิกฤตินอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายด้านการเงินแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ขององค์กร หากปัญหารุนแรงย่อมส่งผลต่อ ยอดขายและสินค้าอื่นๆ ของธุรกิจอีกด้วย (Siomkos, G.J.1999 : 17-29)

ดังนั้น เมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่บางวิกฤติอาจหลีกเลี่ยงได้ถ้ามีระบบการควบคุมอย่างเหมาะสม บางครั้งวิกฤตเกิดขึ้นโดยไม่มีสัญญาณเตือนล่วงหน้า สิ่งที่ได้คือการควบคุมความเสียหายและการป้องกันไม่ให้ปัญหาลุกลามต่อไปยิ่งกว่าเดิม

วิกฤติเป็นเหตุการณ์ที่ต้องการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ถ้าแก้ไขได้อย่างดีและถูกต้อง วิกฤตอาจช่วยเพิ่มภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กรนั้นๆ แต่หากแก้ไขไม่ดีมักเกิดผลเสียให้แก่องค์กร

อย่างเช่นการแก้ไขปัญหาทั่วทั้งที่เกิดขึ้นที่นครสวรรค์แล้วสามารถทำให้น้ำลดลงได้ภายในระยะเวลาอันสั้นเป็นเพราะมีหลักการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management) ที่ดี นอกจากนี้ “ผู้นำ” ยังมีหลักการบริหารจัดการตามสถานการณ์อย่างเป็นระบบ สร้างให้สมาชิกองค์กรร่วมแรงร่วมใจกันแก้ปัญหา และกำจัดวิกฤติให้หมดได้ในเวลาอันรวดเร็ว

การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยหลักในการบริหารภาวะวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพและการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติให้สำเร็จได้ก็มักเกิดจากการไม่มีการวางแผนล่วงหน้าที่ดีนั่นเอง (Grant and Powell, 2000) ดังนั้นการบริหารวิกฤตอย่างมีประสิทธิภาพต้องเริ่มจากการเตรียมวางแผนอย่างดีไว้ล่วงหน้า ประโยชน์สำคัญของการวางแผนรับมือกับวิกฤต คือ การเตรียมพร้อมเพื่อรับปัญหา ซึ่งอาจสามารถนำไปใช้ป้องกันการเกิดวิกฤตได้ กล่าวคือ การรับมือปัญหาวิกฤตที่ดีที่สุดคือการป้องกันการเกิดนั่นเอง (Grant and Powell, 2000)

การสื่อสารเมื่อเกิดวิกฤตขึ้น ผู้ที่สื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องให้ข้อมูลทั้งหมดต่อสื่อมวลชนอย่างตรงไปตรงมา ชัดชัด รวดเร็วและทันสถานการณ์ภายใต้เหตุการณ์ที่สับสนหรืออาจกล่าวได้ว่าต้องรีบสื่อสารข้อมูลทั้งหมด และบอกอย่างรวดเร็ว (Thill and Schatzman, 2003)

ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องดูแลเรื่องการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างรัดกุม (Turk and Kruckerverg, 2004) ต้องมีความน่าเชื่อถือและสร้างการยอมรับ หากสามารถควบคุมการให้ข้อมูลอย่างถูกต้องได้ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ลักษณะที่สร้างความน่าเชื่อถือ สำหรับการนำเสนอประกอบไปด้วยทักษะหลายด้าน เช่น ทักษะในการสื่อสาร ได้แก่ การใช้ภาษาพูดให้เป็นภาษาง่ายๆ ที่คนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย รวมทั้งน้ำเสียง ท่าทาง และภาษากาย (Herman, 2002) ความสามารถในการสื่อสารเป็นคุณสมบัติสำคัญในการบริหาร (Bakerwell, 1997)

แผนภาพที่ 4 แสดงแผนที่น้ำท่วมลุ่มน้ำภาคเหนือตอนล่าง



## แนวความคิดการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน

หลังจากที่เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ขึ้นที่จังหวัดนครสวรรค์ มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดกระแสความตื่นตัวถึงภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในปีต่อไปอย่างกว้างขวาง ในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันเสนอแนวความคิดต่อการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดมหาอุทกภัยซ้ำซากในทุกพื้นที่

ทฤษฎีหนึ่งที่มีการกล่าวขานกันอย่างกว้างขวาง แม้แต่ภาครัฐเองยังนำไปประกอบการแก้ปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืนระดับประเทศ นั่นก็คือ ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตามแนวทางการบริหารจัดการด้านน้ำท่วมล้น (Flood Management)

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามแนวทางการบริหารจัดการด้านน้ำท่วมล้น(Flood Management) โดยที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตมรสุม มีฝนตกชุกและปริมาณน้ำฝนสูง จึงเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่ในหลายพื้นที่เกือบทุกภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระปรีชาญาณในปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ มา และทรงวิเคราะห์ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมและทรงคำนึง ถึงการเลือกใช้วิธีการต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและสมรรถนะของกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการต่างๆ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมคือ

1. การก่อสร้างคันกันน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณ โดยการก่อสร้างคันดินกันน้ำขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควร เพื่อป้องกันมิให้น้ำล้นตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่างๆ ด้านใน เช่น คันกันน้ำโครงการมูโนะ และ โครงการปีเหล็งอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส เป็นต้น

2. การก่อสร้างทางผันน้ำ เพื่อผันน้ำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ล้นตลิ่งท่วมท้นให้ออกไปโดยการก่อสร้างทางผันน้ำหรือขุดคลองสายใหม่เชื่อมต่อกับลำน้ำที่มีปัญหาน้ำท่วม โดยให้น้ำไหลไปตามทางผันน้ำที่ขุดขึ้นใหม่ไปลงลำน้ำสายอื่น หรือระบายออกสู่ทะเลตามความเหมาะสม ซึ่งการดำเนินการสนองพระราชดำริวิธีนี้ ดำเนินการโดยกรมชลประทาน ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากแม่น้ำโก-ลก เข้ามาท่วมไร่นาของราษฎรเสียหายหลายหมื่นไร่ทุกปี การขุดคลองมูโนะได้ช่วยบรรเทาลงได้เป็นอย่างดี

3. การปรับปรุงและตกแต่งสภาพลำน้ำ เพื่อให้พื้นที่ท่วมทะเลาะสามารถไหลไปตามลำน้ำได้สะดวกหรือช่วยให้กระแสน้ำไหล เร็วยิ่งขึ้น อันเป็นการบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมขังได้โดยใช้วิธีการดังนี้

### 3.1 ขุดลอกลำน้ำตื้นเขินให้น้ำไหลสะดวกขึ้น



- 3.2 ตกแต่งดินตามลาดตลิ่งให้เรียบมิให้เป็นอุปสรรคต่อทางเดินของน้ำ
- 3.3 กำจัดวัชพืช ผักตบชวา และรื้อทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหลให้ออกไปจนหมดสิ้น
- 3.4 หากลำน้ำคดโค้งมาก ให้หาแนวทางขุดคลองใหม่เป็นลำน้ำสายตรงให้น้ำไหล

สะดวก

3.5 การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำเป็นมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่สำคัญประการหนึ่งในการกักเก็บน้ำที่ไหลท่วมล้นในฤดูน้ำหลาก โดยเก็บไว้ทางด้านเหนือเขื่อนในลักษณะอ่างเก็บน้ำ ซึ่งปัจจุบันดำเนินการตามพระ ราชดำริมากมายหลายแห่งในประเทศไทย และการป้องกันน้ำท่วมใหญ่ในระดับประเทศนั้น ขณะนี้ได้อยู่ในระหว่างดำเนินการหลายจุด คือ

- 3.5.1 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 3.5.2 โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 3.5.3 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำนครนายกตอนบนจังหวัดนครนายก

การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามพระราชดำริ แก้มลิงจากสภาพธรรมชาติดั้งเดิมของกรุงเทพมหานครมีลักษณะลุ่มต่ำทำให้มีการระบายน้ำยามเกิดภาวะน้ำท่วมให้ออกจากพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้า คูคลองจำนวนมากมีความลาดเทน้อยอีกทั้งมีจำนวนหลายคลองที่ลำน้ำตื้นเขิน มีวัชพืชปกคลุมกีดขวางทางน้ำไหล ทำให้เกิดเป็นสาเหตุในหลายปัจจัยของการเกิดน้ำท่วมขังในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลเป็นระยะเวลายาวนาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานแนวพระราชดำริให้มีระบบการบริหารจัดการด้านน้ำท่วม ในวิธีการแบบ “แก้มลิง” ซึ่งได้พระราชทานพระราชอรรถธิบายว่า

“...ลิง โดยทั่วไปถ้าเราส่งกล้วยให้ ลิงจะรีบปอกแล้วเอาเข้าปากเคี้ยวแล้วเอาไปเก็บไว้ที่แก้มลิง จะเอากล้วยเข้า ไปไว้ที่กระพุ้งแก้มได้เกือบทั้งหัว โดยเอาไปไว้ที่แก้มก่อนแล้วจึงนำมาเคี้ยวบริโภคน และกลืนกินเข้าไปภายหลัง...”

เปรียบเทียบกับเมื่อเกิดน้ำท่วมที่ขุดคลองต่างๆ เพื่อชักน้ำให้มารวมกันแล้วนำมาเก็บไว้เป็นบ่อพักน้ำอันเปรียบได้กับแก้มลิง ก่อนจึงระบายน้ำลงออกสู่แม่น้ำลำคลอง หรือทะเลเมื่อปริมาณน้ำทะเลลดลง

### ลักษณะและวิธีการของโครงการแก้มลิง

1. ดำเนินการระบายน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนให้ไหลไปตามคลองในแนวเหนือใต้ลงคลอง พักน้ำขนาดใหญ่ที่บริเวณชายทะเล เช่น คลองชายทะเลของฝั่งตะวันออก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ แก้มลิง ต่อไป
2. เมื่อระดับน้ำทะเลลดต่ำกว่าระดับน้ำในคลอง ก็ทำการระบายน้ำจากคลองดังกล่าวออกทางประตูระบายน้ำ โดยใช้หลักการทฤษฎีแรงโน้มถ่วงของโลก (Gravity Flow) ตามธรรมชาติ

3. สูบน้ำออกจากคลองที่ทำหน้าที่แก้มลิง ให้ระบายออกในระดับต่ำที่สุดออกสู่แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล เพื่อจะได้ทำให้น้ำตอนบนค่อยๆ ไหลมาเองตลอดเวลาส่งผลให้ปริมาณน้ำท่วม พื้นที่ลัดน้อยลง

4. เมื่อระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำในลำคลองให้ทำการปิดประตูระบายน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำย้อนกลับ โดยยึดหลักน้ำไหลทางเดียว (One Way Flow)

หลักการ 3 ประเด็น ที่โครงการแก้มลิงจะสามารถมีประสิทธิภาพบรรลุผลสำเร็จตาม แนวพระราชดำริ คือ

1. การพิจารณาสถานที่ที่จะทำหน้าที่เป็นบ่อพักและวิธีการชักน้ำท่วมไหลเข้าสู่บ่อพักน้ำ
2. เส้นทางน้ำไหลที่สะดวกต่อการระบายน้ำเข้าสู่แหล่งที่ทำหน้าที่บ่อพักน้ำ
3. การระบายน้ำออกจากบ่อพักน้ำอย่างต่อเนื่อง

จากหลักการข้างต้น การสนองพระราชดำริจึงดำเนินการพิจารณาจากการใช้ลำคลอง หนองบึงธรรมชาติ หรือพื้นที่ว่างเปล่านำมาใช้เป็นบ่อพักน้ำแหล่งน้ำที่จะนำน้ำเข้าบ่อพักและ ระบายน้ำออกจากบ่อพักน้ำตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

สำหรับพื้นที่แก้มลิงในจังหวัดนครสวรรค์ได้จัดพื้นที่รับน้ำไว้หลายจุด มีการศึกษาพื้นที่ “รับน้ำนอง” เช่น “โครงการบึงบอระเพ็ด” ที่ดูแลโดยกรมประมง มีเนื้อที่ประมาณ 133,000 ไร่ พื้นที่รับน้ำ 2.75 ล้านไร่ หรือ 4,400 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีพื้นที่กักเก็บน้ำสามารถทำเป็น แก้มลิงกระจายอยู่ตามอำเภอต่างๆ ทั้งขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้างตามลักษณะของพื้นที่ เช่น สระเก็บน้ำ หนองแหน เขตอำเภอท่าตะโก สระเก็บน้ำบึงหล่ม เขตอำเภอลาดยาว เป็นสระเก็บน้ำขนาดใหญ่ สามารถรองรับน้ำทำเป็นพื้นที่แก้มลิงได้ ส่วนพื้นที่กักเก็บน้ำขนาดย่อมถึงขนาดเล็กมีกระจายอยู่ทุก อำเภอในจังหวัด

การบริหารจัดการป้องกันและรับมือกรณีที่จะเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงขึ้นมาในเขต จังหวัดนครสวรรค์อีก

1. จัดเตรียมแผนรับสถานการณ์ โดยกำหนดเอาเหตุการณ์ที่เกิดอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ.2554 เป็นบทเรียน

2. สำรวจพื้นที่รับน้ำทั้งจังหวัดก่อนฤดูน้ำหลากจะมาถึง

3. ติดตามสถานการณ์น้ำเมื่อเข้าสู่ฤดูฝนอย่างใกล้ชิด โดยทางชลประทานนครสวรรค์ ได้เตรียมจัดตั้งสถานีวัดระดับน้ำเพิ่มขึ้นเป็น 14 แห่งในเขตลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำยม – น่าน และลุ่มน้ำ เจ้าพระยา เพื่อติดตามสถานการณ์และประเมินสถานการณ์น้ำได้ละเอียดยิ่งขึ้น จัดเป็นจุดวัดระดับ น้ำให้ประชาชนมาดูระดับน้ำได้ด้วยตนเองว่า ในแต่ละวันมีระดับน้ำขึ้นลงเท่าไร จะได้ร่วมกัน ประเมินสถานการณ์ได้

3.1 ในลุ่มน้ำปิงจะมีฝายชั่วคราว 4 แห่ง ตั้งเสวัดระดับน้ำเหนือและท้ายฝายชั่วคราว 2 แห่ง รวมจุดวัดระดับน้ำทั้งหมด 8 แห่ง

3.2 ในเขตลุ่มน้ำน่าน บริเวณแกวใหญ่ 1 แห่ง

3.3 ในเขตเทศบาลนครสวรรค บริเวณวัดไทรใต้ 1 แห่ง

3.4 บริเวณตลาดตรงจุดที่แม่น้ำปิงกับแม่น้ำน่านมาบรรจบกัน 1 แห่ง

3.5 ในเขตอำเภอพยุหะคีรี 1 แห่ง

4. ทำการขุดลอกคู คลอง หนอง บึง ก่อนฤดูฝนจะมาถึง

5. พัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ให้สามารถรับปริมาณน้ำที่จะบ่าท่วมลงมาให้ได้มากที่สุด

6. ติดตามสถานการณ์น้ำ เป็นการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ และติดตามสถานการณ์น้ำของประเทศไทยต่อเนื่อง

6.1 จากการวิเคราะห์และติดตามสภาพอากาศ โดยเริ่มจากการติดตามข้อมูลอุตุนิยมวิทยา ประกอบด้วย ปริมาณฝนที่ตก อุณหภูมิ ความชื้น ความกดอากาศ

6.2 พิจารณาประกอบกับข้อมูลภาพเรดาร์ในแต่ละพื้นที่และข้อมูลสังเคราะห์จากภาพถ่ายดาวเทียม ได้แก่ แผนภาพฝนสะสม แผนภาพดัชนีพืชพรรณ และแผนภาพความชื้นในดิน

6.3 จากนั้นติดตามข้อมูลสภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางพร้อมกับข้อมูลปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง

6.4 นอกจากนี้ยังสามารถติดตามข้อมูลปริมาณฝนและระดับน้ำในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมถึงระดับน้ำทะเลทั้งจากการตรวจวัดจริงและจากการทำนาย เพื่อเป็นการเตรียมรับมือและบริหารจัดการกับความเสี่ยงน้ำท่วมและน้ำแล้ง และเป็นข้อมูลสนับสนุนเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการติดตามสภาพน้ำ ประกอบไปด้วย 7 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** ข้อมูลอุตุนิยมวิทยาจากสถานีภาคพื้นดิน แสดงข้อมูลอุตุนิยมวิทยา ได้แก่ ข้อมูลปริมาณฝน อุณหภูมิ ความเข้มแสง ความชื้นสัมพัทธ์ และความเร็วลม จากสถานีตรวจอากาศอัตโนมัติพัฒนาโดยสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนก.) และสถานีตรวจอากาศกรมอุตุนิยมวิทยา

**กลุ่มที่ 2** ระบบเครือข่ายเรดาร์ แสดงข้อมูลภาพเรดาร์ครอบคลุมทุกภาคของประเทศ โดยถ้านบริเวณใดมีกลุ่มสีกระจุกตัวอยู่ในระดับสูง (ตามสเกลสีของแต่ละภาพเรดาร์) บ่งบอกถึงบริเวณนั้นมีฝนตกปริมาณมาก ประกอบไปด้วย ภาพเรดาร์จากกรมอุตุนิยมวิทยา สำนักงานฝนหลวง และสำนักกระแสน้ำกรุงเทพฯ

**กลุ่มที่ 3** ข้อมูลสังเคราะห์จากภาพถ่ายดาวเทียม ประกอบไปด้วย 1) แผนภาพฝนสะสมรายวัน แสดงถึงการกระจายตัวของกลุ่มฝน 2) แผนภาพดัชนีพืชพรรณ แสดงถึงความชุ่มชื้น และความแห้งแล้งในแต่ละพื้นที่ โดยถ้าบริเวณใดเป็นโทนสีเขียว หมายถึง บริเวณนั้นมีความชุ่มชื้นสูง ส่วนบริเวณใดเป็นโทนสีน้ำตาล หมายถึงบริเวณนั้นมีความชุ่มชื้นต่ำ 3) แผนภาพความชื้นในดิน โดยบริเวณใดเป็นโทนสีเขียว หมายถึง บริเวณนั้นมีความชื้นในดินสูง ส่วนบริเวณใดเป็นโทนสีน้ำตาล หมายถึง บริเวณนั้นมีความชื้นในดินต่ำ 4) แผนภาพปริมาณฝนสะสมราย 10 วัน แสดงถึงการกระจายตัวของฝนในแต่ละช่วง 10 วันที่ผ่านมา และแผนภาพร้อยละของปริมาณฝนสะสมราย 10 วันเปรียบเทียบกับเกณฑ์ฝนปกติ แสดงถึงสภาวะฝนผิดปกติในแต่ละพื้นที่ ถ้าสีน้ำตาลปรากฏในพื้นที่ใด หมายถึง บริเวณนั้นมีฝนต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ ส่วนบริเวณไหนเป็นสีฟ้า/น้ำเงิน หมายถึง บริเวณนั้นมีฝนสูงกว่าเกณฑ์ปกติ

**กลุ่มที่ 4** ปริมาณและระดับน้ำในเขื่อน แสดงข้อมูลสรุปสภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางทั่วประเทศตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน จากกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

**กลุ่มที่ 5** ปริมาณและระดับน้ำในลุ่มน้ำ เส้นทางน้ำ แสดงข้อมูลปริมาณน้ำและระดับน้ำจากระบบโทรมาตรขนาดใหญ่ และสถานีตรวจวัดระดับน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ รวมถึงแผนผังแสดงการไหลของน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

**กลุ่มที่ 6** ปริมาณฝนและระดับน้ำในพื้นที่กทม. แสดงข้อมูลปริมาณฝนและระดับน้ำในพื้นที่กทม. ราย 15 นาที จากสถานีตรวจวัดของสำนักระบายน้ำกรุงเทพมหานคร

**กลุ่มที่ 7** ข้อมูลระดับน้ำทะเลตรวจวัดและทำนาย แสดงข้อมูลระดับน้ำทะเลตรวจวัดจริงราย 10 นาที จากสถานีโทรมาตรขนาดเล็กพัฒนาโดยสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนก.) ข้อมูลระดับน้ำทะเลตรวจวัดจริงรายชั่วโมงจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และข้อมูลระดับน้ำทำนายรายชั่วโมง จากกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ

## การป้องกันภาวะอุทกภัยเขตเมืองกับเขตชนบทในพื้นที่เกษตร

แนวทางการป้องกันภาวะอุทกภัยทั้งในเขตตัวเมืองและรอบนอกที่เป็นชนบทในเขตเกษตรกรรมนั้น การป้องกันภาวะอุทกภัยในเขตตัวเมืองจะง่ายกว่าการป้องกันในเขตชนบทรอบนอกตัวเมือง ทั้งนี้เขตรอบนอกตัวเมืองเป็นพื้นที่เกษตรกรรมจะกว้างใหญ่ไพศาลกว่าเขตตัวเมือง

เขตรอบนอกตัวเมืองที่เป็นพื้นที่เกษตรจะต้องมองในภาพกว้างจะดีกรอบทำเขตใดเขตหนึ่งอำเภอใดอำเภอหนึ่งคงไม่ได้ เพราะพื้นที่ราบลุ่มจากเหื่อน้ำลงสู่ปลายน้ำนั้นต่อเนื่องกัน กระแสน้ำ

มีสิทธิไหลลงสู่ที่ต่ำไปได้ทุกหนทุกแห่ง ซึ่งใสภาพกว้างหากศึกษาข้อมูลจากโครงการพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ก็จะเห็นภาพของภาวะการณ์เกิดอุทกภัยในเขตชนบททั่วทุกพื้นที่ได้แจ่มชัดขึ้นตามแนวทางทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมล้นเนื่องมาจากพระราชดำริการบริหารจัดการน้ำท่วมล้น

ในแนวทางการป้องกันน้ำท่วมในเขตรอบนอกชนบททั่วไปที่จังหวัดนครสวรรค์ ได้ดำเนินแนวทางตามพระราชประสงค์มาตลอด มีทั้งสร้างคันกันน้ำเลียบลำน้ำ สร้างทางน้ำผัน ปรับปรุงสภาพลำน้ำในทุกสาย สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่คลองโพธิ์ และสร้างคันกันน้ำล้อมรอบพื้นที่ แต่เนื่องจากปริมาณน้ำมากจนเกินการป้องกันน้ำจึงเข้าท่วมพื้นที่ เขตเกษตรกรรมใน ส่วนที่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม

สำหรับแนวทางการป้องกันภาวะอุทกภัยเขตเมืองนั้นจังหวัดนครสวรรค์เตรียมการรับมือโดยประชุมติดตามสถานการณ์การเกิดน้ำท่วมตั้งแต่ภาคเหนือจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่เป็นต้นมา และเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมในเขตจังหวัดสุโขทัย พิษณุโลกและจังหวัดพิจิตร โดยเริ่มทำแนวคันกันน้ำเลียบบแม่น้ำทั้งจากแม่น้ำปิงและแม่น้ำน่าน ก่อนเข้าตัวเมืองเลี้ยวผ่านตัวเมืองลงไปพื้นที่ด้านล่างเขตเมือง และเมื่อมวลน้ำใหญ่ลงมาถึงพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ ในเขตตัวเมืองก็จะเพิ่มประมาณกระสอบทรายทำคันกันน้ำให้สูงขึ้นๆ จนสามารถยันระดับน้ำไว้ได้

การรับมือมวลน้ำมหาที่ไหลลงสู่จังหวัดนครสวรรค์นั้น ทางจังหวัดตั้งทีมงานคอยติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดวันต่อวัน มีการทำคอมพิวเตอร์กราฟฟิคจำลองสถานการณ์หากเกิดภาวน้ำมาถึงตัวเมืองแต่ละระดับความสูงจะต้องเตรียมการรับมือกันอย่างไร? เมื่อระดับน้ำสูงขึ้นต้องทำแนวคันกันน้ำสูงแค่ไหนจึงจะรับแรงกดดันของน้ำไว้ได้ ทุกนาทีทุกชั่วโมงต้องติดตามกันอย่างใกล้ชิด มีการจำลองภาพสถานการณ์จริง ยังได้สมมติก่อนเกิดเหตุอีกว่า หากรับมือสถานการณ์ไม่ได้กระแสน้ำเกิดเข้าท่วมตัวเมืองจะต้องทำอย่างไร? มีการกำหนดแผนออกมาว่าจะต้องอพยพประชาชนให้ไว้ที่จุดไหนบ้าง การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่อพยพหนีน้ำจะต้องทำอย่างไร ในทุกเรื่องทั้งเรื่องอาหารการกิน น้ำ ยารักษาโรคยามเจ็บไข้ได้ป่วย การอำนวยความสะดวกที่หลบนอนจะต้องทำอย่างไร? มีการวางแผนพื้นที่รับผิชอบเอาไว้ก่อนเกิดเหตุการณ์จริง เพราะถ้าหากแนวคันกันน้ำไม่สามารถยันน้ำไว้ได้ การอพยพประชาชนจะได้ง่ายและสะดวกขึ้น ซึ่งก็เป็นไปตามแผนจริงทุกประการ ในที่สุดแนวคันกันน้ำก็ยันแรงดันน้ำไม่อยู่ น้ำทะลักผ่านแนวคันกันน้ำเข้าเขตตัวเมืองและเขตเทศบาล การอพยพประชาชนเป็นไปตามแผนความเดือดร้อน และความโกลาหลที่จะเกิดขึ้นก็น้อยมาก และเมื่อน้ำท่วมในเขตเมืองแล้ว แนวทางการสูบน้ำออกจากพื้นที่เมืองได้ถูกกำหนดในแผนก่อนหน้าแล้วก็ถึงคราวปฏิบัติ มีการระดมเครื่องสูบน้ำทั้งจังหวัดมา

สูบน้ำพร้อมๆ กันตามจุดที่กำหนดไว้ ทำให้ระดับน้ำท่วมในเขตตัวเมืองปากน้ำโพลดลงอย่างรวดเร็ว สามารถกู้สถานการณ์ในตัวเมืองภายในระยะเวลาเพียงแค่ 1 สัปดาห์เท่านั้น

จังหวัดนครสวรรค์สามารถให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบเกิดอุทกภัยใหญ่ ปี 2554 ได้ก่อนทุกจังหวัด ซึ่งทั้งหมดเป็นเพราะการเตรียมการรับมือกับปัญหาอุทกภัยล่วงหน้า และทำในทุกระบบเพื่อให้เกิดปัญหาน้อยที่สุด สรุปแนวทางการป้องกันภาวะอุทกภัยในเขตเมืองมีการเตรียมแผนรับมือไว้ล่วงหน้า คือ

1. ก่อนเกิดอุทกภัย
2. เมื่อเกิดอุทกภัยน้ำท่วมเมือง
3. การจัดการน้ำออกจากตัวเมือง
4. หลังน้ำลด

**ก่อนเกิดอุทกภัย** ประชุมติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด โดยการเตรียมแผนบริการจัดการน้ำ เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วม

1. ประสานงานกับเขื่อนสิริกิติ์ เพื่อลดการระบายน้ำในช่วงที่มีปริมาณฝนตกมาก
2. ประสานงานกับเขื่อนเจ้าพระยาในการระบายน้ำล่วงหน้า ในขณะที่ปริมาณน้ำทางตอนล่างยังมีน้อย เพื่อรองรับปริมาณน้ำตอนล่างที่กำลังจะหลากลงมา ให้สามารถระบายน้ำได้ทันเวลา และเกิดน้ำท่วมน้อยที่สุด

3. ดำเนินการผันน้ำ จากกลุ่มน้ำยม ลงสู่แม่น้ำน่านล่วงหน้าในช่วงที่สภาพน้ำน่ายังมีปริมาณน้ำน้อย เพื่อรองรับปริมาณน้ำหลากของแม่น้ำยม ให้เกิดน้ำท่วมน้อยที่สุดในพื้นที่ทั้งเขตนอกเมือง และในเมืองทำการดำเนินการ

- 3.1 สำรวจทุกพื้นที่ที่น้ำอาจท่วมถึงได้
- 3.2 ประชุมผู้นำท้องถิ่นให้ตื่นตัวรับสถานการณ์
- 3.3 วางแผนรับมือในเขตรอบนอกและตัวเมือง
- 3.4 สรุปผลทำเป็นแผนเร่งด่วนนำสู่การปฏิบัติ
- 3.5 จำลองเหตุการณ์หากเกิดระดับน้ำสูงจนท่วมเข้าตัวเมือง
- 3.6 เตรียมแผนอพยพประชาชนขึ้นสู่ที่สูง
- 3.7 เตรียมแผนจัดหาสถานที่ไว้รองรับการอพยพ
- 3.8 เตรียมแผนจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ที่พัก ที่หลบนอน ตลอดจนห้องน้ำ ห้องสุขา
- 3.9 เตรียมแผนการจัดหาอาหาร การจัดส่งอาหารและเตรียมแหล่งอาหาร
- 3.10 เตรียมแผนการจัดหาน้ำดื่ม

3.11 เตรียมแผนการรักษาพยาบาล และการสุกศึกษาแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ  
อุทกภัย

3.12 แบ่งหน้าที่การทำงานทั้งระดับจังหวัด เทศบาล อบจ. และ อบต.

3.13 ประชุมกลุ่มองค์กร และประชาชนในพื้นที่สร้างความเข้าใจและการเตรียม  
ความพร้อม

**เมื่อเกิดอุทกภัยน้ำท่วมเมือง** ก็ปฏิบัติตามแนวทางแผนการรับมือก่อนการเกิดอุทกภัย  
ทันที จะมีการประชุมทุกหน่วยงานตามแผนรับผิดชอบทุกเข้าให้ทุกหน่วยงานรายงานความ  
รับผิดชอบ ร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ตามแต่เหตุการณ์ในแต่ละวัน ขณะเดียวกันก็วางแผนจัดการน้ำ  
ออกจากตัวเมือง

**การจัดการน้ำออกจากตัวเมือง** จะต้องระดมกำลังจากทุกฝ่ายมาช่วยกัน

1. เร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่แนวคันกันน้ำ
2. เสริมจุดป้องกันน้ำเข้าเมือง
3. เสริมกำลังพลป้องกันแนวเขตคันกันน้ำทุกจุด
4. หลังน้ำลด ให้ความช่วยเหลือประชาชนกลับคืนสู่บ้านหลังเก่า
5. เร่งอำนวยความสะดวกให้กับผู้เดือดร้อน
6. สนับสนุนเงินช่วยเหลือซ่อมแซมอาคารที่พัก
7. จัดการสิ่งปฏิกูลหลังน้ำลด จัดวันคลีนนิ่งเดย์ (Cleaning Day) จัดทำความสะอาดครั้ง

ใหญ่พร้อมใจกันทุกฝ่าย

ทั้งหมดเป็นภารกิจของจังหวัดนครสวรรค์กับการเตรียมการป้องกันภาวะอุทกภัยทั้ง  
ในเขตเมืองและเขตนอกเมือง ซึ่งในเขตนอกเมืองนั้นได้ร่วมมือกับทางอำเภอต่างๆ อย่างใกล้ชิด  
สนับสนุนทั้งงบประมาณและกำลังคน วางแผนรับมือกับการเกิดอุทกภัยทั้งก่อนเกิด เมื่อเกิดแล้ว  
จนกระทั่งหลังน้ำลด โดยมอบให้ทุกหน่วยงานรับไปปฏิบัติ พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงาน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**การบริหารจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management or CM)** เป็นหลักการบริหาร  
ที่ครอบคลุมเหตุการณ์ที่มนุษย์เป็นคนสร้าง และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ เช่น การเข้า  
ไปลักขโมยข้อมูลความลับของบริษัทหรือองค์กร สารพิษในสิ่งแวดล้อม การลักพาตัวผู้บริหาร และ  
อื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร และเกิดเป็นเหตุการณ์ที่ยิ่งใหญ่ ซึ่งการบริหารจัดการภาวะวิกฤต  
นั้นเป็นเรื่องวิกฤตที่กว้างใหญ่ และถูกกำหนดให้เป็นวิธีการหนึ่งในยุทธศาสตร์ หลายองค์กรมองว่า

การบริหารจัดการภาวะวิกฤตนั้นเป็นส่วนหนึ่งในการประชาสัมพันธ์ เพราะหลายครั้งสื่อมวลชนนำเสนออย่างไม่ยุติธรรม และมักจะทำให้เป็นเรื่องใหญ่ ทั้งที่จริงอาจจะเป็นเรื่องนิดเดียวจึงทำให้ต้องมีการบริหารจัดการสื่อมวลชนในภาวะวิกฤตที่ตีความด้วยการสำรวจภาวะวิกฤตขององค์กรที่มีสาขาทั่วโลก (Ian I. Mitorff and Murat C. Alpaslan., 2003 p.p. 57 -59) ในงานวิจัยของ Ian I. Mitorff and Murat C. Alpaslan ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง “การบริหารจัดการสื่อมวลชนในภาวะวิกฤต” พบว่า กว่า 60 องค์กร ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ต่างเผชิญกับเหตุการณ์ร้ายแรงใน 3 ประเภท คือ

**ประเภทที่ 1** เป็นอุบัติเหตุทางธรรมชาติ (Accidental crises) เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม แผ่นดินไหว โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการเตรียมรับมือป้องกันวิกฤตการณ์เหล่านี้ โดยการใช้เทคนิคการบริหารความเสี่ยงและการประกันภัย

**ประเภทที่ 2** เป็นอุบัติเหตุปกติ (Normal Accidents) เป็นคำศัพท์ที่เกิดขึ้นโดยนักสังคมวิทยา นามว่า Charles Perrow (1984) เพอโรว์ระบุว่า เทคโนโลยีกลายเป็นสิ่งซับซ้อนจนอาจมีตัวสร้างปัญหาอยู่ภายในตัวของเอง เป็นปัญหาเรื่องการใช้งานระบบอย่างเกินกำลัง และการทำงานผิดพลาดตามปกติเท่านั้น การเตรียมรับมือเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ท้าทาย ซึ่งต้องอาศัยความรู้ของนักออกแบบ นักปฏิบัติการ และผู้จัดการมาร่วมกันตั้งสมมติฐานที่เฝ้ามองเห็นสัญญาณเตือนภัยในอนาคตได้

**ประเภทที่ 3** เป็นอุบัติเหตุพิสดาร (Abnormal Crises) นับเป็นความเสียหายประการสำคัญที่น่าเป็นห่วง และอาจจะก่อให้เกิดจากการก่อการร้ายอย่างตั้งใจ เช่น การทุจริต การวางระเบิด การลักพาตัว และการโจมตีทางอินเทอร์เน็ต บริษัททั้งหลายต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดวินาศกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากพนักงานหรือนักเคลื่อนไหวนอกก็ตาม

ในงานวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์การบริหารจัดการความเสี่ยง” ของ Norman R. Augustine ระบุว่า การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) เป็นการแสดงให้เห็นการประเมินอย่างเป็นระบบ และการประมาณความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะการวิเคราะห์ในระดับอัตวิสัย (Subjective evaluation) ในเชิงนามธรรม และกาววิสัย (Subjective evaluation) ในแบบที่เป็นรูปธรรม (Objective evaluation) ซึ่งการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้นมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการป้องกันไม่ให้องค์กรเผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายมากไปกว่าเดิม จึงเป็นประเด็นแรกของกลยุทธ์การบริหารจัดการในภาวะวิกฤต (Norman R. Augustine, 2000 : 7 - 31)

**รศ.ดร.พสุ เตชะรินทร์** อาจารย์คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิชาการที่ทำการศึกษารื่อง “องค์กรใดควรมี Business Continuity Plan และ Crisis



Management” พบว่า Crisis Management เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่องค์กรใช้เพื่อเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ไม่คาดฝัน ใช้เมื่อเกิดเหตุวิกฤติขึ้น หรือสิ่งที่ไม่คาดฝันได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น องค์กรทุกประเภทและองค์กรสำคัญที่สุดอย่างรัฐบาลจึงควรมี Business Continuity Plan และ Crisis Management เพราะการดำเนินงานของบริษัทอาจจะหยุดชะงักลงได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องของประเทศชาติแล้ว การดำเนินงานในกระบวนการนี้สำคัญมากไม่ควรจะหยุดชะงัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเหตุการณ์อุทกภัยในปี 2554 ที่ผ่านมา ควรมีแผนของ Business Continuity Plan และ Crisis Management มาช่วยในการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น เชื่อถือ และเชื่อใจให้กับประชาชนต่อการบริหารจัดการภายใต้วิกฤติของรัฐบาล

**คุณชูเกียรติ ประทีปทอง** ที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และพัฒนาองค์กร (Magazine Management January – March 2012, p 28) ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานในภาวะวิกฤติ” พบว่า ในปี 2554 ที่ผ่านมามคนไทยทั่วประเทศต่างรับรู้เรื่องภาวะความทุกข์ร้อนเกี่ยวกับน้ำท่วมที่อยู่อาศัย ส่งผลกระทบเป็นปัญหาระดับชาติ เพราะเป็นภาวะวิกฤติที่ร้ายแรงต่อสาธารณชนครอบคลุมไปในหลายกลุ่มของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และปัจเจกชน ดังนั้น การบริหารองค์กรไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม ผู้บริหารขององค์กรจะต้องแบ่งแนวคิดการบริหารในภาวะวิกฤติ (Crisis Management) เป็น 3 ช่วง คือ

**ช่วงก่อนเกิดเหตุวิกฤติ** เป็นช่วงการเตรียมการเพื่อการป้องกัน ซึ่งผู้นำองค์กรควรดำเนินการจัดทำแผนป้องกันไว้ล่วงหน้า โดยการคาดการณ์และกำหนดภัยวิกฤติว่าจะมีอะไรบ้างที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตกับองค์กรของตน

ขั้นตอนการดำเนินการถ้าเกิดภัยวิกฤติแต่ละประเภท แต่ละระดับของความรุนแรง คณะผู้รับผิดชอบ บุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องติดต่อเพื่อรายงานให้ทราบและสั่งการ หรือต้องแจ้งให้ทราบเพื่อรับคำสั่งและต้องดำเนินการตามแผน สิ่งสำคัญ คือ ต้องมีการซักซ้อมตามแผนเป็นระยะๆ ด้วย

**ช่วงเกิดวิกฤติจริง** เป็นช่วงของการปฏิบัติการในระหว่างเกิดวิกฤติ คณะบุคคล หรือรายบุคคลที่รับผิดชอบตามแผนป้องกันต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างรวดเร็ว สิ่งสำคัญคือ ต้องมีศูนย์บัญชาการกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบข้อมูล ระบบการสื่อสารให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ และน่าเชื่อถือ

**ช่วงหลังวิกฤติสิ้นสุด** คือ ช่วงการฟื้นฟูองค์กร ผู้นำองค์กรควรดำเนินการแจ้งความจริงที่เป็นประโยชน์ให้พนักงานในองค์กรได้รับทราบ เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการร่วมกันผนีกาลังฟื้นฟูองค์กร และต้องพยายามสร้างความมั่นใจว่าภารกิจดังกล่าวจะต้องดำเนินให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วที่สุด

**ดร.พจน์ ใจชาญสุขกิจ** นักสื่อสารการตลาด, นักประชาสัมพันธ์, นายกสมาคมนักประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย, นักสื่อสารองค์กรความรู้ด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “Crisis Management ระดับชาติ กรณีวิกฤตน้ำท่วม” พบว่า เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ครั้งนี้ถือเป็น “วิกฤติ” ครั้งยิ่งใหญ่อย่างแท้จริง มีพื้นที่ประสบภัยและชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การบริหารในสถานการณ์วิกฤติหรือ Crisis management จึงเป็นหลักการบริหารที่สำคัญของประเทศที่จะต้องมีการเตรียมการกันตั้งแต่เริ่มต้นก่อนที่วิกฤติจะเกิด, ในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติ และภายหลังจากการสิ้นสุดของวิกฤติ

สิ่งที่เป็บบทเรียนสำคัญในครั้งนี้ คือ มาตรการรับมือกับปัญหา ความรวดเร็ว วิธีการบริหารจัดการภาวะวิกฤติที่ต้องใช้ทั้งกระบวนการจัดการสถานการณ์และกระบวนการสื่อสารควบคู่กันไป สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นสังคมไทย คือ คนไทยไม่เคยทิ้งกันทุกครั้งที่มีปัญหาไม่ว่าภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรบุคคลทุกภาคส่วนต่างส่งใจ ส่งความช่วยเหลือกันอย่างเต็มที่ อยากให้อุทกภัยครั้งนี้ ไม่เพียงแค่ผ่านมาแล้วผ่านไป น้ำใจคนไทยชนะทุกสิ่ง คนไทยเคยชนะแม้มหาเวทภัยอย่างสินามิที่คนทั่วโลกต่างกล่าวขานกันถึงน้ำใจของคนไทย และในภาวะวิกฤติน้ำท่วมใหญ่นี้ก็เช่นกัน น้ำใจคนไทยยิ่งใหญ่กว่ากระแสน้ำมากมาย ในขณะที่บทบาทของสื่อในการช่วยเหลือสังคมมีความเด่นชัด ปฏิเสธไม่ได้ว่าในครั้งนี้ สื่อมวลชนเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือชาวบ้านที่ประสบภัยน้ำท่วมอย่างแข็งขันและรวดเร็ว

**ดร.เสรี วงษ์มณฑา** นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน และการตลาด และอดีตคณบดีคณะวารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาเรื่อง “Crisis management ของประเทศไทยกับการเผชิญภัยพิบัติทางธรรมชาติ” พบว่า การเกิดเหตุการณ์สินามิ, การระบาดของไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่, เหตุการณ์มหาอุทกภัย 2554 เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันที่อาจส่งผลกระทบต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น หากไม่มีการวางแผน และเตรียมความพร้อมในการรับมือ อาจนำไปสู่ความเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้ ดังนั้น ผู้บริหาร และคณะทำงานทั้งในส่วน of ภาครัฐ หน่วยงาน และภาคเอกชน ต่างจำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาที่รอบคอบ และทัน่วงที่ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การจัดการในช่วงภาวะวิกฤตินั้น ทั้งผู้นำและผู้บริหารต้องยอมรับว่าสถานการณ์นั้นๆ อยู่ในภาวะวิกฤตขั้นไหนอย่างไร และต้องยอมรับความเป็นจริงว่า “เกิดวิกฤติ” แล้ว เพื่อให้การบริหารจัดการ การสื่อสารในภาวะวิกฤตเกิดประสิทธิภาพ ไม่เกิดความสับสน และสาธารณะชนได้รับทราบข้อมูลที่เป็นจริง ชัดเจน เพื่อจะได้ตั้งรับ ปรับตัวกับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง ที่สำคัญจำเป็นต้องมีศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสาร มีการวางแผนยุทธศาสตร์ การสื่อสารที่ปราศจากความขัดแย้ง ข้อมูลที่สำคัญที่ประชาชนต้องรับรู้ในช่วงภาวะวิกฤติ ได้แก่

1. เกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น
2. รัฐทำอะไร
3. รัฐกำลังทำอะไร
4. ประชาชนจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร