

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการน้ำเพื่อชะลอความเสียหายจากอุทกภัยในจังหวัด
นครสวรรค์

ผู้วิจัย นายศักดิ์ สมบุญโต

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 54

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“มหาอุทกภัย” ในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและในช่วงระหว่างฤดูมรสุม ได้รับอิทธิพลจากมรสุมและพายุจำนวน 5 ลูก คือ พายุโซนร้อน “ไหหมา” พลายเดือนมิถุนายน พายุโซนร้อน “นกเตน” พลายเดือนกรกฎาคม พายุโซนร้อน “ไหหลาง” พลายเดือนตุลาคม พายุไต้ฝุ่น “เนสาท” ต้นเดือนตุลาคม พายุโซนร้อน “นาลแก” ต้นเดือนตุลาคม โดย “นกเตน” เป็นพายุลูกเดียวที่เคลื่อนเข้าสู่พื้นที่ประเทศไทยแล้วก็อ่อนกำลังลงเป็น “พายุดีเปรสชัน” ส่วนพายุลูกอื่นๆ นั้นได้สลายตัวไปก่อนที่จะเข้ามาถึงประเทศไทย แต่ยังมีอิทธิพลทำให้เกิดฝนตกหนักทั้งในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง รวมถึงภาคใต้ กรณี “อุทกภัยปี 2554” มวลน้ำจากต้นเขื่อน เขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก และเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ ทั้ง 2 เขื่อนมีปริมาณมากเกินไป ทั้งเขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์จึงปล่อยน้ำลงสู่พื้นที่ด้านล่างเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเกิดสภาวะฝนตกหนักในพื้นที่ได้เขื่อน ทำให้ปริมาณน้ำมีมากเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ เกิดเป็นมวลน้ำขนาดใหญ่จากพื้นที่ด้านบนไหลลงสู่พื้นที่ด้านล่างตามจังหวัดต่าง ๆ

การเตรียมการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมนครสวรรค์นั้น มีการบริหารจัดการน้ำ มีการแบ่งกลุ่มลุ่มน้ำหลักในเขตจังหวัดนครสวรรค์ไว้ 5 ลุ่มน้ำ ได้แก่

ลุ่มน้ำสะแกกรัง ฝั่งตะวันตกของจังหวัดไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดอุทัยธานี

ลุ่มน้ำปิง (ลุ่มน้ำปิงกับลุ่มน้ำวัง) ไหลบรรจบกันที่จังหวัดตาก

ลุ่มน้ำน่าน (ลุ่มน้ำน่านกับลุ่มน้ำยม) ไหลมาบรรจบกันที่นครสวรรค์

ลุ่มน้ำเจ้าพระยา อยู่ช่วงกลางของนครสวรรค์

ลุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นลุ่มน้ำทางฝั่งตะวันออกของจังหวัดนครสวรรค์มาจากเทือกเขาเพชรบูรณ์ มาลงที่บึงบอระเพ็ดแล้วไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยา

เมื่อน้ำท่วมตัวเมืองนครสวรรค์ ทางจังหวัดจากการนำของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานติดตามสถานการณ์น้ำ การเตรียมการรับมือป้องกันน้ำท่วม และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมไว้ก่อนหน้าแล้ว โดยการระดมหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนเข้ามาเป็นทีมงานร่วมกันประชุมติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด แล้วทำการประเมินสถานการณ์ทุกวันในช่วงเช้า โดยไม่มีวันหยุดราชการ

ก่อนมวลน้ำขนาดใหญ่จากทางเหนือก้อนสุดท้ายที่เป็นก้อนใหญ่ที่สุดจะมาถึงตัวเมืองนครสวรรค์ในที่ประชุมมีการประเมินสถานการณ์จำลองภาพเหตุการณ์หากเกิดกรณีถ้าน้ำทะลักเข้าตัวเมืองจริงจะรับมือและเตรียมการกันอย่างไร มีการวางแผนรับมือหากเกิดกรณีฉุกเฉินจริง กำหนดตัวบุคคลและหน่วยงาน ให้รับผิดชอบ และให้การช่วยเหลือประชาชนอย่างละเอียด กำหนดศูนย์อพยพช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมขึ้นมาเตรียมพร้อมทั้งหมด 11 ศูนย์ มอบหมายหัวหน้าชุดและเจ้าหน้าที่ให้เข้าปฏิบัติการ ต่อมามีการเปิดศูนย์อพยพเพิ่มขึ้นอีก 2 ศูนย์ รวมเป็น 13 ศูนย์ จากนั้นทุกฝ่ายก็ร่วมทำงานสอดคล้องประสานกันเป็นอย่างดี

การแก้ไขปัญหาเมื่อสถานการณ์น้ำเข้าท่วมตัวเมืองเต็มที่แล้ว ได้จัดทำแผนปฏิบัติการ “กู้น้ำ” ออกจากพื้นที่ตัวเมือง โดยกำหนดแบ่งตัวเมืองออกเป็น 2 ฝั่ง คือ ใช้นนพหลโยธินจากทางลงสะพานเดชาติวงศ์ ฝั่งตัวเมืองทิศเหนือของแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นเส้นแบ่งฝั่งเมืองออกเป็น 2 ฝั่ง ฝั่งตะวันออกของถนนพหลโยธินคือฝั่งตลาดปากน้ำโพในเขตเทศบาลให้เป็น “เขตเศรษฐกิจ” กับฝั่งทางตะวันตกของถนนพหลโยธินให้เป็น “เขตศูนย์ราชการ” นำกระสอบทรายมากันแบ่งเขตให้กระแสน้ำแบ่งแยกออกจากกันแล้วสูบน้ำออกจากถนนพหลโยธินที่เป็นเส้นแบ่งเขตน้ำทั้ง 2 เขต ใช้นนพหลโยธินเป็นเส้นทางปฏิบัติการนำเครื่องมืออุปกรณ์หนัก ทั้งกระสอบทราย Big Bag และเครื่องสูบน้ำที่ระดมมาจากเกษตรกรทั้งจังหวัดรวม 700 กว่าเครื่อง นำมาสูบน้ำให้ออกจากเขตทั้ง 2 เขตที่แบ่งไว้ โดยเริ่มจากระดมกู้ “เขตศูนย์ราชการ” ก่อน จากนั้นก็ร่วมกันกู้น้ำ ฝั่ง “เขตเศรษฐกิจ” ใช้เวลาเพียง 7-8 วันก็สามารถกู้วิกฤตน้ำท่วมในเขตตัวเมืองนครสวรรค์ได้สำเร็จผ่านพ้นมาได้จนกลายเป็น “นครสวรรค์โมเดล” ที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด

ภายหลังจากกู้วิกฤตน้ำให้หมดไปได้ ทางจังหวัดก็จัด “คลีนนิ่งเดย์” เพื่อปลูกขวัญกำลังใจทำความสะอาดทุกพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมให้พื้นที่คืนสภาพกลับมาดีเช่นเดิม ส่วนพื้นที่ชนบทเมื่อกระแสน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ลดระดับ น้ำที่เอ่อนองก็ลดลง กลับคืนสู่ภาวะปกติในเวลาต่อมา

เขตชนบท ทางจังหวัดมอบหมายให้ศูนย์ประสานงานในพื้นที่ติดตั้งประสานงานกับ “นายอำเภอ” ของแต่ละอำเภอ ให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบจากการแบ่งหน้าที่กันแล้ว ลงพื้นที่ติดตามสถานการณ์ ให้ความช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยน้ำท่วมอย่างเต็มที่ มีการจัดตั้งศูนย์อพยพรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนได้พักอาศัยชั่วคราว จัดที่พัก อาหาร น้ำ เครื่องอุปโภคบริโภคและยารักษาโรคลงทุกพื้นที่ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่กำลังได้รับอยู่ในขณะนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการป้องกัน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการคุ้มครอง
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย
4. เพื่อศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์จากอุทกภัย

ขอบเขตการวิจัย

เป็นการมุ่งเน้นถึงสาเหตุที่ทำให้จังหวัดนครสวรรค์สามารถบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัยในช่วง เดือนสิงหาคม – เดือนพฤศจิกายน 2554 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปถึงนครสวรรค์โมเดล โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการออกแบบสอบถามในลักษณะการสัมภาษณ์คำถามปลายเปิด

ผลการวิจัย

แนวทางการบริหารจัดการของจังหวัดนครสวรรค์ในครั้งนี้ได้ใช้หลักการบริหารจัดการตามสถานการณ์ที่เน้นหลักการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management) ที่ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำสามารถตัดสินใจ แก้ไขปัญหาได้ทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน ไม่เหมือนกัน และพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤติได้ทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ดังนั้น เมื่อเกิดภาวะวิกฤติขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน บางวิกฤติอาจหลีกเลี่ยงได้ถ้ามีระบบการควบคุมอย่างเหมาะสม แต่บางครั้งวิกฤตเกิดขึ้นโดยไม่มีสัญญาณเตือนล่วงหน้า สิ่งที่

ทำได้คือการควบคุมความเสียหายและการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลุกลามมากไปกว่าเดิม หรือเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะต้องรีบเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหามาให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด

1. ในเรื่องข้อมูลน้ำและสภาพภูมิอากาศต้องเริ่มต้นจากจังหวัดที่เป็นต้นน้ำ ต้องมีการรายงานข้อมูลกันตั้งแต่เข้าสู่ช่วงฤดูฝน และต้องรายงานอย่างสม่ำเสมอ เช่น ทุกวันจันทร์ หรือวันอื่นใดตามแต่กำหนดการรายงานสถานการณ์น้ำจาก “เขื่อน” ต้องมีการรายงานสภาพปริมาณน้ำที่กักเก็บไว้ในเขื่อน และต้องแจ้งปริมาณน้ำที่ระบายจาก “เขื่อน” ทุกครั้งที่มีการระบายน้ำออก เพื่อให้ทุกพื้นที่ที่อยู่กลางน้ำและปลายน้ำได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงของสถานการณ์น้ำที่ออกจาก “เขื่อน” กำลังไหลล่องลงสู่จังหวัดได้ “เขื่อน” ว่ามีปริมาณมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาคำนวณกับปริมาณน้ำฝนที่ตกได้ “เขื่อน” ว่าจะมีปริมาณน้ำจริง ๆ ทั้งหมดที่จะไหลเข้าสู่จังหวัดนั้น ๆ มากน้อยแค่ไหนเพียงไร?

ขณะเดียวกันเมื่อแต่ละจังหวัดได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำแล้ว ก็จะต้องระบายน้ำ “ในพื้นที่รับน้ำ” เช่น ห้วย หนอง บึง หรือจุดที่จัดเตรียมไว้เพื่อให้หมดอย่าให้มีน้ำท่วมขัง “ในพื้นที่รับน้ำ” ก่อนที่มวลน้ำก้อนใหญ่จะมาถึง มิเช่นนั้นแล้ว “พื้นที่รับน้ำ” จะไม่มีประโยชน์อะไรเลย เพราะมีน้ำเต็มหมดแล้ว ทำให้มวลน้ำก้อนใหญ่ไม่สามารถระบายออกนอกเส้นทางน้ำได้ ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนเดิม การเตรียม “พื้นที่รับน้ำ” จะสูญเสียเปล่า “พื้นที่รับน้ำ” ที่จัดเตรียมไว้ช่วยชะลอน้ำให้มีพลังงานลดลงได้ การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจะทำให้แต่ละจังหวัดเตรียมการรับมือได้ทันทั่วทั้งที่ได้

2. การบริหารจัดการโดยใช้หลักการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management) ในครั้งแรกการนำหลักการบริหารนี้มาใช้อาจจะประสบปัญหาในการทำงานบ้าง แต่การนำหลักการนี้ไปใช้ในครั้งต่อไปคงจะต้องเน้นการทำงานในลักษณะบูรณาการกันมากขึ้น ให้มีความชัดเจนมากกว่าเดิม ต้องมีการประชุมกันเพื่อเตรียมการในส่วนของการกำลังคนโดยเริ่มตั้งแต่ระดับท้องถิ่น อบต. เรื่อยไปจนถึงระดับจังหวัด อย่างเช่นในระดับหมู่บ้าน ก็ควรจะเตรียมการซักซ้อมกันเพื่อเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้าน การเตรียมการต้องสมมุติว่าถ้ามีน้ำมากจะต้องอพยพกันไปที่ไหน จุดไหน กำหนดศูนย์อพยพว่าถ้าหากน้ำท่วมจะต้องอยู่บริเวณไหน ภาคประชาชนต้องมีการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์น้ำว่าปริมาณน้ำระดับนี้จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหากันอย่างไร ในส่วนของภาคราชการต้องเร่งดำเนินการในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่ให้เป็นปัญหาล่าช้า เพราะบางครั้งสถานการณ์ฉุกเฉินก็ไม่อาจจะเรียกหาใบเสร็จรับเงินได้ ดังนั้น หน่วยงานราชการต้องมีการปรึกษารื้อกันให้ชัดเจนในเรื่องหลักฐานการเบิกจ่ายเงิน ในส่วนของศูนย์อพยพก็ต้องมีการเตรียมทั้งเครื่องนุ่งห่ม หีบน้ำ อาหาร น้ำดื่ม และของใช้ที่จำเป็น

3. ต้องมีการซักซ้อมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเพื่อเตรียมการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วม ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมจริงจะต้องทำอะไร อย่างน้อยต้องมีการซักซ้อมเมื่อถึงฤดูน้ำหลาก ราวเดือนสิงหาคม – กันยายน อย่างน้อย 2 ครั้ง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมล่วงหน้า

4. ต้องมีการประสานงานกับจังหวัดใกล้เคียง เพื่อแจ้งสถานการณ์กันอย่างใกล้ชิด สิ่งสำคัญในแต่ละจังหวัดต้องไม่ต้องพยายามกีดขวางทางน้ำ จะต้องปล่อยน้ำให้ไหลไปตามธรรมชาติ ตามเส้นทางที่กำหนดให้น้ำไหล

5. ถ้าจะให้จังหวัดนครสวรรค์เป็น โมเดล ที่ใช้หลักการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management) และทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ (The contingency approach) กับจังหวัดอื่น ๆ นั้น

5.1 ต้องเริ่มต้นจากการจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงล่วงหน้า

5.2 จัดตั้งศูนย์ติดตามสถานการณ์น้ำท่วม (Warroom)

5.3 ประชุมหน่วยงานราชการทุกหน่วยทุกวัน เมื่อเริ่มเกิด “อุทกภัย” ขึ้นในจังหวัด “ต้นน้ำ”

5.4 ต้องมีการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้า โดยใช้คอมพิวเตอร์กราฟฟิคคำนวณปริมาณน้ำ แสดงภาพให้เห็นถึงระดับน้ำว่าจะท่วมในพื้นที่ใดบ้างในกรณีที่ปริมาณน้ำมีมากขนาดนี้

5.5 เมื่อได้ผลจากการคำนวณปริมาณน้ำ โดยการสมมุติว่า “ถ้า” ปริมาณน้ำมีมากขนาดนี้ น้ำจะท่วมที่ใดบ้าง จากนั้นก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบว่าต้องเตรียมการรับมืออย่างไร? หากเกิดกรณี “น้ำท่วม” ขึ้นมาจริง ๆ ซักซ้อมให้ประชาชนเข้าใจ และอยู่ในที่มั่นอย่างสงบ รอรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นจริง โดยมีส่วนราชการคอยแจ้งสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา แต่ต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดด้วย โดยอาศัยการประยุกต์ปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่ของแต่ละจังหวัด

6. การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ นี้จะเป็นประโยชน์ในการนำไปศึกษาสำหรับใช้ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในครั้งต่อไปได้ จะทำให้สามารถคำนวณระดับน้ำเพื่อเตรียมการรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะรุนแรงมากแค่ไหนก็ตาม

7. ส่วนการบริหารจัดการภายหลังจากที่น้ำท่วมแล้ว โดยใช้หลักการบริหารภาวะวิกฤตินั้น ก็ต้องมีการแบ่งเขตพื้นที่ตามลำดับความสำคัญ กำหนดพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อกักน้ำก่อน แล้วจึงเร่งสูบน้ำออก จังหวัดจะต้องเตรียมการประชุมเกษตรกรทั้งจังหวัดว่า เกษตรกรมีเครื่องสูบน้ำแบบพญานาคกี่ตัว เครื่องสูบน้ำตัวใหญ่มีกี่ตัว เพื่อมาช่วยกันสูบน้ำออกจากที่เกิดปัญหาน้ำท่วมแล้วจะช่วยทำให้การแก้ไขปัญหการสูบน้ำออกจากพื้นที่เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

8. ภายหลังจากที่น้ำท่วมแล้ว และมีการสูบน้ำออกไปแล้ว จังหวัดต้องกำหนดวันคลีนนิ่งเดย์ (Big Cleaning Day) เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับประชาชนในพื้นที่ ทางที่ดีควรกำหนดให้ทำประมาณ 3 ครั้ง