

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันมหาอุทกภัย กรณีศึกษา เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” คณะผู้วิจัยได้มีการทบทวนและศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชน
2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้นำชุมชน
3. สภาพพื้นฐานของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด
4. แนวคิดการบริหารจัดการน้ำ
5. บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ
6. สถานการณ์น้ำท่วมประเทศไทย พ.ศ.2554
7. แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำรัฐบาล พ.ศ.2555
8. แผนบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่มีความหมายในเชิงของความเป็นประชาธิปไตยอย่างสูงซึ่งตรงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550) ได้ตราไว้อย่างชัดเจนโดยกำหนดเป็นแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในมาตราที่ 87 ไว้ 5 ประการ ได้แก่ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ 5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง

และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น การกระทำในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ต้องการแก้ไข ปรับปรุงหรือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยมีการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ ดังนั้นจึงมีทฤษฎีและผู้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย ได้แก่

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981, p. 6) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, 1981m p. 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนารวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

จากการบรรยายสรุปโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2555) โดยอรพินท์ สฟโชคชัย (2555) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.ประจำ) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า ในเวทีสากลนั้นมีสถาบันหนึ่งที่มีชื่อว่า International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายประเทศทั่วโลก มาร่วมเป็นกรรมการบริหาร และสมาชิกขององค์กร โดยมีหน้าที่ในการส่งเสริมเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่ง IAP2 ได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ว่า “เป็นกระบวนการที่นำเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน หรือ กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน และ ใช้ข้อมูลความเห็นของประชาชนเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ”

รีเดอร์ (Reeder, 1974, p. 39) ได้ให้ความหมายถึงการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการพบปะสังสรรค์ทางสังคมทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคล

ยุพาพร รูปงาม (2545, หน้า 6) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า คือกระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานสถาบันราชภัฏ และทบวงมหาวิทยาลัย (2546, หน้า 114) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนใน การควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และ โครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคต ของตนเอง

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วม การตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมี อิสราภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและ การเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

นอกจากนั้น กรมอนามัย (2550) ได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการ พัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีดังนี้คือ การเอื้อให้เกิดการพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนา กับ ประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของ ประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของ ประชากร การมี ส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิด กระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

โกวิท พวงงาม (2545, หน้า 8) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการ พัฒนา ควรจะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้า หากชาวบ้านยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ในท้องถิ่นของตนเป็น อย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาลงมือทำย่อม ไร้ประโยชน์ เพราะชาวบ้านจะไม่ เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการ ดำเนินงานเหล่านั้น
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงานเป็นขั้นตอน ที่จะช่วยให้ชาวบ้านรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการ นำเอาปัจจัยข่าวสารข้อมูล ต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมี ฐานะยากจน แต่ก็มีแรงงานของตนเองที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้ชาวบ้าน สามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนิน กิจกรรมอย่างใกล้ชิด
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผล งานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวบ้านย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำ ไปนั้นได้รับผลดี ได้รับ ประโยชน์หรือไม่อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันใน โอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความ ยากลำบาก

นอกจากนี้สำนักมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, กระทรวง ศึกษาธิการ, สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัย (2545, หน้า 116) ยังได้ กล่าวถึง การมีส่วนร่วม ในขั้นตอนของการพัฒนา 5 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจน กำหนดความ ต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความ ต้องการ
2. ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและ

วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

3. ขั้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วม บริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับ ผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

5. ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนาเป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมกันประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไปว่าแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
2. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสีย โดย แบ่งเป็น 3 กรณีแล้วแต่กิจกรรมในตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี้
 - 3.1 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ
 - 3.2 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ
 - 3.3 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ
4. การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในด้านอื่นๆ

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วม ตามแนวทางพัฒนาชุมชน เป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยได้ แบ่งไว้ดังนี้

1. ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหารากเหง้าของปัญหา
2. ร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร
 - 2.1 ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหา เพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง
 - 2.2 วางแผนแก้ไขปัญหานั้นเป็นเรื่องราวๆ
 - 2.3 ร่วมระดมความคิด ถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
 - 2.4 ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้

2.5 ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นๆ

2.6 ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน

2.7 ร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

International Association for Public Participation หรือ IAP2 ได้ศึกษาและพัฒนากรอบความคิดเกี่ยวกับ ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ “Public Participation Spectrum” ซึ่งประกอบด้วย 5 ระดับขั้น ได้แก่ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2555)

สำนักมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัย (2545, หน้า 118) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการคือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

1.1 จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่างๆ

1.2 จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กร ต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

1.3 แก่อบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่างๆ

1.4 ลงมือปฏิบัติจริง

1.5 ถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุง กระบวนการทำงานที่เหมาะสม

2. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและ ความสามารถ ที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญห หรือกิจกรรมการ พัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

2.1 แลกเปลี่ยน เรียนระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน

2.2 สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุน ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

2.3 แลกเปลี่ยนเรียนและดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

อรพินท์ สฟโชคชัย (2555) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.ประจำ) จากการบรรยายสรุปโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูล (Inform) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือก และทางแก้ไข ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังข้อมูล รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น (Consult) การรับข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับ สภาพปัญหา ทางเลือก และแนวทางแก้ไข เช่น การสำรวจความเห็น การประชุมกลุ่มย่อย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นๆ

ระดับที่ 3 การเข้ามาเกี่ยวข้อง (Involve) เข้าร่วมประสานการทำงานกับประชาชน สร้างความมั่นใจว่า ความคิดเห็น ความจำเป็นของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง พิจารณาและหาแนวทางแก้ไข เช่น การประชุมปฏิบัติการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสนใจ เข้ามามีส่วนร่วม สมัครใจเข้ามาเป็นอาสาสมัคร ในการค้นหาทางเลือก ร่วมวางแผนแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อการแก้ไขปัญหา และดำเนินกิจกรรม

ระดับที่ 4 การให้ความร่วมมือ (Collaboration) การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอน ของการตัดสินใจ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหาร่วม เช่น การเข้าเป็นคณะที่ปรึกษา คณะกรรมการของชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน ไม่ว่าจะเป็น มีส่วนร่วมด้านแรงงาน ทุน ทรัพยากร สถานที่ ฯลฯ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

ระดับที่ 5 การเสริมพลังอำนาจประชาชน (Empowerment) การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆของชุมชน เช่น การลงประชามติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเจ้าของ ปัญหา สามารถลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา และพัฒนาสุขภาพ สุขภาวะของชุมชน

ทั้งนี้ IAP2 กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนของการบริหารราชการนั้น ไม่จำเป็นต้องไปถึงระดับ 5 คือ เสริมพลังอำนาจ ซึ่งแสดงถึงการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด แต่ในการบริหารงานราชการปกติ การทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับ 1 - 3 ก็ถือว่าใช้ได้แล้ว สำหรับระดับ 4 และ 5 นั้น สามารถดำเนินการได้ในบางงาน/ภารกิจ ดังภาพที่ 2.1 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ระดับการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้น

	การแบ่งปันข้อมูล (Inform)	ปรึกษาหารือ (Consult)	การเข้ามาเกี่ยวข้อง (Involve)	การร่วมมือ (Collaboration)	เสริมพลังเพิ่มอำนาจ (Empower)
เป้าหมาย การมีส่วนร่วม	นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง สมดุล ทันสมัย ซึ่งจะช่วยให้สาธารณชนมีความรู้ ความเข้าใจ ปัญหา ทางเลือก และ/หรือแนวทางแก้ไข	รับฟังความเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ กำหนดทางเลือก และตัดสินใจ	ทำงานร่วมกับสาธารณชน ตลอดกระบวนการ เพื่อยืนยันว่า เข้าใจความคิด และความต้องการของประชาชน และถูกนำมาพิจารณา	ทำงานเป็นหุ้นส่วน ในทุกแง่มุมของ กระบวนการตัดสินใจ รวมถึงการเลือก วิธีการ แก้ปัญหา	มอบอำนาจการตัดสินใจสุดท้าย ให้สาธารณชน เป็นผู้กำหนด
ค้ำประกัน สัญญา	จะนำเสนอข้อมูลได้อย่างสม่ำเสมอ	จะนำเสนอข้อมูลได้อย่างสม่ำเสมอ รับฟังความเห็น เข้าใจถึงความกังวล เหตุผล ความคิด เห็น และจะแจ้งผลการตัดสินใจ ข้อมูลไปใช้อย่างสม่ำเสมอ	จะทำงานร่วมกัน อย่างต่อเนื่อง เพื่อยืนยันว่าความคิด ข้อเสนอแนะ และ ความต้องการที่ได้ จะเป็นส่วนที่กำหนดการ เลือกแนวทางแก้ไข และจะแจ้งว่า ใช้ในการตัดสินใจอย่างไร	จะให้สาธารณชน เข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอแนะ และคิดค้นวิธีการ จัดทำแนวทางการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงจะ นำ ข้อเสนอแนะมา ประกอบการตัดสินใจ	จะดำเนินการตามที่ สาธารชนตัดสินใจ
ตัวอย่าง เทคนิค	- เอกสารข้อมูล - Website - Open House	- การรับฟังความเห็น - เสวนากลุ่มสนใจ - สัมภาษณ์ - เวทีประชาชน	- ประชุมเชิงปฏิบัติการ - Deliberative Polling	- คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน - กระบวนการฉันทามติ และตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม	- ลงประชามติ - ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ภาพที่ 2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ที่มา คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), (2555)

กรมการพัฒนาชุมชน (2529) ได้สรุปลักษณะต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 18 ลักษณะ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
2. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน

3. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
4. มีส่วนร่วมในการออกความเห็นและข้อเสนอแนะ
5. มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
6. มีส่วนร่วมในการหาวิธีในการแก้ปัญหา
7. มีส่วนร่วมในการวางแผน
8. มีส่วนร่วมในการประชุม
9. มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
10. มีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
11. มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
12. มีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
13. มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
14. มีส่วนร่วมในการดำเนินตามกิจกรรมที่วางไว้
15. มีส่วนร่วมในการลงทุน หรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
16. มีส่วนร่วมในการออกแรง หรือสละแรงงาน
17. ส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์
18. มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล

ขณะที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 113-114 อ้างถึงใน กรรณิกา ชมดี (2524) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมในการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็น 10 ประการคือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมในการออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ร่วมงาน
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้หลายลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิด ดังนี้

คูฟแมน (Koufman, 1949, p. 7) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่ประยูร ศรีประสาธน์ (2542, หน้า 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วมว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
 2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
 3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล
- จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมได้ดังนี้
1. ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่างๆ
 2. ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้
 3. การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสาร และแหล่งที่มาของข่าวสาร

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ เข้าใจและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง ร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมวางแผนและตัดสินใจ และร่วมปรับปรุงและพัฒนา นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดจากสมัครใจและเต็มใจที่จะต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความต้องการของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับความคิดและการกระทำของชุมชนโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และสภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนมีขั้นตอนทั้งสิ้น 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจการ 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุน กิจกรรมหรือการปฏิบัติ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล โดยทั้ง 4 ขั้นตอนได้มุ่งเน้นความสำคัญและบทบาทการมีส่วนร่วมที่ชุมชนกล่าวคือ ให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางและมีหน่วยงาน องค์กรภาครัฐหรือเอกชนให้การสนับสนุนช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวก ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนเหล่านั้นได้รับโอกาสและเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนและ

จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วม จึงจะนำไปสู่การพัฒนาที่แท้จริงของชุมชน สุดท้ายใจสำคัญคือการให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอุทกภัยจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตัวเอง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้นำชุมชน

ยุพาพร รูปงาม (2545, หน้า 8) ได้กล่าวถึงการสร้างผู้นำว่า การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการร่วมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอรายงานโดย จิรา จิราสิต (2555) ได้นำเสนอรายงานในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ภายใต้หัวข้อ “ผู้นำแข็งแรง-ชุมชนเข้มแข็ง...นครนนท์-ปากเกร็ด” สู้ชนะน้ำท่วมว่า

“...ประเทศไทยเจอมหาอุทกภัยปลายปี 54 หลังจากประเทศญี่ปุ่นเริ่มฟื้นตัวจากสึนามิเมื่อเดือน มี.ค. ปีเดียวกัน ญี่ปุ่นจึงถือเป็นต้นแบบของคนไทยในการจัดการชีวิต ที่ฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ สังคม และขวัญกำลังใจของผู้คนได้อย่างรวดเร็ว ประเทศญี่ปุ่น มีชุมชนเข้มแข็ง ปลูกฝังให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะระมัดระวังตัวเอง ทั้งการจัดหลักสูตรระวังภัยธรรมชาติในโรงเรียนตั้งแต่ชั้นเด็กเล็ก เพื่อฝึกเตรียมและบ่มเพาะให้สามารถเติบโตและใช้ชีวิตอยู่กับภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้จากสภาพภูมิประเทศที่เป็นเกาะ แม้ประเทศไทยยังไม่สามารถเดินตามได้ทัน แต่ช่วงวิกฤติที่ผ่านมาก็มีหลายชุมชนที่รอดพ้นวิกฤติน้ำท่วมรวมทั้งส่วนราชการท้องถิ่นอย่างเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด แม้จะอยู่ในจุดเสี่ยงแต่ก็ปลอดภัยไม่จมน้ำ เพราะมีพลังชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ร่วมฝ่าฟันมาได้ จากการสนับสนุนของเทศบาลที่เป็นกลไกหล่อเลี้ยงด้วยการใช้องค์ความรู้ เทคนิคและเครื่องมือแก้ไขปัญหาอันทันสมัย รวมทั้งงบประมาณในการจัดการปัญหาและสร้างชุมชนให้เข้มแข็งมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน “การป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไข” เป็นคำพูดแรกที่ นายสมนึก ธนเด-

ชากุล ผู้ผูกขาดเก้าอี้นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีมายาวนานร่วม 7 สมัย เอ่อปากบอกร หลังถูกตั้งคำถาม??? “ช่วงมหาอุทกภัย เทศบาลนครนนทบุรีรอดมาได้ยังไง” ก่อนบอกต่อว่า “จากพื้นที่ 38.9 ตาราง กม. 5 ตำบล ได้แก่ ต.สวนใหญ่ ต.ลาดขัวญ ต.บางเขน ต.บางกระสอ และ ต.ท่าทราย บ้านเรือน 1.1 แสนหลังคาเรือน ประชากรราว 2.6 แสนคน รอบทิศถูกโอบด้วยน้ำ เริ่มจากทิศตะวันตกจดแม่น้ำเจ้าพระยาถึง 10 กม. ทิศเหนือจดคลองบางตลาด ทิศตะวันออกจดคลองประปา รวมทั้งทิศใต้ที่จดคลองบางเขน ประกอบกับการคลุกคลีในพื้นที่และอยู่ในตำแหน่งมายาวนานกว่า 20 ปี ถือว่าอยู่กับน้ำมาโดยตลอด ทุกปีฤดูน้ำหลาก ช่วงเดือน ส.ค.-ต.ค. จึงมีประสบการณ์เต็มที่ เตรียมพร้อมรับมือ 100%” โดยเฉพาะในปีี้ผมเฝ้าติดตามสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่องจากพายุหลายลูกที่ถล่มภาคเหนือ รู้ทันที่ว่า ปีนี้ น้ำมากแน่ ๆ เลยไปช่วยผู้ประสบภัยที่บ้านหมี่ ได้เห็นประตูน้ำบางโฉมศรีแตก ได้เห็นมวลน้ำมหาศาล เมื่อกลับมาก็เร่งจัดทัพเจ้าหน้าที่เทศบาลและอาสาสมัครทั้งหมดรับมือรับมือรับวางกระสอบทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาสูง 3 เมตร พอช่วงวันที่ 6-7 ต.ค. ก็เสริมไปอีกเป็น 3.5 เมตร ที่บานประตูน้ำอัดไปถึง 3.80 เมตร การวางกระสอบทรายต้องมีเทคนิคให้บล็อกน้ำได้ โดยวางสลับฟันปลาถึงจะไม่ถล่มและรั่วซึม พอช่วงรัฐบาลประกาศวันหยุด 27-31 ต.ค. ได้ขอร้องพนักงาเทศบาลทุกคนให้พร้อมใจกันทำงานวางเป้าหมายป้องกันน้ำท่วมปิดล้อมทุกพื้นที่ ดีกว่าต้องมาแก้ไขเยียวยา เสียเวลา เสียงบประมาณมาก สุดท้ายแม้จะโดนน้ำทะเลวบบ้างแต่ด้วยแรงแข็งขันของอาสาสมัครและชุมชนที่เข้มแข็งก็สามารถช่วยกันป้องกันทั้งช่วยกรอกกระสอบทราย วางแนวกระสอบ จัดชุดลาดตระเวนดูจุดรั่ว เจอปั๊บ อดปั๊บ แจ้งข่าวสารทางหอกระจายข่าว” “ทำกันเต็มที่สุดท้ายก็เอาอยู่ แต่ก็มี 5,000 คนที่ต้องจมน้ำเพราะอยู่หลังแนวคัน แต่ก็พอใจเพราะป้องกันได้ถึง 90% ผมเข้าไปดูแลเต็มที่เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถอยู่กับน้ำได้ ทั้งอาหารน้ำดื่ม ยารักษาโรค สร้างทางเดินให้ฉับไว แทนที่จะต้องตอกไม้ทำสะพานเสียเวลาที่ใช้ถึงน้ำมันมาต่อกันทำไ้รวดเร็ว ปีนี้ก็เตรียมพร้อมเต็มที่ไม่ประมาท เตรียมงบประมาณไว้ 226 ล้าน ทำ 22 โครงการอาทิ ซ่อมเครื่องสูบน้ำให้รับมือท้นน้ำอนาคต ทำเนินหลังเต่าบนถนนให้สัญจรได้เส้นทางไม่ถูกตัดขาด แต่ฝากถึงรัฐบาลให้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น กระจายเงิน นอกจากคิดได้แล้วจะได้ลงมือทำไ้รวดเร็ว เพราะคิดได้หากไม่มีเครื่องมือและงบประมาณ ก็สูญเปล่า โชคดีที่นี้เป็นเทศบาลนครใหญ่แห่งหนึ่ง จัดเก็บงบประมาณได้เองบวกกับเงินอุดหนุนต่อหัวจากรัฐบาลก็เลยมีอาวุธไปจัดการปัญหา หากเป็นแค่ อบต. หรือเทศบาลเล็กๆ ก็คงช่วยอะไรไม่ได้ แต่ก็อยากให้รัฐบาลทำแนวป้องกันน้ำท่วมฝั่งตะวันออก จากถนนจรัญสนิทวงศ์ไปถึง จ.ปทุมธานีอาจสร้างถนนตัดใหม่ผ่านพื้นที่ จ.นนทบุรีเป็นแนวกันน้ำจะได้ช่วยรักษาสวนทุเรียนเมืองนนท์ให้คงอยู่สืบไป เพราะน้ำท่วมทุกปีล้มหายตายไปทุกปี หลายคนถอดใจเลิกปลูกกันไปแล้ว” ขณะที่

น.ส.พรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี กล่าวเสริมเรื่องชุมชนเข้มแข็งว่า เทศบาลมี 90 ชุมชน การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งต้องทำอย่างต่อเนื่องยาวนาน ไม่สามารถสร้างได้ภายในวันเดียว เพื่อความเป็นปึกแผ่น สามัคคีสอดประสานร่วมกันทำงาน ต้องซื้อใจชุมชน พร้อมจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเชื่อมสัมพันธ์ภาพ อาทิ จัดทัศนศึกษาประจำปีแม้เป็นการพาไปเที่ยว แต่มองว่าเป็นการชดเชยบุญคุณที่ร่วมกันทำงานมาทั้งปี เลยเอาอยู่มาโดยตลอด ด้านนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด กล่าวว่า จากประสบการณ์น้ำท่วมเมื่อปี 2538 ได้พัฒนาระบบถนนในพื้นที่ใหม่โดยทำเป็นคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมท่อระบายน้ำ และสร้างชุมชนเข้มแข็งในพื้นที่ 5 ตำบล เริ่มจาก 39 ชุมชน ปัจจุบันมีถึง 63 ชุมชน มีการตั้งคณะกรรมการชุมชนฝ่ายต่าง ๆ และเรียกประชุมทุกเดือนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อร่วมวางแผนการทำงานและติดตามความต้องการในชุมชนนั้นๆ การสร้างชุมชนเข้มแข็งได้เข้าไปจัดการทุกด้าน เน้นความเดือดร้อนของชุมชนเป็นที่ตั้ง ทั้งด้านการศึกษาที่ติดอาวุธให้โรงเรียนในพื้นที่ อาทิ การสร้างห้องไอที การให้ทุนการศึกษาเด็กด้อยโอกาส และทุนเรียนดี ด้านการกีฬาสร้างโรงยิมให้ แต่ขอให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อทำเป็นศูนย์กีฬาชุมชน แต่ให้โรงเรียนดูแล ด้านศาสนาเข้าไปดูแลความต้องการของทางวัดเนื่องจากพื้นที่มีวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะที่อยู่ริมน้ำกว่า 10 วัด ด้านสิ่งแวดล้อมช่วยสร้างเตาเผาขยะ ช่วยสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชน เมื่อประกอบกับ การบริหารจัดการรับมือมวลน้ำ โดยเช็คปริมาณน้ำเขื่อนพระราม 6 ที่บางไทรพอรู้ว่ามา 3,700-3,900 ล้านลบ.ม. ก็ขอแรงชุมชนเร่งวางกระสอบทรายแรก ๆ เสริม 1.5 เมตร ต่อมา 2.5 เมตร ก่อนจะ 3 เมตร และ 3.50 เมตร จนไปถึง 3.80 เมตร นอกจากการใช้งบประมาณของเทศบาล 100 กว่าล้านบาทแล้ว ยังได้ภาคเอกชน อาทิหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ มาช่วยบริจาคจัดซื้อเป็นชุดยังชีพแจกพี่น้องประชาชน ริมน้ำราว 2,000 หลังคาเรือน ที่อยู่หลังแนวเขื่อนและแนวกระสอบทรายที่ได้รับผลกระทบเพิ่มเติมจากช่วงแรกที่เทศบาลจะใช้งบประมาณหลังละ 2,000 บาทได้ปรับปรุงดัดแปลงบ้านก่อนน้ำท่วมให้สามารถอยู่อาศัยช่วงน้ำท่วมได้ พร้อมทำสะพานไม้ ส่งเสบียงดูแลเต็มที่ เจริญทำความเข้าใจไม่ให้รู้แนวกระสอบ ถือเป็นการเสียสละอย่างยิ่งใหญ่ของประชากรราว 3% ดิถีรินน้ำ รวมทั้งชุมชนข้างวัดที่เกิดปัญหาน้ำทะลักจากใต้พื้นดินและคอนกรีตวัดที่ก่อสร้างมานานหลายปี จากทั้งหมดที่มีอยู่ราว 8 หมื่นครอบครัว ประชากร 1.8 แสนคนได้ปลอดภัยจากการจมน้ำ เรียกว่าทั้งสงฆ์ทั้งฆราวาสงานนี้ช่วยกันเต็มที่จริง ๆ จนพวกเราอดมาได้ ส่วนตัวอย่างชุมชนเข้มแข็งอื่นๆ อาทิ ชุมชนหมู่บ้านพรพิมาน ถนนรังสิต-นครนายก คลอง 5 ที่มีประชากรราว 3,000 ครอบครัว ก็มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งเพราะเป็นนายทหารเก่า เลยนำยุทธวิธีการรบมาใช้รบกับน้ำ ทั้งเสริมกระสอบทรายล้อมหมู่บ้าน ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ปิดท่อระบายน้ำเข้าแรงสูบล้อออก แม้จะไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้เพราะน้ำทะลักจากท่อ

ระบายน้ำไต่ดิน แต่ช่วยยื้อเวลาให้ชาวหมู่บ้านชนของได้ทัน ที่สำคัญยังฟื้นตัวได้เร็ว แรงสับน้ำออก ระดมพลังชาวบ้านจัดบั้งคลื่นนิ่งเคยก่อนใคร จนกลายเป็นชุมชนตัวอย่างและได้รับรางวัลจากเทศบาลตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ต่างจากชุมชนในย่านนั้นที่ยังแช่น้ำ แต่ที่นี่ไม่เหลือคราบน้ำท่วมและคราบน้ำตาให้เห็น นอกจากผู้นำแข็งแรงชุมชนเข้มแข็งแล้ว ความสามัคคี มีน้ำใจ ช่วยเหลือเกื้อกูลกันของคนไทยในยามทุกข์ยาก ก็เป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้คนไทยรอดพ้นและสามารถฟื้นฝ่าวิกฤติฟื้นตัวได้รวดเร็ว เป็นพลังที่จะต่อสู้กับวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีก...”



ภาพที่ 2.2 ผู้นำชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชน

ที่มา จิรา จิราสิต (2555)

ดังนั้นผู้นำชุมชนจึงถือเป็นบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อน สร้างความเข้มแข็งและสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชน กล่าวได้โดยสรุปหน้าที่และบทบาทของผู้นำชุมชนดังนี้ (กรมพัฒนาชุมชน, 2553)

1. หน้าที่เป็นผู้รักษาหรือประสานให้สมาชิกของชุมชนอยู่ร่วมกัน หมายถึง จะต้องอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมีความสัมพันธ์กันในชุมชน และเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน ทำให้มีความสามัคคีกลมเกลียวกันในชุมชน
2. หน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการกิจของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง ต้องรับผิดชอบ

ในกระบวนการวิธีการทำงานด้วยความมั่นคงและเข้าใจได้ และต้องทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

3. บทบาทในการสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ในกลุ่ม หมายถึงจะต้องปฏิบัติงานในทางที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์และปฏิบัติกันด้วยดีของสมาชิกในชุมชน การติดต่อสื่อสารที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นการช่วยให้หน้าที่นี้บรรลุเป้าหมาย

ส่วนบทบาทของผู้นำชุมชน ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ครूरเรือนสามารถพึ่งตนเองได้ ส่งเสริมอาชีพที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามความเหมาะสม
2. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ได้แก่ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม เสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี และระบบโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอต่อความต้องการ
3. ด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ ระบบโครงสร้างพื้นฐานสุขภาพ จากการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดการเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค และการดูแลสุขภาพด้วยตนเอง
4. ด้านศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี ได้แก่ การนับถือศาสนาที่ยึดเหนี่ยวจิตใจการมีวิถีชีวิตแบ่งปันเอื้ออาทร และการอนุรักษ์สืบสานวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน
5. ด้านการพัฒนาคน ได้แก่ การจัดการความรู้/ภูมิปัญญา การพัฒนาผู้นำ/สมาชิกในชุมชน
6. ด้านบริหารจัดการชุมชน ได้แก่ การจัดทำระบบข้อมูล การจัดทำแผนชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชน และการเสริมสร้างการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย
7. ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้แก่ การป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน และการป้องกันภัยธรรมชาติ

อย่างไรก็ตามการเป็นผู้นำชุมชนที่ดีต้องมีลักษณะที่ดี กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีบุคลิกภาพดี สุขภาพกายสุขภาพจิตดี ความทรงจำดี ทักษะในการสื่อสารดี ความคิดสร้างสรรค์ดี ระบบจัดการดีและมีภาวะผู้นำ (กรมพัฒนาชุมชน, 2553) จึงจะสามารถชี้นำชุมชนให้มีความเข้มแข็งได้

สภาพพื้นฐานของเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

การมีส่วนร่วมภาคประชาชนและชุมชนของประเทศ จึงถือเป็นกำลังสำคัญยิ่งในการเตรียมการป้องกันตนเองและเป็นหน่วยย่อยที่คอยสนับสนุนช่วยเหลือสังคมระดับประเทศ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างชุมชนในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

เทศบาลนครนนทบุรีได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 โดยครอบคลุมตำบลสวนใหญ่ทั้งตำบล มีพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร (ตามราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 1196) และด้วยความเจริญจากสภาพพื้นที่อันเป็นเมืองปริมณฑล มีพื้นที่ติดต่อกรุงเทพมหานคร ความเหมาะสมทางด้านผังเมืองพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นเต็มพื้นที่ ความต้องการในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคมีมากขึ้น และความเหมาะสมด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว เทศบาลจึงได้รายงานกระทรวงมหาดไทย ขอขยายเขตเทศบาลจากเดิมออกไปอีก 4 ตำบล คือ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอและตำบลท่าทราย ต่อมาเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองนนทบุรีขึ้นเป็นเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา (ตามราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 40ก วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538) เทศบาลนครนนทบุรี นครนนทบุรีหรือนครนนท์ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ชั้น 1 ก. ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เป็นเมืองปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ที่รองรับการขยายตัวของเมืองหลวงของประเทศ และเป็นเขตเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศไทย และเป็นเขตเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศไทย มีประชากรกว่า 261,474 คน 93 ชุมชน (กรมการปกครอง, 2553) โดยมีนายสมนึก ธนเดชากุล เป็นนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี คนปัจจุบัน

เทศบาลนครนนทบุรีมีอาณาเขตครอบคลุม 4 ตำบลของอำเภอเมืองนนทบุรี ได้แก่ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 38.90 ตารางกิโลเมตร

- ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตเทศบาลนครปากเกร็ด (อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางตลาดเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตหลักสี่ (กรุงเทพมหานคร) มีคลองประปาเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศใต้ ติดต่อกับเขตบางซื่อ (กรุงเทพมหานคร) และอำเภอบางกรวย (จังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางเขนและแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งเขต

- ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่ เขตเทศบาลเมืองบางศรีเมือง และเขตเทศบาลตำบลไทรมา (อำเภอเมืองนนทบุรี) มีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งเขต

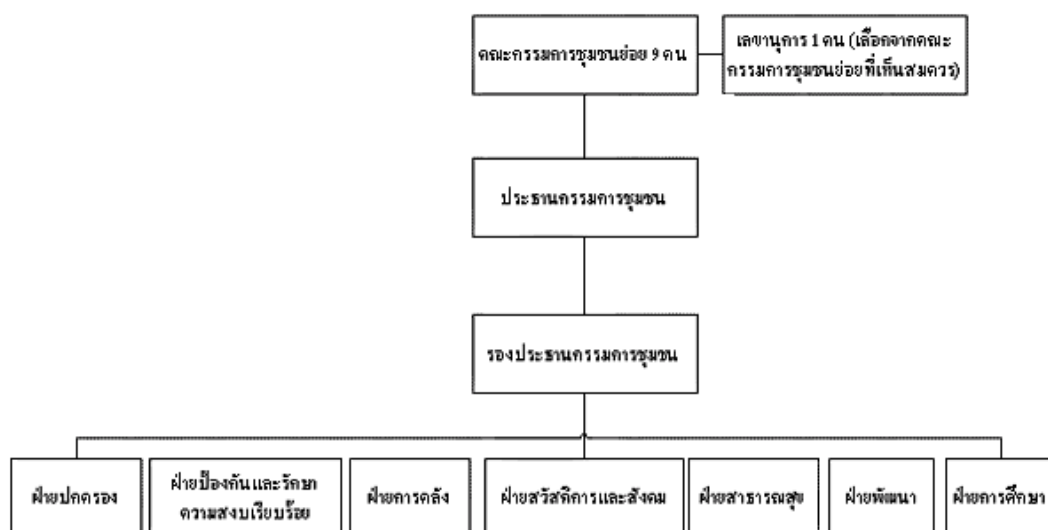
แหล่งข่าวหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (ไทยรัฐออนไลน์, 2554) ได้มีการรายงานจากศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกการบริการรถจักรยานยนต์ วาตภัยและดินโคลนถล่ม (คอส,) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 ระบุว่า มีพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยทั้งหมด 22 จังหวัด 144 อำเภอ 1,019 ตำบล 7,197 หมู่บ้าน ราษฎรประชาชนได้รับความเดือดร้อน 1,903,457 คน เสียชีวิต 562 คน และสูญหาย 2 คน แต่เขตเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีพื้นที่ 38.9 ตร.กม. เขตรับผิดชอบ 5 ตำบล คือ สวนใหญ่ ตลาดขวัญ ท่าทราย บางกระสอและบางเขน กับจำนวนประชากรกว่า 270,000 กว่าคน ยังรอดพ้นจากการเป็นสถานะผู้ประสบภัยเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม ทั้งที่ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม ทิศเหนือติดคลองบางตลาด ทิศตะวันออกติดคลองประปา และคลองสวน ทิศใต้ติดคลองบางเขนและมีแม่น้ำเจ้าพระยาขนานตลอดแนวกว่า 10 กิโลเมตร เท่ากับว่า มีน้ำล้อมรอบทั้ง 4 ด้าน

เทศบาลนครปากเกร็ด หรือนครปากเกร็ดเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ชั้น 1ก ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล 34 หมู่บ้าน คือ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบางตลาด ตำบลคลองเกลือและตำบลบ้านใหม่ สภาพพื้นที่สวนผลไม้ต่างๆ ได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่รองรับการขยายตัวเป็นที่พักอาศัย อุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ ซูเปอร์มาร์เก็ตและหน่วยงานราชการส่วนกลาง นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน คือ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ เป็นนายกเทศมนตรี ข้อมูลประชากร ณ พ.ศ.2552 มีประชากรทั้งสิ้น 176,742 คน ครอบคลุมพื้นที่ 36.04 ตร.กม.

- ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลบ้านใหม่ (อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี) มีคลองบ้านใหม่ (คลองวัดโพธิ์ทองบน) เป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตดอนเมืองและเขตหลักสี่ (กรุงเทพมหานคร) มีคลองประปาเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศใต้ ติดต่อกับเขตเทศบาลนครนนทบุรี (อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางตลาดเป็นเส้นแบ่งเขต
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด เขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางตะไนย์ (อำเภอปากเกร็ด) เขตเทศบาลเมืองบางคูวัด และเขตเทศบาลตำบลบางเขน (อำเภอเมืองปทุมธานี) มีแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำลาดเกร็ด และแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งเขต

โดยชุมชนทั้ง 5 ตำบลของเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ได้มีการเตรียมการอย่างดี ในการป้องกันน้ำท่วมก่อนถึง 3 เดือนล่วงหน้า จึงสามารถที่จะป้องกันภัยน้ำท่วมได้เป็นอย่างดี ทำให้ กว่า 80,000 ครั้วเรือนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ได้รับผลกระทบจริงๆ เพียง 3% เท่านั้น (ไทยพีบีเอส, 2554)

เทศบาลนครปากเกร็ด ได้ดำเนินการจัดตั้งชุมชนขึ้น จำนวน 63 ชุมชน เมื่อปี พ.ศ.2549 ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่ประสงค์ให้ประชาชนในเขตเทศบาลฯ ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนตนเอง เป็นการประสานส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นกับเทศบาล ซึ่งในแต่ละชุมชนจะมี คณะกรรมการชุมชน จำนวน 9 คน ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการดำเนินงาน ประสานงานติดต่อระหว่างชุมชนและเทศบาล ตามรูปแบบการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน ดังนี้



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างรูปแบบการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด
ที่มา เทศบาลนครปากเกร็ด (2554)

นอกจากนั้น แผนป้องกันน้ำท่วมนครปากเกร็ดโมเดล (เทศบาลนครปากเกร็ด, ม.ป.ป.) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดนนทบุรี ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑลด้านเหนือของกรุงเทพมหานคร และอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ครอบคลุม 5 ตำบล ของอำเภอปากเกร็ด คือ ตำบลปากเกร็ด บางพูด บ้านใหม่ คลองเกลือ และบางตลาด มีพื้นที่ 36.04 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ด้านทิศเหนือติดคลองบ้านใหม่ ทิศตะวันออกติดคลองประปา ทิศใต้ติดคลองบางตลาด และทิศตะวันตกติดแม่น้ำเจ้าพระยา มีแนวคูคลองสาธารณะพาดผ่านในพื้นที่ เพื่อระบายน้ำลงเจ้าพระยา กว่า 14 สาย มีถนนสายสำคัญ คือ ถนนติวานนท์ แจ้งวัฒนะ ศรีสมาน ขอยวัดกู่และถนนเลี้ยวเมือง ซึ่งล้วน

เป็นพื้นที่รับน้ำจากเมืองที่กำลังเติบโต จากสถานที่ตั้งซึ่งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นพื้นที่ลุ่ม ทำให้ประสบปัญหาความเสียหายจากน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี สิ่งที่ดีสิ่งหนึ่งของปากเกร็ดคือ เรายอมรับว่าเราอยู่ติดน้ำ เราต้องอยู่กับน้ำให้ได้ ปากเกร็ดมีวัดวาอาราม และชุมชนดั้งเดิมจำนวนหนึ่งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ทุกครั้งที่น้ำเหนือมา น้ำทะเลหนุนเราจะเตรียมรับ และมีแผนฉุกเฉินป้องกันน้ำท่วมตามภารกิจที่ 7 หน่วยส่วนร่วมชุมชน คือแผนป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ปากเกร็ด จะสำเร็จได้การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดในพื้นที่ทั้งวัด ชุมชนและอาสาสมัครเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากแนวคันกั้นน้ำริมน้ำทั้งหมดอยู่ในพื้นที่ของวัดริมน้ำ รวมทั้งชุมชนริมน้ำตลอดระยะทางยาว 9 กิโลเมตร ซึ่งวัดและชุมชนต่างพร้อมกันดูแลพื้นที่ทั้งในคันและนอกคันกั้นน้ำ ที่จะต้องบริหารจัดการให้เกิดความร่วมมือ นอกคันกั้นน้ำ ต้องให้กำลังใจ เยียวยาดูแลในฐานะพื้นที่ดังกล่าวประสบภัย รับน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่ชั้นในทั้งวัด ชุมชน ผู้ประกอบการริมน้ำ โดยต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งก่อน หลัง และระหว่างประสบปัญหาจนกว่าสถานการณ์น้ำจะคืนสู่ภาวะปกติ ส่วนในคันกั้นน้ำ หมายถึงอาคาร วัดวาอาราม บ้านเรือน ชุมชนในคันกั้นน้ำที่ปลอดภัยจากน้ำท่วม นอกจากเทศบาลจะดำเนินการกำหนดแนวทาง และระดับการตั้งคันกั้นน้ำให้แล้ว ชุมชนและวัดจะเป็นหน่วยดูแล และบริหารพื้นที่และแนวคันกั้นน้ำดังกล่าว ด้วยวิธีการและประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป วางและเสริมแนวกระสอบทราย ตั้งแนวคันดินเหนียว วางเครื่องสูบน้ำ ตรวจสอบระดับน้ำ รวมทั้งการเฝ้าระวังแนวเขื่อนให้มั่นคงแข็งแรง

ดังนั้นกว่า 93 ชุมชนเทศบาลนครนนทบุรี และ 63 ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด แม้ว่าจะเป็นหน่วยเล็กของประเทศแต่เน้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการร่วมแรงร่วมใจ ฝ่าฟันปัญหาและแก้ไขภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในเขตชุมชนของตนเองได้จึงถือได้ว่าชุมชนให้ความสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมว่า เป็นเรื่องสำคัญที่ทุกคนตระหนักร่วมกันและมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการช่วยเหลือชุมชนอย่างแท้จริงจึงกลายเป็นที่กล่าวถึงในสังคมระดับต่างๆ และได้รับความสนใจจากหน่วยงาน สื่อมวลชนในการนำเสนอให้เป็นชุมชนเข้มแข็งของการป้องกันมหาอุทกภัยที่ผ่านมา และหากหลายชุมชนของประเทศได้มีการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองก็อาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการช่วยป้องกันมหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

แนวคิดการบริหารจัดการน้ำ

ที่ผ่านมา ก่อนเกิดมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ได้มีหลายหน่วยงานทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ และหลังจากเกิดมหาอุทกภัยครั้งนี้ก็ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำรูปแบบใหม่โดยผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานหลากหลายเกิดขึ้น ซึ่งขอเสนอตามลำดับ ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระราชดำริในการแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมคือ (ไทยรัฐออนไลน์, 2554)

1. การก่อสร้างคันกันน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณโดยการก่อสร้างคันดินกันน้ำ ขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควรเพื่อป้องกันมิให้น้ำล้น ตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่างๆ ด้านใน เช่น คันกันน้ำโครงการมูโนะและโครงการปิเหล็ง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส

2. การก่อสร้างทางผันน้ำ เพื่อผันน้ำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ล้นตลิ่งท่วมท้นให้ออกไป โดยการก่อสร้างทางผันน้ำหรือ ขุดคลองสายใหม่เชื่อมต่อกับลำน้ำที่มีปัญหาน้ำท่วมให้น้ำไหลไปตามทางผันน้ำที่ขุดขึ้น ใหม่ไปลงลำน้ำสายอื่น หรือระบายออกสู่ทะเลตาม ความเหมาะสม

3. การปรับปรุงและตกแต่งสภาพลำน้ำ เพื่อให้ น้ำที่ท่วมทะเล็กสามารถไหลไปตามลำน้ำได้สะดวกหรือช่วยให้กระแสน้ำไหลเร็วยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการขุดลอกลำน้ำตื้นเขินให้น้ำไหลสะดวกขึ้น, ตกแต่งดินตามลาดตลิ่ง ให้เรียบ, กำจัดวัชพืช ผักตบชวา และรื้อทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหล, หากลำน้ำคดโค้ง มากให้หาแนวทางขุดคลองใหม่เป็นลำน้ำสายตรง, การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ

การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามพระราชดำริแก้มลิง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวพระราชดำริให้มีระบบการบริหารจัดการด้านน้ำท่วม ในวิธีการที่ตรัสว่า แก้มลิง ซึ่งได้พระราชทานพระราชอรรถาธิบายว่า “...ลิง โดยทั่วไปถ้าเราส่งกล้วยให้ ลิงจะรีบปอกแล้วเอาเข้าปากเคี้ยวแล้วเอาไปเก็บไว้ที่แก้ม ลิงจะเอากลับเข้าไปไว้ที่กระพุ้งแก้มได้เกือบทั้งหัว โดยเอาไปไว้ที่แก้มก่อน แล้วจึงนำมาเคี้ยวบริโภคและกลืนกินเข้าไปภายหลัง...” เปรียบเทียบได้กับเมื่อเกิดน้ำท่วมก็ขุดคลองต่างๆ เพื่อชักน้ำให้มารวมกันแล้วนำมาเก็บไว้ เป็นบ่อพักน้ำอันเปรียบได้กับแก้มลิง แล้วจึงระบายน้ำลงทะเลเมื่อปริมาณน้ำทะเลลดลง

กิตติ ตันเจริญ (ม.ป.ป., หน้า 3) ผู้ช่วยผู้ว่าการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (ชพน.) ได้ให้แนวทางการจะแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนว่า “...ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต้องตัดสินใจร่วมกันทั้งประเทศ เริ่มตั้งแต่ต้นนโยบายด้านเกษตรกรรมโดยการกำหนดพื้นที่และจำนวนครั้งในการเพาะปลูกที่ชัดเจน เพื่อให้ทราบถึงปริมาณน้ำที่ต้องการใช้ มีการกำหนดเส้นทางการระบายน้ำ (Flood Way) ที่ชัดเจน มีแนวทางและกระบวนการผันน้ำออกสู่ทะเลอย่างรวดเร็ว และที่สำคัญคือการบริหารจัดการการเคลื่อนที่ของน้ำอย่างเป็นระบบโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้การระบายน้ำของกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ...”

ปลอดประสพ สุรัสวดี (2555) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หนึ่งในคณะกรรมการ ศปภ. (ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับบริหารจัดการน้ำในหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2,726, 29-31 มีนาคม พ.ศ. 2555) ว่า “...คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ด้วยนั้น ถือเป็นฝ่ายแผนงาน ฝ่ายเสธ. ทำหน้าที่คิดวางแผนป้องกันและตั้งรับกับปริมาณน้ำที่อาจเกิดขึ้นอย่างในปีที่แล้ว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้นใช้งบกลางจำนวน 1.2 หมื่นล้านบาท ส่วนระยะยาวจะ

ใช้เงินกู้ตามพ.ร.บ.ทั้ง 4 ฉบับ จำนวน 3.5 แสนล้านบาท เมื่อได้แผนการทำงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงเป็นภาคปฏิบัติที่ต้องตั้ง คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ที่มีผมเป็นประธาน หน่วยงานนี้จะป็นหน่วยปฏิบัติที่เรียกว่า “Single Command” มีหน้าที่บริหารจัดการเรื่องแผนระยะสั้นและระยะยาว นำแผนที่วางไว้มาทำให้เกิดเป็นความจริงให้ได้ โดยใช้เงิน 3.5 แสนล้านบาท มีอำนาจเด็ดขาดเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นการให้อำนาจมากที่สุด นับตั้งแต่ผมเคยเห็นระเบียบราชการมา พร้อมๆ กันนั้นก็ยังมีหน่วยเหนือกำกับกบอ. อีกชั้นหนึ่งคือ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลนโยบายในภาพกว้าง เพื่อร่วมกันรับรู้และตัดสินใจ คัดกรองอีกชั้นหนึ่ง ก่อนเข้ากรม.” ทั้งนี้ กบอ.จะทำงานบน 3 ฐานใหญ่ๆ คือ

1. Data Bank Center ซึ่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลน้ำแห่งชาติ ศูนย์นี้จะรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ อาทิ กรมชลประทาน กรมน้ำ กรมอุตุฯ กรมวิทยาศาสตร์ ศูนย์เตือนภัยทางทหาร กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีข้อมูลดิบและข้อมูลที่ประมวลแล้ว โดยศูนย์กลางข้อมูลน้ำแห่งชาติจะนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แน่นอน ข้อดีคือหน่วยงานต่างๆ มองภาพกว้างขึ้น ได้ข้อมูลของหน่วยอื่นสามารถนำข้อมูลทั้งหมดกลับไปใช้ได้ ซึ่งที่ผ่านมาทำไม่ได้ จากศูนย์กลางข้อมูลน้ำแห่งชาติ จะส่งข้อมูลที่ประมวลแล้วระดับชาติมาที่ Single Command Center

2. Single Command Center หรือหน่วยบัญชาการที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด จะเลือกพื้นที่ชายเขา เอน้ำเข้ากรุงเทพฯ ไหม เอน้ำเข้าคลองนี้ไหม เปิด-ปิดประตูฝั่งไหน หน่วยงานนี้จะตัดสินใจเมื่อมอบคำสั่งต่อหน่วยราชการแล้ว ข้อมูลดังกล่าวต้องถึงประชาชนด้วย โดยส่งข้อมูลไปที่ศูนย์เตือนภัย

3. ศูนย์เตือนภัย เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ให้ได้มากที่สุดเร็วที่สุด ด้วยการส่งข้อมูลผ่านสมาร์ทโฟน สถานีวิทยุ เว็บไซต์ ระบบสื่อสารประจำหมู่บ้าน โดยจับมือกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ เซ็นเตอร์ของศูนย์เตือนภัยจะตั้งอยู่ที่ กรมอุตุฯ ซึ่งถือเป็นส่วนหัวของระบบ ในส่วนของหางจะไปอยู่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและติดแดง ทำเนียบรัฐบาล เช่นเดียวกับ Data Bank ที่มีศูนย์ใหญ่อยู่ที่กรมอุตุฯ....” นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงปรัชญาความคิดการทำงาน คือ “Room for the River” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งว่า “น้ำต้องมีที่ไป” นายกรัฐมนตรีบอกว่า “น้ำต้องมีที่อยู่” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกต้องทั้ง 2 แนว ดังนั้นจึงมีหน้าที่นำทั้ง 2 มาปฏิบัติกล่าวคือ น้ำต้องมีที่อยู่ อยู่ในที่ที่เขาอยู่ และมีที่ให้เขาไป นอกจากการหาที่ให้น้ำอยู่น้ำไปแล้ว การดูแลในแต่ละพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่กลางน้ำ และพื้นที่ปลายน้ำต้องชัดเจน เพราะแต่ละพื้นที่ แต่ละภูมิศาสตร์มีความแตกต่างกัน ภายใต้ความแตกต่างเหล่านั้นต้องอยู่ใน 5 ส่วนต่อไปนี้ 1.จับน้ำ 2.เก็บน้ำ 3.ถ่วงน้ำ 4.ระบายน้ำ 5.ป้องกันพื้นที่

สนธิ อักษรแก้ว (2554) ประธานสมาคมป่าชายเลนนานาชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบนิเวศวิทยาป่าบกและป่าชายเลน และให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ถึงแนวทางการบริหารจัดการน้ำในมุมมองของเขาว่า การเกิดอุทกภัยในครั้งนี้ไม่ใช่เพราะน้ำมาก แต่เป็นเพราะการบริหารจัดการ หากมองทั้งระบบก็จะพบถึงสาเหตุของการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้กล่าวคือ ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก ดังนั้นโอกาสที่จะเกิดน้ำท่วมหรือน้ำแล้งจึงไม่ใช่เรื่องยาก เพราะป่าไม้เป็นตัวควบคุมระบบวงจรชีวิตน้ำทั้งหมด และเสนอแนวคิด สำหรับแนวทางที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนที่แท้จริงในเรื่องของระบบการป้องกันการเกิดวิกฤติน้ำท่วม แม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันได้ทั้งหมด 6 มาตรการจัดการน้ำแบบยั่งยืน คือ

1. ระบบป้องกันน้ำท่วม (Flood Focusing System) ณ วันนี้ระบบนี้ต้องยกเครื่องใหม่ เพราะที่ทำกันอยู่เป็นเรื่องที่ต่างคนต่างทำ ส่งผลให้คนรับฟังสับสน ดังนั้นเราต้องยกเครื่องหน่วยงาน ต้องทำให้เป็นเอกลักษณะ ทำงานแบบทันลูกทันคน ต้องเป็นการพยากรณ์ที่แม่นยำ ถูกต้อง สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้

2. ระบบการเตือนภัยน้ำท่วม (Flood Warning System) นอกจากความแม่นยำของข้อมูลแล้ว ประชาชนก็ต้องมีความรู้ขั้นพื้นฐานในเรื่องสาเหตุการเกิดภัยพิบัติต่างๆ โดยการบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าเป็นหลักสูตรการเรียนการสอน

3. ระบบป้องกันตัวเอง (Flood Protection System) ถ้าระบบที่ 1 กับ 2 ไปได้ดี ระบบนี้ก็มีความเป็นไปได้ ถ้าจะให้ได้ผลจริงๆก็ต้องดูโครงสร้างทั้งหมดที่เป็นปัจจัยหลักให้เกิดน้ำท่วมนั่นคือ เรื่องของพื้นที่ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำ ต้องจัดการให้ดี พื้นที่ป่าพรุซึ่งเป็นที่ซับน้ำอย่าง ห้วย หนอง คลอง บึง บ้านเราก็เยอะแยะไปหมด แต่ขาดการบริหารจัดการที่ดี ขาดการบำรุงรักษาทำให้เมื่อถึงเวลาต้องใช้งานทำให้ไม่สามารถใช้งานได้

4. การต่อสู้กับน้ำท่วม (Flood Fighting System) ถ้าเราต่อสู้แบบที่ทำกันอยู่ก็เจ๊ง เราไม่ได้สู้เพื่อเอาชนะได้ เพราะว่าเราไม่มีทางชนะธรรมชาติได้หรอก แต่เราสู้เพื่อบรรเทา อีกทั้งการต่อสู้ในครั้งนี้ก็เป็นการต่อสู้ที่ไร้ซึ่งความสามัคคี และไม่มีพื้นฐานความรู้เรื่องน้ำอย่างแท้จริง

5. ระบบบรรเทาและเยียวยาน้ำท่วม (Flood be life System) จะเห็นว่าตอนนี้ถนนกลายเป็นคลองไปหมดแล้วประชาชนก็เดือดร้อนไม่ว่าจะเป็น เรื่องการเดินทาง ทำให้รัฐบาลไม่เข้าเรือมาประจำคลองต่างๆ คอยบริการประชาชน กลับให้กลุ่มเรือจ้างมาทำหน้าที่แทนรัฐบาล

6. ระบบการจัดการอย่างบูรณาการ ระบบนี้ผมว่าเป็นระบบที่สำคัญที่สุด ถ้าเราสามารถจัดการอย่างบูรณาการได้ โดยเอาทุกภาคส่วนมาทำงานร่วมกัน ตั้งแต่เรื่องของต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ผู้มีความรู้ทั้งหลายต้องเข้ามาคุยกัน เพื่อจัดทำระบบมาตรการเกี่ยวกับการบูรณาการอย่างจริงจัง และให้ครบวงจร

ชูโต อายุพงศ์ (2555, หน้า 1-14) ได้กล่าวถึงแนวทางการป้องกันความเสียหายและมาตรการบริหารจัดการน้ำท่วมประกอบไปด้วย 1) มาตรการที่นำสิ่งก่อสร้างมาใช้ลดขนาดความรุนแรงของน้ำท่วม เช่น การปรับปรุงสภาพลำน้ำ การใช้อ่างเก็บน้ำ เขื่อนและพนังกั้นน้ำ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมี 2) มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการสำหรับการป้องกันความเสียหายและการบรรเทาทุกข์ เช่น การวางผังเมือง การพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม ซึ่งโดยทั่วไปควรใช้มาตรการทั้งสองอย่างร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพในการบรรเทาภัยพิบัติที่ดียิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สำหรับการนำมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างมาใช้ สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาคือการเลือกใช้วิธีแก้ปัญหาวิธีใดวิธีหนึ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจเกิดผลกระทบกับสมดุลของแม่น้ำสายเดิมหรืออาจทำให้สภาพการเก็บกักน้ำในพื้นที่ของน้ำลดลงและทำให้อัตราการไหลมีค่าเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาเพื่อหาวิธีอื่นมาใช้แก้ปัญหา เช่น การปรับปรุงลักษณะภูมิทัศน์ของลำน้ำหรือการปรับสภาพพื้นผิวลำคลองโดยดาดผิวด้วยวัสดุที่ช่วยลดความเร็วในการไหล

2. มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วยสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการที่พยายามจะทำให้เกิดน้ำท่วมได้ยากขึ้น เช่น การจัดการใช้สอยที่ดิน การวางผังเมือง การควบคุมสิ่งปลูกสร้างและการขยายเมือง การเวนคืนที่ดินและการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณทางน้ำท่วม การปรับปรุงสภาพอ่างเก็บน้ำ การเก็บกักและควบคุมปริมาณน้ำในพื้นที่ เป็นต้น และมาตรการลดผลกระทบจากน้ำท่วมช่วยให้ประชาชนได้รับความเสียหาย และมีผลกระทบกับชีวิตประจำวันน้อยลงกว่าเดิม เช่น การพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม การให้ความรู้และข้อมูลสาธารณะ การป้องกันน้ำท่วมสิ่งปลูกสร้าง การอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย แผนรับมือน้ำท่วม แผนบรรเทาทุกข์ การประกันภัยน้ำท่วม การปรับเปลี่ยนสภาพน้ำท่วม เป็นต้น

แนวทางที่ดีในการป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมควรใช้มาตรการหลายอย่างร่วมกัน โดยมาตรการที่เลือกใช้มีทั้งมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ประสิทธิภาพและความสำเร็จในการบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมขึ้นอยู่กับปัจจัยสองอย่างคือ การเข้าใจและยอมรับในการเกิดน้ำท่วมและการตอบสนองจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในการดำเนินการตามแผนบริหารจัดการน้ำท่วม

สำหรับมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง มีการจัดทำ เขื่อนและพนังกั้นน้ำ (Levees and Floodwalls) การปรับปรุงสภาพลำน้ำ (Channel modifications) เส้นทางน้ำอ้อมเมือง (By-pass floodways) พื้นที่ชะลอน้ำและแหล่งเก็บกักน้ำท่วม (Retarding basins and flood storage areas) อ่างเก็บน้ำบรรเทาน้ำท่วม (Flood mitigation reservoirs) และการปรับปรุงระบบระบายน้ำ

สำหรับมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง มีการจัดการที่ดิน (Land use management) การเวนคืนที่ดิน การปรับปรุงพื้นที่เพื่อให้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ การพยากรณ์และการเตือนภัยน้ำท่วม

การให้ข้อมูลสาธารณะ การป้องกันน้ำท่วมสิ่งปลูกสร้าง การอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย แผนรับมือ น้ำท่วม แผนบรรเทาทุกข์ การประกันภัยน้ำท่วม และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพน้ำท่วม

ชลัญญา วสุเมธาวดี (2555) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการน้ำ ไว้ในรายงานพิเศษ “ถอดบทเรียนแนวคิด “การจัดการน้ำ” ชุมชนทางเลือกแก้ปัญหาน้ำท่วม-ฝนแล้ง?” แนวคิดพื้นฐานในเรื่องการจัดการน้ำของชาวบ้าน เพื่อตอบสนองระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก จึงมีหลักการจัดการที่ขึ้นกับบริบทของความเป็นชุมชน ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และกระจายประโยชน์ในกลุ่มชุมชน หรือระหว่างชุมชนที่อาศัยลุ่มน้ำเดียวกัน ดังแนวคิดของชาวบ้านในพื้นที่ ต.ปากแพรก จ.กาญจนบุรี ซึ่งมีระบบการบริหารจัดการน้ำขนาดเล็กที่ท้องถิ่นสามารถทำได้เองและมีประสิทธิภาพคือ ระบบการทำฝายน้ำล้นกันลำห้วยขนาดเล็กต่างๆ เช่น ในตำบลมีลำห้วยความยาวประมาณ 2 กิโลเมตร ที่ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในหน้าแล้ง และเกิดภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนมาตลอด อีกหนึ่งแนวคิดเรื่องการจัดการน้ำที่ถือได้ว่าเป็นภูมิปัญญาชาวบ้านอย่างแท้จริง คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนฝั่งน้ำจืดและน้ำเค็ม เรื่องการเปิด-ปิดประตูน้ำในพื้นที่ ต.แพรกหนามแดง อ.อัมพวา จ.สมุทรสงคราม โดยชาวบ้านได้ช่วยกันคิดค้นประตูระบายน้ำแบบใหม่ขึ้นมาทดแทนประตูระบายน้ำแบบเดิมของกรมชลประทาน ซึ่งประตูใหม่จะมีลักษณะเป็นบานประตูด้านล่างทึบ ด้านบนเป็นบานพับเปิดได้เพียงด้านเดียวเพื่อระบายน้ำจืดออกสู่ทะเล โดยบานประตูจะเปิดออกเมื่อปริมาณน้ำจืดสูงเกินระดับที่ต้องการ และเมื่อน้ำทะเลขึ้นในระดับที่สูงบานประตูก็จะปิดลงทันทีส่วนในพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณต่างๆ ซึ่งถือว่าได้รับผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมซึ่งเป็นอย่างมาก ดังเช่น บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ ในจังหวัดศรีสะเกษ นั้น ชาวบ้านก็มีวิธีจัดการน้ำที่ใช้เงินน้อยกว่าเมกะโปรเจกต์น้ำที่ผ่านมาของภาครัฐ โดยที่ไม่ส่งผลกระทบกับชาวบ้านและไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ทั้งนี้ ที่ชาวบ้านจะต้องลงทุนในการจัดการน้ำโดยใช้ภูมิปัญญานี้ก็คือ เครื่องสูบน้ำเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนการจัดการหรือกักเก็บก็คำนวณจากร่องน้ำกุด เป่งต่างๆ ที่พบในพื้นที่ โดยใช้ความรู้จากประสบการณ์และการถ่ายทอดของบรรพบุรุษ ตัวอย่างดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงองค์ความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของชาวบ้าน ซึ่งมีความแตกต่างไปจากแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐฯ มีวิธีการและวิธีคิดบนพื้นฐานที่ว่ารัฐต้องจัดหาและต้องจัดการแหล่งน้ำ เพื่อพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมุ่งออกแบบระบบต่างๆ โดยการลงทุน และสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นตรงกันคือ แนวโน้มการจัดการเรื่องน้ำในอนาคตนั้น น่าที่จะลดบทบาทภาครัฐ และเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดการภาคเอกชน รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการจัดการน้ำต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

เกษม จันทรแก้ว (2554) ผู้อำนวยการโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้ให้แนวคิดการบริหารจัดการน้ำท่วมว่า ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการน้ำจะขึ้นอยู่กับการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างยุทธศาสตร์การจัดการ อย่างไรก็ตาม

การกำหนดยุทธศาสตร์แบ่งความรับผิดชอบเป็นต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และการใช้น้ำ ได้รับความสำเร็จมาแล้วหลายกลุ่มน้ำและในหลายๆประเทศ ประเด็นสำคัญที่ได้รับความสำเร็จก็คือ การวางแผนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน และเป็นการผสมผสานแบบ "streamline integration" ประสบการณ์การบริหารจัดการน้ำท่วมปี พ.ศ.๒๕๕๔ ที่ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง มีตัวชี้ที่บ่งบอกการไม่ได้ ได้รับความสำเร็จได้แก่ การเกิดน้ำท่วมทุกจังหวัดที่น้ำผ่าน รวมถึงความหายนะของการสูญเสียเป็น แสนๆล้านบาทของเจ็ดนิคมอุตสาหกรรม ทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน แนวทางการจัดการไม่ เป็นไปตามอุปนิสัยของน้ำที่ต้องไหลลงสู่ที่ต่ำเสมอ แนวทางการจัดการที่ถูกต้องต้องให้มันไหลลงสู่ทาง น้ำธรรมชาติและตามความสามารถของการระบาย ถ้ามีน้ำส่วนเกินเกิดขึ้น ควรต้องหาที่หน่วงน้ำไว้ ชั่วคราว ณ แก้มลิงธรรมชาติและที่สร้างขึ้น อาจต้องขุดร่องน้ำเพิ่มเพื่อเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำให้ มากขึ้น การทำงานอย่างผสมผสานทั้งแนวตั้ง(งานที่ทำตามแนวน้ำเคลื่อนที่จากจุดเริ่มต้นถึงสุดท้าย สัมพันธ์กันและกันอย่างกลมกลืน) และแนวนอน(ทำงานให้สัมพันธ์กันอย่างกลมกลืนระหว่างงาน แนวตั้ง) ดังได้กล่าวแล้วว่า การแบ่งเขตความรับผิดชอบที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และ การใช้น้ำ น่าจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องสำหรับการเกิดน้ำท่วมครั้งประวัติศาสตร์นี้ และตั้งข้อสังเกตจากภาวะ น้ำท่วมปี 2554ว่ามีหลายประเด็นที่อาจเป็นต้นเหตุของความล้มเหลวของการจัดการน้ำท่วมดังนี้

1. ขาดการผสมระหว่างหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ปริมาณน้ำท่าและน้ำหลากที่เกิดขึ้นไม่มีการกล่าวถึง(มีการกล่าวถึงภายหลังเกิดอุทกภัยมาแล้วมากกว่าหนึ่งอาทิตย์) ตัวเลขปริมาณน้ำนี้เป็น สิ่งสำคัญที่สุดในการจัดการ มีคำพูดแบบนามธรรมคือ "มวลน้ำ" ที่อยากจะทราบปริมาณที่แน่ชัดก็คือ การจัดการทรัพยากรนั้น ผู้จัดการต้องสามารถให้ขนาด หรือ "quantification" ให้ได้ก่อนจะวางแผน งาน

2. ผู้นำและผู้จัดการระดับสูงขาดความรู้และประสบการณ์ ต่างคนต่างคิดต่างสั่งการต่างพูด ุลา ทำให้เกิดการสับสนของประชาชนและผู้ประสบภัย มีนักวิชาการเป็นกรรมการ/ที่ปรึกษา บุคคล เหล่านั้นเกือบทั้งหมดขาดความเชื่อถือทางวิชาการ น่าจะมาร่วมงานเพราะการเมือง แต่นักการเมืองก็ ไม่ได้ให้ความเชื่อถือเช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว สื่อทุกสาขาโดยเฉพาะทีวีจึงหันไปพึ่งนักวิชาการใน มหาวิทยาลัย จากผู้เกษียณ จากผู้มีประสบการณ์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความสับสนมากยิ่งขึ้น แต่ค่อนข้างจะเชื่อนักวิชาการจากทีวีมากกว่า

3. ขาดการผสมผสานอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น การปล่อยน้ำจากเขื่อนภูมิพล สิริกิตี ป่า สัก ฯลฯ ทุกเขื่อนปล่อยพร้อมกันและปล่อยปริมาณน้ำที่มาก ผลก็คือ สร้างปัญหายิ่งมากขึ้นไปอีก หลายเท่าตัว อีกเรื่องหนึ่งคือการปิดเปิดประตูน้ำเพื่อการบังคับทางเคลื่อนที่ของน้ำหลาก ขาวว่า เพราะเหตุทางการเมืองเป็นเหตุ แม้แต่ผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลเองก็ขัดขวางเพราะไม่อยากเสีย คະแนนเสียง และที่ กทม. ก็บริหารโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

4. ระบบระบายน้ำทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานครมีระบบการระบายน้ำที่เสื่อมโทรม ต้น

เงินเพราะมีตะกอนสะสมอันเป็นต้นเหตุของการแพร่กระจายของสิ่งปนเปื้อนในน้ำหลาก ผังน้ำพังทลาย มีสิ่งก่อสร้างขวางการเคลื่อนที่ของน้ำหลากทุกๆเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครที่ทุกคลอง (๑๑๗คลอง) ที่เคยลึก ๖ - ๑๐ เมตร ขณะที่ชุดในรัชสมัยรัชกาลที่สี่-ห้า แต่ปัจจุบันคลองที่ลึกที่สุด ๒ เมตร ที่เหลือตื้นกว่านี้ทั้งนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การระบายน้ำหลากของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงไม่เป็นไปตามที่ผู้รับผิดชอบแจ้งต่อสาธารณะ

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีความพร้อมทั้งทางด้านวิชาการ เครื่องมือและอุปกรณ์ แผนดำเนินงาน ปริมาณและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่(โชคดีที่ทุกคนทำงานด้วยจิตสำนึกสูง)และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน. (ต่างคนต่างทำ) และ

6. ขาดแผนงานและผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการอย่างมีความรู้และประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีอำนาจในการสั่งการ

เสรี สุภราทิตย์ (ม.ป.ป., หน้า 3) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการอุทกภัยในอดีตว่า มักให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดหรือเฉพาะด้าน โดยขาดความระมัดระวังในเรื่องผลกระทบต่อชุมชนเหนือน้ำและท้ายน้ำ การพัฒนาพื้นที่น้ำท่วมถึงเป็นพื้นที่เศรษฐกิจชุมชนเมืองโดยขาดความระมัดระวังและมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน

เสรี สุภราทิตย์ (ม.ป.ป., หน้า 8) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคตจะต้องเผชิญกับความท้าทายในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ 1) การสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต 2) ความต้องการการบริหารจัดการเชิงลุ่มน้ำ 3) แนวคิดเชิงระบบนิเวศน์ 4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 5) การเปลี่ยนแปลงของระบบและวิธีการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการอุทกภัยเชิงองค์รวม หรือ “Integrated Flood Management/IFP” ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากการบริหารจัดการแหล่งน้ำแบบองค์รวม (Integrated water Resources Management/IWRM) ในการประชุมที่กรุงดัลลินในปี ค.ศ. 1992 ว่าด้วยความมั่นคงของน้ำในศตวรรษที่ 21 IFM พิจารณาองค์รวมลุ่มน้ำเป็นระบบพลวัต (Dynamic system) ซึ่งแผ่นดินและน้ำมีปฏิสัมพันธ์กันต่อเนื่องตลอดเวลา ดังนั้นการบริหารจัดการอุทกภัยเชิงองค์รวม จึงเริ่มต้นที่การมองทั้งลุ่มน้ำ เริ่มจากต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (เสรี สุภราทิตย์, ม.ป.ป., หน้า 9-11)

1. การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบการจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบหมายถึง การบริหารจัดการที่ครอบคลุมกระบวนการต่าง ๆ ของอุทกภัยจากต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่มั่นคง การบริหารจัดการอุทกภัย และภัยแล้ง จึงต้องสอดคล้องกันโดยการนำปริมาณน้ำท่วมมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่แห้งแล้ง

2. การจัดการแบบองค์รวมของดินและน้ำการวางแผนการใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการน้ำ ควรเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาาร่วมกันและสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3. การผสมผสานมาตรการต่างๆ ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยที่สำคัญ คือ สภาพอากาศคุณลักษณะลุ่มน้ำ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม การใช้กลยุทธ์และทางเลือกตามขั้นตอนของการเกิดน้ำท่วมในลุ่มน้ำ (Layered Flood Management Strategy) ปัจจุบันเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุด

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใช้ ผู้วางแผน และผู้กำหนดนโยบายทุกระดับตามกรอบของ IFM ต้องเปิดเผย โปร่งใส และกระจายไปยังทุกภาคส่วนในลุ่มน้ำการผสมผสานเทคนิคของการจัดการอย่างเหมาะสมระหว่าง Top down และ Bottom up เป็นสิ่งจำเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในลุ่มน้ำทั้งระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับชาติจะต้องร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับสูงสุด

5. การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความอ่อนแอ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสถานะภูมิอากาศที่ทำให้สถานการณ์ของภัยพิบัติมีความไม่แน่นอนและรุนแรงมากขึ้น การใช้มาตรการทางเทคนิคเช่น กรณีการสร้างเขื่อน ผนังกันน้ำ เป็นต้น อาจไม่เพียงพอและมั่นคงในระยะยาวต่อชุมชน ดังนั้น การเปลี่ยนแนวคิดจากการต่อสู้หรือป้องกันภัยพิบัติด้วยวิธีทางเทคนิค โดยเอาปริมาณเป็นที่ตั้งไปเป็นการวิเคราะห์ประเมินความอ่อนแอของชุมชนที่ครอบคลุมทั้งตัวเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในอนาคต

การบริหารจัดการภัยพิบัติตาม 5 องค์ประกอบที่กล่าวมาแล้วโดยครอบคลุมภารกิจตามวงจรของการจัดการ กล่าวคือ การป้องกันและลดผลกระทบจากภัย การเตรียมพร้อมรับภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังการเกิดภัย สำหรับการจัดองค์กรในการบริหารภัยพิบัติโดยเฉพาะอุทกภัย ควรพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญ กล่าวคือ 1) จุดศูนย์กลางการสั่งการและการประสานงาน หรือเรียกว่า “Focal point” ซึ่งจะเป็หน่วยงานหลักที่มีอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ 2) การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องเป็นระบบที่มีการทำงานใกล้ชิดระหว่างหน่วยงาน นโยบาย กับหน่วยปฏิบัติที่ต้องตัดสินใจ 3) ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งจะต้องสามารถเชื่อมโยงจากระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัดไปจนถึงระดับชุมชน 4) การประสานงานกับหน่วยบรรเทาสาธารณภัย โดยมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบรรเทาสาธารณภัย เพื่อรับประกันได้ว่าสามารถใช้มาตรการการลดระดับความเสี่ยงได้ทันทีจากสถานการณ์ 5) ความจริงใจจากภาคการเมือง และ 6) ความร่วมมือจากหน่วยงานภาคเอกชน NGO ต่าง ๆ

ขณะที่กรมชลประทาน เผยแนวทางการจัดการน้ำพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ลดวิกฤติน้ำท่วมปทุมธานี นนทบุรี และฝั่งธนบุรีหลังจากน้ำได้ท่วมในพื้นที่ตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา อาทิ จังหวัดปทุมธานี นนทบุรี และกรุงเทพมหานคร ทำให้กรมชลประทาน ได้วางแผนบริหารจัดการน้ำพื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันตก ไม่ให้พื้นที่ดังกล่าวมีผลกระทบมากกว่าเดิม แบ่งเป็น 2 มาตรการดังนี้ (กรมชลประทาน, 2554)

1. มาตรการบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำ ได้แก่ การปล่อยน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาน้อยลง เพื่อให้ น้ำในพื้นที่ทางตอนเหนือของพระนครศรีอยุธยาลดลง

2. มาตรการผลักดันน้ำออกจากพื้นที่น้ำท่วม สามารถแบ่งได้ 3 ส่วนดังนี้

2.1 พื้นที่ทุ่งเจ้าเจ็ด - บางยี่หน จะผลักดันน้ำออกทางแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยา โดยใช้คลองบ้านลือในการบริหารจัดการน้ำ

2.2 พื้นที่ทุ่งพระยาบรรลือ ผลักดันน้ำออกทางแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยา โดยใช้ คลองพระพิมลในการบริหารจัดการน้ำ

2.3 พื้นที่ทุ่งพระพิมลใช้ประตูระบายน้ำตามแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยาในการผลักดันน้ำ จะใช้คลองมหาสวัสดิ์ในการบริหารจัดการน้ำ ส่วนเรื่องการซ่อมคันกันน้ำในพื้นที่ตะวันตก สามารถซ่อมเสร็จแล้ว 3 จาก 14 จุดด้วยกัน ได้แก่ ประตูระบายน้ำวัดตำหนัก อ.สามโคก, ท่อระบาย น้ำคลองสะท้อน และท่อระบายน้ำวัดโคก จ.ปทุมธานี

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือ กฟผ. มีการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนของ กฟผ. และ พยายามควบคุมให้ระดับน้ำอยู่ในกรอบของ “เกณฑ์ควบคุมระดับน้ำ” หรือ Rule Curve คือ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2555, หน้า 3)

1. เกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง (Lower Rule Curve) ทำหน้าที่บอกให้ทราบว่า หากมี การระบายน้ำจนต่ำกว่าระดับดังกล่าว จะมีความเสี่ยงเรื่องการขาดแคลนน้ำในปีหน้า

2. เกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน (Upper Rule Curve) ทำหน้าที่บอกให้ทราบว่า หากกัก เก็บน้ำไว้จนสูงกว่าระดับดังกล่าว จะมีความเสี่ยงเรื่องน้ำล้นเขื่อน จนอาจต้องเปิดประตูระบายน้ำล้น (Spillway)

การบริหารจัดการด้วย “Rule Curve” ในสถานการณ์ปกติ การระบายน้ำจากเขื่อนจะ พยายามควบคุมให้ระดับน้ำอยู่ระหว่าง Lower Rule Curve และ Upper Rule Curve ดังนั้น “Rule Curve” จึงเปรียบเสมือนเกณฑ์ที่คอยควบคุมระดับน้ำในเขื่อนให้มีปริมาณเก็บกักที่เหมาะสม ในทาง ปฏิบัติอาจมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้ตามแผนงานปกติ อาทิ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ ปริมาณน้ำฝน/น้ำท่าในลุ่มน้ำ ปรากฏการณ์เอลนีโญ/ลานีญา การมีมรสุมที่ทำให้เกิดฝนตกหนักมากเป็นประวัติการณ์ ตลอดจนข้อจำกัดในส่วน of พื้นที่ท้ายน้ำซึ่ง อาจอยู่ระหว่างการเก็บเกี่ยวพืชผล หรือกำลังเกิดปัญหาอุทกภัย เป็นต้น

สำหรับรัฐบาล ได้มีการรื้อโครงสร้างการจัดการ “น้ำ” โดยรวบบทบาทภาระหน้าที่ของ 5 กระทรวงและมีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นมา 3 ชุดเพื่อการจัดตั้งองค์กรแบบบูรณาการ การบริหารจัดการน้ำและการรับมือแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ ถูก มองว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งควรเร่งให้มีการแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยอุทกภัย รัฐบาลจึงจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นกำกับดูแล สำหรับคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหาร

จัดการน้ำ (กยน.) ในฐานะคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นหลังเหตุการณ์อุทกภัย เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศในระยะยาว ได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย พ.ศ. 2554 มีการสรุปการแก้ปัญหาที่ผ่านมาดังนี้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2555)

1. การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำอย่างชัดเจน โดยมีปัจจัยสำคัญที่ทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหขาดประสิทธิภาพ คือ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยขาดการบูรณาการร่วมกันทั้งในด้านข้อมูลและการปฏิบัติ
2. ไม่มีศูนย์กลางบัญชาการและประสานงาน การมุ่งปฏิบัติตามภารกิจของตนมากกว่าดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
3. การสื่อสารที่มีปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองและระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการน้ำพบว่า การบริหารจัดการน้ำได้มีการดำเนินการครอบคลุมกระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ การบริหารจัดการเตรียมการก่อนเกิดอุทกภัย การบริหารจัดการป้องกันเมื่อเกิดอุทกภัย และการบริหารจัดการหลังเกิดอุทกภัย โดยทั้ง 3 ขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารจัดการเตรียมการก่อนเกิดอุทกภัย เป็นการวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากอุทกภัย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการวางแผนป้องกันล่วงหน้า เตรียมความพร้อมในการรับมือ ในขั้นตอนนี้ควรมีการวางระบบป้องกันอุทกภัย ระบบเตือนภัยซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และตัดสินใจร่วมกันทั้งประเทศ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชุมชน เช่น การกำหนดพื้นที่รับน้ำและเส้นทางน้ำในการไหลลงสู่ทะเลที่ชัดเจน วางผังเมือง จัดทำระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงลำน้ำ อ่างเก็บน้ำ สร้างคันกันน้ำ เขื่อน ผนังกันน้ำหรือฝาย ชุดคลองเพื่อพักน้ำ หรือ “แก้มลิง” ขุดร่องน้ำเพิ่ม ขุดร่องคูคลองที่ตื้นเขิน เป็นต้น ในขั้นตอนนี้ต้องมีมุมมองในการบริหารจัดการแบบองค์รวม กล่าวคือ เริ่มจากมองกระบวนการเตรียมการตั้งแต่ต้นน้ำ จนถึงปลายน้ำ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์หรือหน่วยงานกลางเพื่อบัญชาการและประสานงาน สื่อสาร เชื่อมโยงหน่วยงานทั้งระดับนโยบาย หน่วยปฏิบัติ เชื่อมโยงรัฐกับท้องถิ่น เอกชนกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อประสานงานร่วมกัน ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำ

2. การบริหารจัดการป้องกันเมื่อเกิดอุทกภัย เป็นการบริหารจัดการป้องกันตนเองเพื่อต่อสู้กับอุทกภัย เป็นการตั้งรับป้องกันพื้นที่สำคัญๆ และที่อยู่อาศัย ในขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชน หน่วยงานรัฐ เอกชนร่วมกันช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประสานงานศูนย์ข้อมูลน้ำเพื่อรับทราบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงศูนย์เตือนภัยเพื่อให้ประชาชนพร้อมตั้งรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทัน และดำเนินการตามแผนเตรียมการ คือ การปล่อยน้ำเข้าที่เก็บน้ำหรือพื้นที่หนองน้ำชั่วคราวเพื่อหาทางระบายสู่ทะเลในช่วงน้ำลด ขั้นตอนนี้จะสามารถป้องกันตนเองได้นั้นเกิดจากการบริหารจัดการ

เตรียมการวางแผนป้องกันไว้อย่างเป็นระบบและผสมผสาน ตลอดจนการต่อสู้กับอุทกภัยให้ได้รับความเสียหายน้อยที่สุดเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้แต่ละพื้นที่ควรมีแผนรับมือที่แตกต่างกันตามสภาพภูมิประเทศหรือพื้นที่

3. การบริหารจัดการหลังเกิดอุทกภัย เป็นขั้นตอนที่มุ่งเน้นระบบบรรเทาและเยียวยาช่วยเหลือ ปลอดภัยกำลังใจผู้ประสบภัย โดยเร่งฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัยอย่างเร่งด่วน ในขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วนในสังคม รวมทั้งความจริงใจของหน่วยงานระดับนโยบายและรัฐบาล

การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ เป็นการวางแผนแบบครบวงจร คือ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ด้วยการผสมผสานวิธีการหรือมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสม มีการวิเคราะห์สภาพหรือสถานการณ์ และมีข้อมูลที่ต้องแม่นยำ ตลอดจนระบบเตือนภัย คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ตลอดจนการประสานงานและการสื่อสารที่รวดเร็ว ถูกต้อง มีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญจะช่วยให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ

บริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทและรับผิดชอบ อาทิ คณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ ซึ่งประกอบด้วย กรมชลประทาน

กรมอุตุนิยมวิทยา สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำ กรมอุทกศาสตร์ สำนักการระบายน้ำ กทม. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือ กฟผ. มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำช่วงฤดูน้ำหลาก

การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาจะดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการ ติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ ที่มีอธิบดีกรมชลประทานเป็นประธาน และอีก 8 หน่วยงานร่วมเป็นกรรมการ ประกอบด้วย กรมอุตุนิยมวิทยา สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำ กรมอุทกศาสตร์ สำนักการระบายน้ำ กทม. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) และ กฟผ. โดยคณะอนุกรรมการฯ จะติดตามสถานการณ์น้ำอย่างใกล้ชิดและร่วมกันพิจารณาปริมาณน้ำที่เหมาะสมที่จะต้องระบายออกจากเขื่อนทุกสัปดาห์หรือทุกวัน (ชัย วัชรรงค์, 2554)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตในฐานะหน่วยงานหนึ่งในคณะอนุกรรมการฯ ที่ผ่านมามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการน้ำเพื่อรับมือกับสถานการณ์ปริมาณน้ำฝนมากกว่าปีอื่นๆ ดังนี้

1. มีการติดตั้งระบบโทรมาตรให้กับอ่างเก็บน้ำที่มีความเสี่ยงในการเกิดน้ำหลาก เพื่อให้

สามารถทำนายปริมาณน้ำที่จะไหลเข้าอ่างเก็บน้ำได้แม่นยำและแน่นอน ซึ่งการคาดการณ์ปริมาณน้ำไหลเข้าอ่างเก็บน้ำล่วงหน้าที่เหมาะสม จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นอย่างมาก

2. มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการติดตามสภาพน้ำ (War Room) ขึ้นที่กองจัดการทรัพยากรน้ำ (กจน-พ.) ฝ่ายสำรวจ (อสร.) โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (ชพน.) เป็นประธาน และมีผู้แทนจากฝ่ายควบคุมระบบกำลังไฟฟ้า (อคพ.) อสร. รวมถึงเขื่อนต่างๆ ร่วมประชุมวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอแนวทางเพื่อการตัดสินใจบริหารจัดการน้ำ ผ่านระบบ Web Conference ซึ่งใน War Room จะมีระบบติดตามข่าวสารและสถานการณ์แบบ Real Time มีระบบฐานข้อมูลที่สามารถเรียกใช้งานได้สะดวกรวดเร็ว มีทีมงานที่ทำหน้าที่ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยใช้ Software ที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพสูง

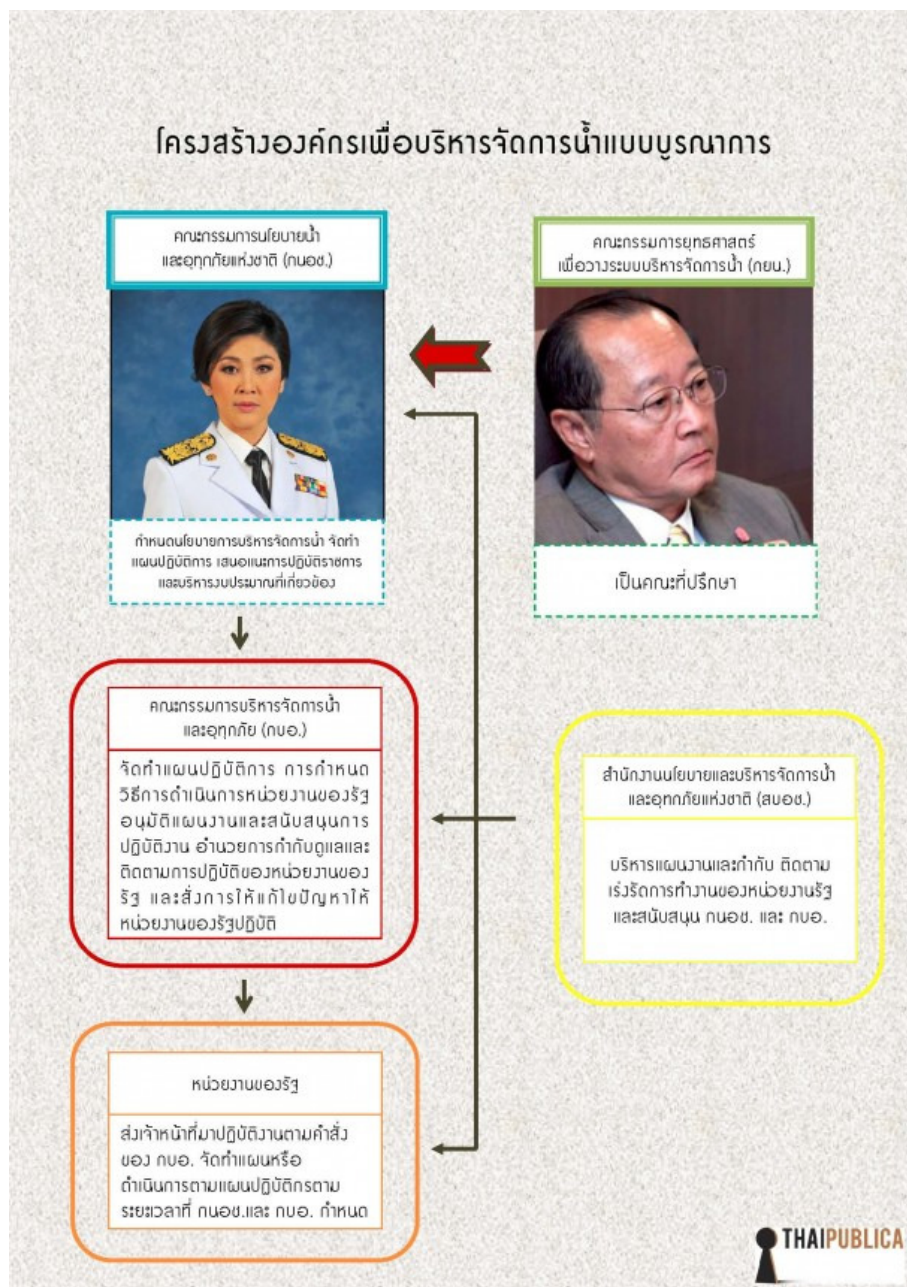
ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับน้ำจะแยกกันบริหารจัดการตามภารกิจของตน ไม่ได้ดำเนินการในลักษณะองค์รวม คือ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2555))

1. การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. การบริหารจัดการน้ำเพื่อการคมนาคม อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่ากระทรวงคมนาคม
3. การบริหารจัดการน้ำเพื่อการสงวน รักษา ปันฟู ใช้ประโยชน์และแบ่งปันน้ำในสถานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การบริหารจัดการน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและอุตสาหกรรม อยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การบริหารจัดการน้ำเพื่อการพลังงาน อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพลังงาน
6. การบริหารจัดการน้ำในฐานะที่เป็นสาธารณะภัย อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำทั้งหมดบูรณาการข้อมูลและทำงานร่วมกันภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรที่มีอำนาจเต็ม

เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงองค์กรเดียว แต่การจัดตั้งองค์กรดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ต้องใช้เวลาศึกษาและต้องมีการเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน และใช้เวลานานพอสมควรระหว่างที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำ กยน. จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรี จัดตั้งองค์กรชั่วคราว ด้วยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติขึ้นก่อน

หลักการสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 คือ การจัดให้มีองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะศูนย์กลางหลักในการบริหารจัดการน้ำ และการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับอุทกภัยทั้งระบบ เพื่อให้การกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ และการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความสอดคล้องในการอำนวยความสะดวกและการบริหารจัดการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคณะกรรมการ โดยมี กยน. เป็นที่ปรึกษา กนอช. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำ จัดทำแผนปฏิบัติการ และเสนอแนะการปฏิบัติราชการและบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง กบอ. มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง กบอ. มีอำนาจในการจัดทำแผนปฏิบัติการ การกำหนดวิธีการดำเนินการหน่วยงานของรัฐ อนุมัติแผนงานและสนับสนุนการปฏิบัติงาน อำนาจการกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ และสั่งการให้แก้ไขปัญหาให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ สบอช. มีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขาธิการ มีหน้าที่ในการบริหารแผนงานและกำกับ ติดตามเร่งรัดการทำงานของหน่วยงานรัฐ และสนับสนุน กนอช. และ กบอ. โดยคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามแผนและตามระยะเวลาที่กำหนดจากทั้ง 3 หน่วยงาน โดยถือเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) กำหนด ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ
ที่มา (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2555)

หลังจากมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำ กยบ.และแต่งตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กบอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

(กนอช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรี ตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิเป็น คณะกรรมการ โดยมี กยท. เป็นที่ปรึกษา กนอช. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำ จัดทำแผนปฏิบัติการ และเสนอแนะการปฏิบัติราชการและบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง ปลอด ประสพ สุรัสวดี (2555) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หนึ่งใน คณะกรรมการศปภ.(ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยท.) ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ด้วยนั้น ถือเป็น ฝ่ายแผนงาน ฝ่ายเสธ. ทำหน้าที่คิดวางแผนป้องกันและตั้งรับกับปริมาณน้ำที่อาจเกิดขึ้นอย่างในปีที่ แล้ว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้นใช้งบกลางจำนวน 1.2 หมื่นล้านบาท ส่วนระยะยาวจะ ใช้เงินกู้ตามพ.ร.บ.ทั้ง 4 ฉบับ จำนวน 3.5 แสนล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เสรี สุภราชิตย์ (2546, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงการจัดองค์กรด้านการบริหาร จัดการอุทกภัย โดยทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ตามกรณีศึกษาประเทศต่าง ๆ ดังรูปที่ 6 โดย ที่รูปที่ 6(ก) เป็นการกำหนดให้หน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบการบริหารจัดการภัยพิบัติ (National Disaster Management Office, NDMO) อยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือรอง นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี เช่น กรณีของ ประเทศญี่ปุ่นโคลัมเบีย แทนซาเนีย เป็นต้น รูปแบบที่ 6(ข) เป็นรูปแบบที่ NDMO ถูกจัดไว้ภายใต้ การกำกับดูแลโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเช่น กรณีของประเทศบังคลาเทศ จาไมกา เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ 6 (ค) ไม่มีหน่วยงานระดับชาติที่เป็น NDMO แต่จะมีหน่วยงานย่อยรับผิดชอบ การบริหารจัดการภัยพิบัติแยกกันอยู่ในหลายๆ กระทรวง เช่น กรณีของประเทศตุรกี

สำหรับประเทศไทยรูปแบบขององค์กรยังไม่มีความชัดเจน แต่จะคล้าย ๆ กับรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับอุทกภัยอยู่กระจัดกระจายตามกรม กอง ภายใต้กระทรวง ต่าง ๆ แต่ขาดหน่วยงานนำในการประสานภารกิจตามวงจรของการจัดการภัยพิบัติ (การเตรียมพร้อม รับภัย การป้องกันและลดผลกระทบ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังการเกิดภัย) ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ความมีเอกภาพในการสั่งการ การประสานระหว่างหน่วยในแนวขนาน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยังคงเป็นประเด็นปัญหาหลักที่ต้องแก้ไข แม้ว่าจะมีการตรา กฎหมายการปฏิรูประบบราชการออกมาใช้ (เสรี สุภราชิตย์, 2546, หน้า 6) เช่น ระบบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ อัตรากำลังและกฎกระทรวงซึ่งมีแนวคิดเพื่อกำหนด กลุ่มภารกิจ และองค์กรราชการในการรับผิดชอบให้ชัดเจน โดยในส่วนขององค์กรด้านการบริหาร จัดการภัยพิบัติมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น อุปสรรค และปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้มีการแก้ไข จะเห็นได้จากเหตุการณ์อุทกภัยในหลายพื้นที่ไม่กี่ปีที่ผ่านมา หลายหน่วยงานมุ่งเน้นการดำเนินการในการตั้งรับ กล่าวคือ เน้นในด้านการช่วยเหลือฟื้นฟูมากกว่าการ

ป้องกันและลดผลกระทบ เราอาจรับมือได้กับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นประจำได้ แต่เมื่อมีภัยพิบัติครั้งรุนแรง การเตรียมพร้อมและระบบที่มีอยู่มีอาจรับได้

กล่าวโดยสรุป บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการโดยอธิบดีกรมชลประทานเป็นประธานและมี 8 หน่วยงานร่วมเป็นกรรมการ ประกอบด้วย กรมอุตุนิยมวิทยา สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำ กรมอุทกศาสตร์ สำนักการระบายน้ำ กทม. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพื่อบริหารจัดการน้ำช่วงฤดูน้ำหลาก โดยติดตามสถานการณ์น้ำอย่างใกล้ชิดและร่วมกันพิจารณาปริมาณน้ำที่เหมาะสมที่จะต้องระบายออกจากเขื่อนทุกสัปดาห์หรือทุกวัน ต่อมาหลังเกิดมหาอุทกภัย ปี พ.ศ.2554 ขึ้น รัฐบาลได้การออกกระเปาะนโยบายสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 คือ การจัดให้มีองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะศูนย์กลางหลักในการบริหารจัดการน้ำ และการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยทั้งระบบ รัฐบาลจึงดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ" (กยน.) เพื่อเป็นศูนย์กลางหลักในการรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำ และการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยทั้งระบบ เพื่อกำหนดแนวทางการทำงาน ส่งเสริมและการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สถานการณ์น้ำท่วมประเทศไทย พ.ศ. 2554

สถานการณ์น้ำท่วมของประเทศไทย ถือเป็นเหตุการณ์ที่ปกติในทุกปีที่จะเข้าสู่ฤดูฝนซึ่งเป็นฤดูที่จะมีน้ำสูงในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดแม่น้ำจะได้รับผลกระทบอย่างมาก และหากย้อนไปในอดีตนั้น พื้นที่ที่มีน้ำท่วมก็จะเป็นพื้นที่เดิมๆ ที่มีการท่วมในทุกๆ ปี ดังนั้นจึงถือเป็นเรื่องปกติสำหรับปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา แต่ในปี 2554 ที่ผ่านมานี้สถานการณ์น้ำท่วมมีความรุนแรงมากกว่าปกติอย่างเห็นได้ชัด โดยต่อเนื่องมาจากปี 2553 แต่เนื่องจากในปี 2554 ฝนมาเร็วกว่าที่คาดการณ์และมีอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกเตน ที่พัดผ่านประเทศไทยทำให้ในหลายพื้นที่ของประเทศประสบปัญหาน้ำท่วมตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้นสถานการณ์น้ำท่วมของประเทศไทยในปี 2554 ได้เกิดขึ้นใน 2 ช่วงเวลา คือ ในช่วงเดือนมีนาคม - เมษายน 2554 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดขึ้นกับภาคใต้ โดยสถานการณ์นั้นถูกจำกัดในบางพื้นที่ของจังหวัดภาคใต้ใน 10 จังหวัด และน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกเตน ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม - 5 ตุลาคม 2554 โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2554)

1. สถานการณ์น้ำท่วมในช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน 2554 นั้น เป็นสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในภาคใต้ของประเทศไทย และมีระยะเวลาความเสียหายไม่นานนัก ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของภาคใต้ใน 10 จังหวัด 100 อำเภอ 650 ตำบล 5,378 หมู่บ้าน และมีราษฎรได้รับความเดือนร้อน 603,486ครัวเรือน 2,021,131 คน นอกจากนี้มีผู้เสียชีวิตแล้วทั้งสิ้น 51 คน และเมื่อพิจารณาความเสียหายต่างๆ นั้น พบว่า เกิดความเสียหายในทรัพย์สินและผลผลิตทางด้านภาคการเกษตร ความเสียหายด้านอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยวและด้านการค้าของภาคใต้

2. สถานการณ์น้ำท่วมตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2554 (นกเตน) ถือว่ามีความรุนแรงอย่างมาก เนื่องจากเกิดในหลายพื้นที่ และส่งผลกระทบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลเมื่อ 5 ตุลาคม 2554 นั้น พบว่ามีจังหวัดที่ยังมีผลกระทบอีก 28 จังหวัด และอีก 31 จังหวัดได้คลี่คลายสถานการณ์และอยู่ระหว่างการฟื้นฟู ดังนั้นหากพิจารณาผลกระทบโดยรวมจากน้ำท่วมตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จะมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจำนวนทั้งสิ้น 59 จังหวัด เมื่อแยกพิจารณาในรายละเอียดของความเสียหายของ 59 จังหวัด พบว่าอำเภอที่ได้รับความเสียหายมีทั้งสิ้น 572 อำเภอ 4,083 ตำบล 34,403 หมู่บ้าน โดยประชาชนมีความเดือนร้อนถึง 2,280,420 ครัวเรือน 8,009,298 คน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

ตารางที่ 2.1 จังหวัดที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม

ภูมิภาค	จังหวัด
เหนือ	เชียงราย เชียงใหม่แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ ตาก กำแพงเพชร
กลาง	นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรีนครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี
ตะวันออกเฉียงเหนือ	เลย อุตรธานี หนองคาย บึงกาฬ นครพนม อานาจเจริญ มุกดาหาร สกลนคร ยโสธร ขอนแก่น
ตะวันออก	นครนายก สระแก้ว ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
ใต้	ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี ระนอง พังงา ภูเก็ต ตรัง จังหวัดสตูล

ที่มา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวสรุปได้ว่า มหาอุทกภัยครั้งนี้ส่งผลกระทบหลายด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจไทยโดยการคาดการณ์จากนายพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล รองเลขาธิการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ว่า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยครั้งนี้จะเกินกว่า 400,000 ล้านบาทไม่รวมทรัพย์สินและความเสียหายของธุรกิจต่อเนื่องที่กระทบเป็นลูกโซ่ จนขายสินค้าหรือบริการแก่ลูกค้า

ไม่ได้ (สำนักข่าวไทย, 2554) ส่วนผลกระทบภาคเกษตร ได้รับความเสียหายคาดว่าจะมีพื้นที่เสียหายรวม 10,220,654 ไร่ เป็นพื้นที่ของพืช ประมงและแปลงหญ้าของปศุสัตว์รวมกัน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554) ผลกระทบด้านอุตสาหกรรม ภาพรวมมีนิคมอุตสาหกรรมเสียหาย 7 แห่ง รวมโรงงานที่ได้รับผลกระทบต้องหยุดการผลิตชั่วคราวประมาณกว่า 800 แห่ง มีแรงงานที่ได้รับผลกระทบประมาณ 340,000 คน (สำนักข่าวไทย, 2554) ผลกระทบด้านการท่องเที่ยว คาดว่าตลอดปี 2554 จะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาประเทศไทยลดลงประมาณ 3.5-6 แสนคน (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2554)

ส่วนนายธนวรรธน์ พลวิชัย (2554) ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้กล่าวว่า เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยมูลค่าความเสียหายรวม 3.5 แสนล้านบาท แบ่งเป็นภาคอุตสาหกรรม 2 แสนล้านบาท ภาคเกษตร 8.5 หมื่นล้านบาท การค้า 2.9 หมื่นล้านบาท การท่องเที่ยว 2.5 หมื่นล้านบาท ส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือ GDP ปี 2554 ลดลงเหลือร้อยละ 3.1-3.4 คาดว่าจะทำให้อัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยปี 2554 ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.5-2.0 ดังนั้นจึงถือได้ว่าอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2554 เป็นอุทกภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างฤดูมรสุมในประเทศไทย พ.ศ.2554 ได้เกิดผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคมและดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้พื้นดินกว่า 150 ล้านไร่ (6 ล้านเฮกตาร์) ได้รับความเสียหายและผลกระทบ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 63 จังหวัด 684 อำเภอ มีราษฎรได้รับผลกระทบและเดือดร้อน 4,086,138ครัวเรือน 13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทันบก 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (จ.แม่ฮ่องสอน 2 ราย จ.อุดรธานี 1 ราย) ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2554 และจัดเป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2554) จนได้รับการกล่าวขานว่าเป็น “อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดทั้งในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ” ขณะที่เวิลด์แบงก์ประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.36 ล้านล้านบาท แยกเป็นความเสียหายของทรัพย์สินต่างๆ 6.4 แสนล้านบาท และค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ 7.16 แสนล้านบาท โดยความเสียหายส่วนใหญ่เกิดกับภาคอุตสาหกรรม 9.3 แสนล้านบาท ภาคการท่องเที่ยว 9.4 หมื่นล้านบาท และธนาคารโลกประเมินว่า ประเทศไทยน่าจะมีความต้องการใช้เงินในการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากน้ำท่วมเพื่อให้กลับมาเริ่มต้นผลิตใหม่ในช่วงปี 2555-2556 ในวงเงินประมาณ 7.56 แสนล้านบาท แบ่งเป็นเม็ดเงินที่ต้องใช้ในระยะสั้น 6 เดือน 2.47 แสนล้านบาท

งบฟื้นฟูช่วง 6 เดือน ถึง 2 ปี ประมาณ 3.86 แสนล้านบาท และที่จะใช้เป็นเวลามากกว่า 2 ปี อีก 1.23 แสนล้านบาท (ที่มาข่าวการเงิน, 2554)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวเรียกได้ว่า เป็นมหาอุทกภัยครั้งแรกซึ่งมีความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ประชาชนทั่วทุกภาคได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนโดยทั่ว นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อภาพรวมความเชื่อมั่นต่อการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจ เศรษฐกิจสังคม ตลอดจนการท่องเที่ยวของประเทศชาติอย่างยิ่ง ธนวรรณ พลวิชัย (2554 พฤศจิกายน 9) ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เปิดเผยว่า จากสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เชื่อว่าจะส่งผลกระทบต่ออัตราการว่างงานในระบบ จำนวน 100,000 - 300,000 คน และเมื่อรวมการว่างงานแฝง ซึ่งเป็นการว่างงานชั่วคราว จำนวนคนว่างจะเพิ่มถึง 600,000 - 700,000 คน และจะทำให้ภาคการส่งออกประสบปัญหา และได้ให้ข้อมูลแก่สำนักข่าวอิสรา (2554 พฤศจิกายน 8) ว่า สถานการณ์น้ำท่วมครั้งนี้ถือเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดในรอบ 15 ปีรองจากวิกฤตเศรษฐกิจ ‘ต้มยำกุ้ง’ เนื่องจากสร้างความเสียหายทุกหย่อมหญ้า พื้นที่เกษตรกรรมเสียหาย 10 ล้านไร่

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ฯ (ไทยพีลิกา, 2554) ได้ประเมินผลกระทบความเสียหายจากอุทกภัยในช่วงไตรมาส 3 และต่อเนื่องไตรมาส 4 โดยเบื้องต้นพบว่าความเสียหายโดยรวมจะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือจีดีพี ทั้งปี 2554 ลดลง 248,386 ล้านบาท ดังตารางที่ 2.2 ผลกระทบต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานการผลิตในเขตนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปทุมธานี (นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนา นิคมอุตสาหกรรมนวนคร และนิคมอุตสาหกรรมบางกระดี่) ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เป็นต้น นิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นโรงงานผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบต้นน้ำ ทำให้ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่นๆ ทำให้เกิดการขาดแคลนชิ้นส่วนและวัตถุดิบการผลิต รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการจ้างงาน เนื่องจากการหยุดดำเนินกิจการในช่วงน้ำท่วม ด้านภาคเกษตร สภาพัฒน์ฯ ประเมินว่า มีเกษตรกรรับผลกระทบ 1,464,790 ราย มีพื้นที่เสียหาย 11,429,901 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ปลูกข้าว 9,180,657 ไร่ แต่ความเสียหายโดยรวมของภาคเกษตรมีผลทำให้จีดีพี ลดลง 28,927 ล้านบาท และทำให้รายได้ภาคเกษตรหายไป 44,584 ล้านบาท ผลจากอุทกภัยจะส่งผลให้นักท่องเที่ยวลดลง 7 แสนคน จากเดิมที่ประมาณการทั้งปี 2554 จะมีนักท่องเที่ยว 19.5 ล้านคน และประเมินว่าจะทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลงประมาณ 23,800 ล้านบาท (ค่าใช้จ่ายต่อหัวประมาณ 34,000 บาท) ดังนั้นทั้งปี 2554 จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาประเทศไทย 18.8 ล้านคน เพิ่มขึ้น 17.7 % เมื่อเทียบกับปี 2553 ขณะที่ภาคการส่งออก สินค้าส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากน้ำ

ท่วมพื้นที่เกษตรและนิคมอุตสาหกรรม ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า ยานยนต์ อาหาร ยาง และผลิตภัณฑ์ และพลาสติก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกในไตรมาสสุดท้ายของปี 2554 สภาพัฒน์ฯ จึงประเมินว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้การส่งออกทั้งปีขยายตัวได้ 17.7 % หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 226,900 ล้านบาท

ตารางที่ 2.2 ประเมินผลกระทบน้ำท่วมต่อจีดีพี ปี 2554

หน่วย: ล้านบาท			
	ผลกระทบต่อรายได้	ผลกระทบต่อ GDP ราคาประจำปี	ผลกระทบต่อ GDP ราคาคงที่
1. เกษตร	44,584	28,927	7,336
- พืช	41,588	27,191	6,440
- ปศุสัตว์	1,240	823	420
- ประมง	1,756	913	476
2. อุตสาหกรรม	357,609	158,727	77,456
3. การค้าส่งค้าปลีก	64,927	49,894	23,034
4. สาธารณูปโภค	2,935	604	421
5. การท่องเที่ยว	23,800	10,234	3,696
6. ผลกระทบ (รวม 1-5)	493,855	248,386	111,942
7. ผลกระทบต่อ GDP (ร้อยละ)			2.3

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

ที่มา ไทยพับลิก้า (2554)

แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาล พ.ศ.2555

จากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ส่งผลให้หลายภาคส่วนในสังคมเร่งดำเนินการและระดมความคิดเห็นเพื่อหาหนทาง แผนป้องกันและรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลถือเป็นองค์กรหลักในการวางแผนบริหารจัดการน้ำ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีการกำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลขึ้นนั้น ได้มีทฤษฎีแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามแนวทางการบริหารจัดการด้านน้ำท่วมล้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 พระราชทานแก่คนไทยทั่วประเทศ

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามแนวทางการบริหารจัดการด้านน้ำท่วมล้น (Flood Management) วิธีการต่างๆ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมคือ (มูลนิธิชัยพัฒนา, 2555, หน้า 1-2)

1. การก่อสร้างคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณโดยการก่อสร้างคัน ดินกั้นน้ำขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควร เพื่อป้องกันมิให้น้ำล้นตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่างๆ ด้านใน เช่น คันกั้นน้ำโครงการมูโนะ และโครงการปีเหล็งอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส

2. การก่อสร้างทางผันน้ำ เพื่อผันน้ำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ล้นล้นท่วมพื้นที่ออกไป โดยการก่อสร้างทางผันน้ำหรือชุดคลองสายใหม่เชื่อมต่อกับลำน้ำที่มีปัญหาน้ำท่วม โดยให้น้ำไหลไปตามทางผันน้ำที่ขุดขึ้นใหม่ไปลงลำน้ำสายอื่น หรือระบายออกสู่ทะเลตามความเหมาะสม ซึ่งการดำเนินการสนองพระราชดำริวิธีนี้ ดำเนินการโดยกรมชลประทาน ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากแม่น้ำโขง-ลก เข้ามาท่วมไร่นาของราษฎรเสียหายหลายหมื่นไร่ทุกปี การชุดคลองมูโนะได้ช่วยบรรเทาได้เป็นอย่างดี

3. การปรับปรุงและตกแต่งสภาพลำน้ำ เพื่อให้พื้นที่ท่วมทะเลาะสามารถไหลไปตามลำน้ำได้สะดวกหรือช่วยให้กระแสน้ำไหล เร็วยิ่งขึ้น อันเป็นการบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมขังได้ โดยใช้วิธีการดังนี้

3.1 ขุดลอกลำน้ำตื้นเขินให้น้ำไหลสะดวกขึ้น

3.2 ตกแต่งดินตามลาดตลิ่งให้เรียบมิให้เป็นอุปสรรคต่อทางเดินของน้ำ

3.3 กำจัดวัชพืช ผักตบชวา และรื้อทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหลให้ออกไปจนหมดสิ้น

3.4 หากลำน้ำคดโค้งมาก ให้หาแนวทางชุดคลองใหม่เป็นลำน้ำสายตรงให้น้ำไหลสะดวก

3.5 การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำเป็นมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่สำคัญประการหนึ่งในการกักเก็บน้ำที่ไหลท่วมล้นในฤดูน้ำหลาก โดย เก็บไว้ทางด้านเหนือเขื่อนในลักษณะอ่างเก็บน้ำซึ่งปัจจุบันดำเนินการตามพระ ราชดำรินานหลายแห่งในประเทศไทย และการป้องกันน้ำท่วมใหญ่ในระดับประเทศนั้น ขณะนี้ได้อยู่ในระหว่างดำเนินการหลายจุด คือ

1) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

2) โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

3) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำนครนายกตอนบนจังหวัดนครนายก

สำหรับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามพระราชดำริ แก้มลิง จากสภาพธรรมชาติเดิมของกรุงเทพมหานครมีลักษณะลุ่มต่ำทำให้มีการระบายน้ำยามเกิดภาวะน้ำท่วมให้ออกจากพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้า คูคลองจำนวนมากมีความลาดเทน้อยอีกทั้งมีจำนวนหลายคลองที่ลำน้ำตื้นเขิน มีวัชพืชปกคลุมกีดขวางทางน้ำไหล ทำให้เกิดเป็นสาเหตุในหลายปัจจัยของการเกิดน้ำท่วมขังในกรุงเทพมหานครและเขต ปริมณฑลเป็นระยะเวลายาวนาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวพระราชดำริให้มีระบบการบริหารจัดการด้านน้ำท่วม ในวิธีการที่ตรัสว่า แก้มลิง ซึ่งได้พระราชทานพระราชดำริอธิบายว่า...ลิง โดยทั่วไปถ้าเราส่งกล้วยให้ ลิงจะรีบปอกแล้วเอาเข้าปากเคี้ยวแล้วเอาไปเก็บไว้ที่แก้มลิงจะเอากลับเข้า ไปไว้ที่กระพุ้งแก้มได้เกือบทั้งหัว โดยเอาไปไว้ที่แก้มก่อนแล้วจึงนำมาเคี้ยวบริโภคและกลืนกินเข้าไปภายหลัง...เปรียบ เทียบได้กับเมื่อเกิดน้ำท่วมก็ชุดคลองต่างๆ เพื่อชักน้ำให้มารวมกันแล้วนำมาเก็บไว้เป็นบ่อพักน้ำอันเปรียบได้กับแก้มลิง แล้วจึงระบายน้ำลงทะเลเมื่อปริมาณน้ำทะเลลดลง

ลักษณะและวิธีการของโครงการแก้มลิง

1. ดำเนินการระบายน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนให้ไหลไปตามคลองในแนวเหนือ-ใต้ ลงคลองพักน้ำขนาดใหญ่ที่บริเวณชายทะเล เช่น คลองชายทะเลของฝั่งตะวันออก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ แก้มลิง ต่อไป
2. เมื่อระดับน้ำทะเลลดต่ำกว่าระดับน้ำในคลอง ก็ทำการระบายน้ำจากคลองดังกล่าวออกทางประตูระบายน้ำ โดยใช้หลักการทฤษฎีแรงโน้มถ่วงของโลก (Gravity Flow) ตามธรรมชาติ
3. สูบน้ำออกจากคลองที่ทำหน้าที่ แก้มลิง นี้ ให้ระบายออกในระดับต่ำที่สุดออกสู่ทะเล เพื่อจะได้ทำให้น้ำตอนบนค่อยๆ ไหลมาเองตลอดเวลาส่งผลให้ปริมาณน้ำท่วมพื้นที่ลต่น้อยลง
4. เมื่อระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำในลำคลองให้ทำการปิดประตูระบายน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำย้อนกลับ โดยยึดหลักน้ำไหลทางเดียว (One Way Flow)

หลักการ 3 ประเด็น ที่โครงการแก้มลิงจะสามารถมีประสิทธิภาพบรรลุผลสำเร็จตามแนวพระราชดำริ คือ

1. การพิจารณาสถานที่ที่จะทำหน้าที่เป็นบ่อพักและวิธีการชักน้ำท่วมไหลเข้าสู่บ่อพักน้ำ
2. เส้นทางน้ำไหลที่สะดวกต่อการระบายน้ำเข้าสู่แหล่งที่ทำหน้าที่บ่อพักน้ำ
3. การระบายน้ำออกจากบ่อพักน้ำอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และในฐานะประธานกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เป็นประธานแถลงข่าวแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาล ภายใต้หลักการวางแนวทางการดำเนินงานปรับปรุงฟื้นฟูระบบป้องกันน้ำท่วมที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ สร้างความเชื่อมั่นในการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่สำคัญ พร้อมบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2555 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ร่วมกับ นายปดิพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ประธานคณะกรรมการด้านการวางแผนและกำหนดมาตรการแก้ปัญหาหระยะสั้น นายกิจจา ผลภาษี ประธานคณะกรรมการด้านการวางระบบบริหารจัดการน้ำระยะยาวและอย่างยั่งยืน นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการและเลขาธิการ กยน. โดยมีคณะรัฐมนตรี สื่อมวลชน ร่วมรับฟังการแถลงข่าว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (Thaireform, 2555)

1. สาเหตุและความเสียหายจากอุทกภัยในปี 2554 เกิดจากปริมาณฝนที่ตกมาก ตั้งแต่เดือนมิ.ย.-ต.ค. 54 สูงกว่าค่าเฉลี่ย 39% และ 22% ในภาคเหนือ และภาคกลาง ตามลำดับ จากพายุโซนร้อนไหหม่าวกเตน เนสาด และนาลแก ส่งผลทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนหลักของภาคเหนือในเดือน ส.ค. 54 มากกว่า ส.ค. 53 ถึง 9,000 ล้านลบ.ม.และส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และน้ำล้นตลิ่ง ก่อให้เกิดอุทกภัยและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินประชาชน จำนวน 4,213,404 ครัวเรือนและมีผู้เสียชีวิต 676 ราย สูญหาย 3 คน โดยที่สาเหตุของอุทกภัยในครั้งดังกล่าว มาจากการ

ที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง ระบบนิเวศน์ถูกทำลาย องค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ การขาดแผนหลักและงบประมาณในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว ตลอดจนระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำของประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ทันสมัย และการขาดความพร้อมในการเผชิญอุทกภัยขนาดใหญ่ เป็นต้น จากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งดังกล่าว ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งที่เป็นมูลค่าความเสียหายและค่าเสียโอกาสจากการเกิดอุทกภัยด้านการจัดการน้ำ การสาธารณสุข โภคสาธารณสุข การแหล่งศิลปวัฒนธรรม ภาคเกษตร อุตสาหกรรม ความสูญเสียด้านสังคม บ้านเรือนประชาชนและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม รวม 1.42 ล้านล้านบาท จำแนกเป็นความเสียหายภาครัฐ 0.14 ล้านล้านบาท และภาคเอกชน 1.28 ล้านล้านบาท สถานประกอบการ 28,679 แห่ง นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง และแรงงาน 993,944 คนได้รับผลกระทบ

2. การดำเนินงานของรัฐบาล รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ เร่งด่วนของปัญหาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือ กยน. ขึ้นเพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ป้องกัน บรรเทา และลดผลกระทบจากอุทกภัยในอนาคต เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เกษตรกร ภาคธุรกิจ และนักลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนสร้างความมั่นคงของประเทศ และภาคการประกันภัย โดยได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

3.สาระสำคัญของแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ของรัฐบาล)

3.1 หลักการแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีหลักการในการวางแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ด้าน คือ

- (1) ปรับปรุงและฟื้นฟูระบบป้องกันน้ำท่วมที่มีอยู่ให้สมบูรณ์
- (2) สร้างความเชื่อมั่นในการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญและ
- (3) บูรณาการการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อบริหารจัดการน้ำให้ลงสู่ทะเลโดยเร็ว

3.2 แนวคิดการบริหารจัดการน้ำ ในพื้นที่ต้นน้ำ จะให้ความสำคัญกับการชะลอน้ำมิให้ไหลบ่าอย่างรุนแรงในขณะที่พื้นที่กลางน้ำจะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำเช่น ทางระบายน้ำหลาก (Floodway) แก้มลิง และพื้นที่ปลายน้ำ จะให้ความสำคัญกับการเร่งระบายน้ำและผลักดันน้ำออกสู่ทะเลอย่างรวดเร็วตามลำดับ

3.3 เป้าหมายระยะสั้น ได้แก่ การลดระดับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัยในปี 2555 ระยะยาว ได้แก่ การปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการและยั่งยืน

3.4 แนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในปี 2555

และแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยแบบบูรณาการและยั่งยืน ดังนี้

3.4.1 แผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในปี 2555 ซึ่งมีเป้าหมายคือการลดระดับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำท่วมในปี 2555 โดยใช้งบประมาณ 18,110 ล้านบาทซึ่งได้จัดสรรงบประมาณไว้เรียบร้อยแล้วประกอบด้วยแนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้าน ดังนี้

(1) การจัดทำระบบข้อมูล ระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัย ที่มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพโดยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติเพื่อพัฒนาระบบข้อมูล สร้างระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัยที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพโดยจัดทำระบบการพยากรณ์สถานการณ์น้ำให้ทันเหตุการณ์จัดทำระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ติดตั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น ระบบดาวเทียม ระบบติดตามผลระยะไกล เป็นต้น

(2) การบริหารจัดการพื้นที่ต้นน้ำโดยการเริ่มดำเนินปลูกป่าและพืชซับน้ำ ดำเนินการปลูกป่าและพืชซับน้ำตามแนวพระราชดำริอย่างต่อเนื่อง คือ ปลูกป่าแบบไม่ปลูก คนอยู่กับป่า และปลูกป่าปลูกคน

(3) การบริหารจัดการพื้นที่กลางน้ำโดยบริหารจัดการการระบายน้ำของเขื่อนหลัก ได้แก่ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ และเขื่อนชัยนาท เป็นต้น จัดทำเส้นทางรับน้ำและแก้มลิงขนาดใหญ่ปรับปรุงคันกันน้ำ แม่น้ำเจ้าพระยา ป่าสัก คลองระพีพัฒน์ คลองหกวา ฯลฯ ทำกำแพงป้องกันตลิ่ง เช่น คลองบางกรวย ปรับปรุงประตูน้ำ สถานีสูบน้ำ ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ขุดลอกคูคลอง ประมาณ 100 แห่ง เช่น บางโฉมศรี ระพีพัฒนรังสิต เป็นต้น

(4) การบริหารจัดการพื้นที่ปลายน้ำโดยการขุดลอกคลองและกำจัดวัชพืช เช่น คลองสามวา, คลองแสนแสบ, คลองทวีวัฒนา, คลองประเวศ ฯลฯ จัดทำและเสริมคันกันน้ำตามแนวพระราชดำริ เช่น คลองบางกอกน้อย คลองมหาสวัสดิ์ เป็นต้น ปรับปรุงและขุดลอกทางระบายน้ำ กรุงเทพฯ 37 แห่ง นครปฐม 9 แห่ง นนทบุรี 4 แห่ง ปทุมธานี 19 แห่ง สมุทรสาคร 3 แห่ง สิงห์บุรี 1 แห่ง สุพรรณบุรี 1 แห่ง ฯลฯ ขุดลอกคลองได้สะพานรถไฟข้ามคลอง สายตะวันออก 9 แห่ง สายวงเวียนใหญ่ มหาชัย 4 แห่งสายเหนือที่กม. 24 1 แห่ง ขุดลอกคลองสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีนปรับปรุงประตูน้ำ สถานีสูบน้ำ ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ประมาณ 100 แห่ง เช่น ลาดพร้าว บางเขน บางซื่อ บางแก้ว มหาสวัสดิ์ พระยาบรรลือ เป็นต้น ตลอดจน ติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำ

(5) การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมโดยการสร้างแนวป้องกันน้ำล้นตลิ่ง ปรับปรุงคันคลอง สร้างประตูน้ำ และสถานีสูบน้ำ ประมาณ 15 แห่ง เช่น คลองเชียงรากน้อย คลองพระองค์ฯ คลองหกบน สถานีสูบน้ำเปรมเหนือ บางปะอิน เป็นต้น เสริมถนนเป็นคันกันน้ำ รอบนิคมอุตสาหกรรม ปทุมธานี 3 แห่ง กม. 58 ทางหลวงหมายเลข 346 บางพูน และกม. 20 เสริมถนนเป็นคันกันน้ำ รอบนิคมอุตสาหกรรม พระนครศรีอยุธยา 5 แห่ง เช่น ทางหลวง 308 และ 309 ประตูน้ำพระอินทร์ จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับนิคมฯ เพื่อจัดทำระบบป้องกันน้ำท่วม

และระบบระบายน้ำด้วยตนเอง จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับนิคมฯ เพื่อจัดทำระบบป้องกันน้ำท่วม และระบบระบายน้ำด้วยตนเอง และจัดตั้งกองทุนประกันภัย เพื่อช่วยเหลือการประกันวินาศภัยในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(6) พัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการในลักษณะ Single Command เพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบปรับปรุงระบบเตือนภัยและแผนเผชิญเหตุ ปรับปรุงแผนช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระหว่างน้ำท่วมและน้ำลดปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

3.4.2 แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยแบบบูรณาการและยั่งยืน ซึ่งมีเป้าหมายคือการปรับระบบการบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างบูรณาการและยั่งยืนประกอบด้วย การดำเนินงาน ดังนี้

- (1) การพัฒนาระบบคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัยวงเงิน 3,000 ล้านบาท
- (2) การฟื้นฟู อนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศวงเงิน 60,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การปลูกป่า สร้างฝายแม้ว อนุรักษ์ดินและน้ำด้วยการปลูกหญ้าแฝก และการสร้างอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนในลุ่มน้ำยม สะแกกรัง น่าน และป่าสัก
- (3) การกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ วงเงิน 60,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบน และตอนล่าง ประมาณ 10 แห่ง การกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงความเสียหายเป็นกรณีพิเศษ การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานให้เป็นแก้มลิงประมาณ 2 ล้านไร่ ในฤดูน้ำหลาก
- (4) การจัดสร้างและปรับปรุงโครงข่ายระบายน้ำขนาดใหญ่ของประเทศ วงเงิน 177,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การจัดทำทางน้ำหลากหรือทางผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักถึงแม่น้ำเจ้าพระยา ไปทางตะวันออกหรือทั้ง 2 ฝั่ง การจัดทำโครงการจัดทำผังการใช้ที่ดิน/และการใช้ประโยชน์ที่ดินในผัง รวมทั้งจัดทำพื้นที่ปิดล้อม และโครงการปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และคันริมแม่น้ำส่วนที่เหลือ

กรรมการและเลขานุการ กยท. กล่าวเพิ่มเติมว่า โดยสรุปวันนี้มีแผนแม่บทแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว โดยมีสองแผนปฏิบัติการคือแผนปฏิบัติการเร่งด่วนกับแผนปฏิบัติการในระยะยาว อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทจะต้องมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันสมัยเมื่อมีข้อมูลเข้ามาเพิ่มเติม อย่างเมื่อการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่ จ.เชียงใหม่ ก็มีข้อเสนอจาก 8 จังหวัดภาคเหนือเข้ามา ฉะนั้นจะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกับแผนแม่บทว่า ได้ครอบคลุมไว้แล้วหรือยัง ทั้งนี้แผนแม่บทในส่วนของแผนปฏิบัติการนั้นได้ระบุพื้นที่โครงการชัดเจน โดยเฉพาะแผนระยะสั้นที่เน้น

พื้นที่ปลายน้ำ พื้นที่เศรษฐกิจ รอบกรุงเทพมหานคร รวมทั้งกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อพื้นที่โครงการชัดเจนแล้วขั้นตอนการทำงานต่อไป คือ

ขั้นที่ 1 การนำข้อมูลทั้งหมดลงในแผนที่ ทำการระบุพิกัดของพื้นที่โครงการ นำขึ้นเว็บไซต์ ทำเป็นเอกสารเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ขั้นที่ 2 ขั้นตอนการปฏิบัติที่คณะกรรมการ กยณ. จะได้ประชุมต่อเนื่อง 4 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ประชุมหน่วยปฏิบัติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อทำความเข้าใจ ครั้งที่ 2 การลงไปดูรายละเอียดของพื้นที่ต้นน้ำ ว่าหน่วยราชการต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการแบ่งงานความรับผิดชอบในพื้นที่โครงการอย่างไร ครั้งที่ 3 การดูเรื่องของปลายน้ำ และครั้งที่ 4 การดูเรื่องของกลางน้ำ และ

ขั้นที่ 3 การติดตามประเมินผล ที่คณะผู้ตรวจราชการกระทรวงต่าง ๆ จะร่วมกันทำงาน รวมทั้งจะมีคณะตรวจติดตามของคณะกรรมการ กยณ. ที่จะลงไปดูพื้นที่โดยไม่บอกล่วงหน้า ซึ่งพื้นที่โครงการที่ได้รับงบประมาณไปนั้นนายกรัฐมนตรีจะลงพื้นที่ไปดูด้วยตนเองร่วมกับคณะกรรมการฯ ฉะนั้นจึงให้ความมั่นใจได้ว่าเมื่อรับไปแล้วไม่ล่าช้า มีการทำจริง ทำตามที่บอกไว้ และประชาชนมีส่วนร่วมในพื้นที่โครงการตรงนั้น ในช่วงการตอบข้อซักถามของสื่อมวลชน ในประเด็นคำถามที่ว่า จากที่ได้มีแผนฯ แล้วจะอย่างไรเมื่อจะทำตามแผนฯ แต่เกิดการต่อต้านจากมวลชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยประธานคณะอนุกรรมการด้านการวางแผนและกำหนดมาตรการแก้ปัญหาระยะสั้นกล่าวว่า ในระยะสั้น สิ่งที่ส่วนราชการจะได้ก็ต้องทำไปก่อน อะไรที่เป็นปัญหากับมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และหน่วยราชการ จะต้องเข้าไปช่วยกัน และจะต้องมีกลไกในการไประงับเหตุอย่างนั้น

ส่วนในระยะยาว ระบบของการอพยพหรือการให้ค่าตอบแทนคงจำเป็นจะต้องนำมาใช้ เช่นเดียวกับการย้ายชุมชนแออัดหรือย้ายตลาดสนามหลวง เป็นต้น คิดว่าจะต้องลองทำดูและแก้ไข ปัญหาไปในขั้นตอนของการทำงาน หากตั้งป้อมว่า มีปัญหาตั้งแต่แรกก็จะได้เริ่ม ซึ่งคงต้องเริ่มเดี๋ยวนี้และมีปัญหาอะไรก็ต้องช่วยกันแก้ ทั้งนี้ สิ่งที่ตนคาดหวังไว้คือประชาชนที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการ จะต้องช่วยกันแก้ไขปัญหา เพราะประชาชนจะต้องมีปัญหาเช่นกัน หากโครงการไม่สามารถไปได้

นอกจากนั้นยังมีหน่วยงาน องค์กรหลายภาคส่วนในสังคมได้ร่วมเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำไว้หลากหลาย อาทิ

จิรา จิราสิต (2555) ได้นำเสนอรายงานในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ภายใต้หัวข้อ “กูรู ชู 3 ยุทธศาสตร์รับมือหาอุทกภัย..สู้-อยู่-หนี” ถอดบทเรียนมหาอุทกภัย 2554 มองสู่ออนาคต ว่า

“...ความบอบช้ำจากมหาอุทกภัยปี 54 ยังสร้างความหวาดผวาคอนคนไทย เป็นที่มา ให้ทุกภาคส่วนต่างขยับตัว ไม่เว้นกระทั่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่ออกมากระตุกกระตุ้น

เดือนประชาชนอย่าประมาทและส่งสัญญาณถึงรัฐบาลเร่งเตรียมแผนระยะยาวเพราะไม่มีใครรับประกันได้ว่าประวัติศาสตร์จะไม่ซ้ำรอย นายชูลิต วัชรสินธุ์ กรรมการบริหาร บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้สัมภาษณ์ “เดลินิวส์” เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อการบรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาไว้อย่างน่าสนใจ โดยอ้างอิงจากความเป็นจริงในปัจจุบัน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านทรัพยากรน้ำ พบว่าปี 54 ปริมาณน้ำฝนสูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ 30 เกิดน้ำหลากสูงสุดที่จังหวัดนครสวรรค์มากกว่า 4,500 ลบ.ม./วินาที ระหว่างเดือน ส.ค.-พ.ย. มีมวลน้ำรวมกันมากถึง 33,000 ล้านลบ.ม. สูงกว่าปี 38 ถึง 8,000 ล้านลบ.ม. ขณะที่อ่างเก็บน้ำในปัจจุบันมีความจุรวมเพียง 26,000 ล้านลบ.ม. (ใช้งานได้เพียง 19,000 ล้าน ลบ.ม.) ส่วนแก้มลิงปัจจุบันรองรับน้ำได้ 100 ล้านลบ.ม. จุดควบคุมน้ำที่เขื่อนเจ้าพระยาระบายน้ำได้รวม 2,690 ลบ.ม./วินาทีเท่านั้น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากความเจริญของบ้านเมืองที่เกิดขึ้น อาทิ การสร้างถนนกีดขวางทางน้ำ เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ แม่น้ำลำคลองถูกทำลาย ที่เหลืออยู่ก็ตื้นเขิน มีวัชพืชมาก ทำให้ประสิทธิภาพการระบายน้ำลดลง ด้านผังเมือง ที่ตั้งถิ่นฐานและพื้นที่เศรษฐกิจบางส่วนตั้งอยู่ในที่ลุ่มและทางน้ำหลาก เนื่องจากเอกชนเห็นว่าที่ดินราคาถูกจึงกว้านซื้อหันมาสร้างหมู่บ้าน ตัวอย่างชัดเจนคือพื้นที่ย่านตะวันออก อาทิ ลาดกระบัง มีนบุรี คลองสามวา ประชาชนแห่ซื้อเพราะราคาถูกกว่าโซนในเมือง จนหมู่บ้านใหม่ ๆ ผุดเป็นดอกเห็ด บ้างก็รู้บ้างก็ทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้ว่าเป็นพื้นที่รับน้ำ พอเกิดปัญหาก็ย้ายถิ่นกัน จะหนีก็ไม่ได้ กรณีอย่างนี้มีทางเดียวต้องสู้เพื่อให้อยู่กับน้ำให้ได้ จึงเป็นที่มาของแผนการบรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่มี 3 ยุทธศาสตร์คือ 1. ยุทธศาสตร์เชิงรุก คือ...สู้ 2. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนคือ...อยู่ และ 3. ยุทธศาสตร์ยั่งยืนคือ...หนี โดยแบ่งจากลักษณะที่ตั้งบนพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา เริ่มจากยุทธศาสตร์เชิงรุกคือสู้ จะอยู่ในโซนพื้นที่ขึ้นในเป็นสีแดงคือกรุงเทพฯ จ.นนทบุรี จ.ปทุมธานี และบางส่วนของ จ.สมุทรปราการ มีกลยุทธ์การต่อสู้โดยใช้ มาตรการบริหารจัดการน้ำดังนี้ 1. ต้องควบคุมน้ำหลากที่เขื่อนเจ้าพระยา ที่กำหนดไว้ 4 แผน แผนที่ 1 ปริมาณน้ำหลากน้อยกว่า 2,500 ลบ.ม./วินาที : ไม่เกิดอุทกภัยประเมินจากปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่จ.นครสวรรค์ และจากแม่น้ำสะแกกรังมีรวมกันไม่เกิน 2,500 ลบ.ม./วินาที (รอบการเกิดซ้ำประมาณ 2 ปี)แม้จะไม่ก่อให้เกิดอุทกภัยแต่ต้องบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ ระบายน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยาและระบายออกจากฝั่งตะวันออกและตะวันตก 860 ลบ.ม./วินาที พยากรณ์และเฝ้าระวังในการเตือนภัยน้ำท่วม รวมทั้งเตรียมการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมือง แผนที่ 2 ปริมาณน้ำหลากรวมระหว่าง 2,500-3,500 ลบ.ม./วินาที : อุทกภัยระดับปานกลาง ประเมินจากปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ จ.นครสวรรค์ 2,000-3,000 ลบ.ม./วินาที รวมกับปริมาณน้ำหลาก

จากแม่น้ำสะแกกรังอีก 500 ลบ.ม./วินาที (รอบการเกิดซ้ำประมาณ 3-5 ปี) เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในปี 2539 ต้องพัฒนาคลองระบายน้ำหลากฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ปรับปรุงคลองชัยนาท-ป่าสัก ร่วมกับการก่อสร้างคลองระบายน้ำหลากแนวใหม่เพื่อระบายน้ำออกสู่ทะเล ระบายน้ำได้ 1,000 ลบ.ม./วินาที พัฒนาพื้นที่แก้มลิง อาทิ หุบบางกุ้ง หุบวัดอุโลม หุบบางกุ่ม หุบท่าวัง และหุบเชียงรากความจุรวม 170 ล้าน ลบ.ม. แก้มลิงอ่างทองฝั่งตะวันตก ดอนพุด-มหาราช ป่าโมก-ผักไห่ บางบาล 1 บางบาล 2 ผักไห่-บางยี่หน หุบภูเขาทอง-บางปะหัน และไชโย-บ้านแพรก ความจุรวม 1,738 ล้าน ลบ.ม. แผนที่ 3 ปริมาณน้ำหลากรวมระหว่าง 3,500-4,500 ลบ.ม./วินาที : อุทกภัยระดับรุนแรงประเมินจากปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ จ.นครสวรรค์ 3,000-4,000 ลบ.ม./วินาที รวมกับปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำสะแกกรังอีก 500 ลบ.ม./วินาที (รอบการเกิดซ้ำประมาณ 6-10 ปี) เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในปี 2545 และ 2553 แผนพัฒนาคลองระบายน้ำหลากตามแนวถนนวงแหวน รอบ 3 ด้านฝั่งตะวันออก ระบายน้ำได้ 500 ลบ.ม./วินาที พัฒนาคลองระบายน้ำหลากฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ก่อสร้างทางระบายน้ำหลาก (Floodway) ระบายน้ำได้ 500 ลบ.ม./วินาที และแผนที่ 4 ปริมาณน้ำหลากมากกว่า 4,500 ลบ.ม./วินาที : อุทกภัยระดับรุนแรงมาก ประเมินจากปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ จ.นครสวรรค์ มากกว่า 4,000 ลบ.ม./วินาที รวมกับปริมาณน้ำหลากจากแม่น้ำสะแกกรังอีก 500 ลบ.ม./วินาที (รอบการเกิดซ้ำ 10 ปีขึ้นไป) เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2538, 2549 และ 2554 ที่คนไทยเพิ่งผ่านวิกฤติมานั่นเอง ดังนั้นต้องพัฒนาคลองระบายน้ำหลากฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ก่อสร้างทางระบายน้ำหลาก (Floodway) ส่วนขยายให้ระบายน้ำได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 ลบ.ม./วินาที 2. การขุดลอกแม่น้ำ ลำคลอง ที่ตื้นเขินและมีวัชพืชมากโดยกรมเจ้าท่า การขุดลอกสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา ทำจัน และบางปะกง ขุดลอกสันดอนปากแม่น้ำ 3. การสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ต้นน้ำ โครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ อาทิ เชื่อนแก่งเสือเต้น หรือเขื่อนแม่น้ำยมและยมตอนบน รวมทั้งเขื่อนแม่วงศ์มาตรการโครงสร้างพื้นฐาน สร้างคันกันน้ำป้องกันน้ำท่วมเพิ่มเติมของกทม. และปริมณฑล อาทิ แลวถนนรังสิต-นครนายก การปรับปรุงถนน สะพาน ฝั่งตะวันออก/ตะวันตกของกทม. การก่อสร้างคลองผันน้ำตามแนวถนนวงแหวนรอบที่ 3 แนวถนนวงแหวนผ่าน อ.บางปะอิน อ.บางไทร อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา อ.หนองเสือ อ.ธัญบุรี อ.ลำลูกกา จ.ปทุมธานี เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร อ.บางบ่อ อ.บางเสาธง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ โครงการถนนวงแหวนรอบที่ 3 เฉพาะฝั่งตะวันออกประมาณ 50,000 ล้านบาท ราคาคลองผันน้ำหลากวงแหวนรอบที่ 3 เฉพาะฝั่งตะวันออก ประมาณ 50,000 ล้านบาท การพัฒนาทางหลวง (ราชบุรี-กำแพงเพชร) พร้อมคลองผันน้ำ (นครสวรรค์-แม่กลอง)

ระยะทางเกือบ 300 กม. คลองผันน้ำหลักเพื่อเร่งระบายน้ำลงสู่ทะเลอาทิด้านตะวันออก จาก จ.อุทัยธานี ระบายได้ 1,000 ล้าน ลบ.ม./วินาที และคลองผันน้ำหลักวงแหวนรอบ 3 ระบายได้ 500 ล้านลบ.ม./วินาทีมาตรการผังเมือง จำกัดการขยายตัวของกรุงเทพฯ กำหนดการขยายตัวของชุมชนเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่น้ำท่วม ที่สำคัญต้อง บังคับใช้อย่างเคร่งครัด ปัญหาที่ผ่านมาคือฝ่าฝืนผังเมือง ฝ่าฝืนให้มีสิ่งก่อสร้างในพื้นที่รับน้ำ

2. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยน...อยู่ ให้สามารถปรับเปลี่ยนและอยู่อาศัยกับธรรมชาติได้ เป็น พื้นที่สีน้ำเงินตั้งแต่ จ.นครสวรรค์ลงมา ต้องใช้มาตรการบริหารจัดการน้ำ อาทิ เก็บกักน้ำ (แก้มลิง) ขุดลอกแม่น้ำ ลำคลอง ที่สำคัญรัฐบาลต้องชดเชยค่าเสียโอกาสในการประกอบ อาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ช่วงน้ำหลากและสร้างเส้นทางสัญจรในพื้นที่แก้มลิงขณะเกิดอุทกภัย หรือการพัฒนาพื้นที่ลุ่มต่ำเป็นแก้มลิงธรรมชาติเพื่อชะลอน้ำหลากในภาวะวิกฤติ มาตรการ โครงสร้างพื้นฐาน ขยายช่องทางระบายน้ำปรับปรุงและเพิ่มเติมประตูระบายน้ำ/สถานีสูบน้ำ การปรับปรุงถนนสายหลัก เช่น สายเอเชียช่วง จ.พระนครศรีอยุธยา ถึง จ.อ่างทอง และ ถนนพหลโยธินช่วง อ.วังน้อย โดยก่อสร้างช่องทางระบายน้ำหลากในที่ลุ่ม/ลำคลอง ธรรมชาติ การขุดลอกปรับปรุง ขยายทางระบายน้ำหลาก/สะพานต่างๆ

3. ยุทธศาสตร์ ยั่งยืน...หนีอยู่นอกโซนสีแดงและน้ำเงิน อาทิ จ.ราชบุรี จ.กำแพงเพชร การใช้มาตรการ โครงสร้างพื้นฐานต้องพัฒนาเมืองบริวาร เพื่อขยายเมืองบริวารที่มีลักษณะเด่นเฉพาะ การโยกย้ายชุมชน การก่อสร้างทางหลวงสายใหม่ (ราชบุรี-กำแพงเพชร) มาตรการผังเมือง จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานให้เหมาะสมปลอดภัยจากน้ำท่วม กำหนดเขต ที่ดินรองรับการขยายตัวให้เหมาะสมและพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณที่ปลอดภัยน้ำท่วม พื้นที่พื้นที่ต้นน้ำ คุ่มครองพื้นที่ลุ่มรับน้ำและชายฝั่งทะเล นอกจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลต้องมีวิสัยทัศน์ การบริหารจัดการน้ำต้องปลอดภัยเมือง มีแนวทางขจัดความขัดแย้ง ของชุมชน และใช้องค์ความรู้ในการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการกับทุกภาคส่วนให้เดินไปใน ทิศทางเดียวกัน เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยบรรเทาอุทกภัยไม่ให้บอบซ้ำแสนสาหัสเหมือนที่เพิ่ง ผ่านมา....”

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเป็นแผนแม่บทบริหารจัดการน้ำของไทย ปี 2555 ซึ่ง กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาแผนบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศที่เคย ประสบเหตุการณ์อุทกภัยครั้งร้ายแรง ได้แก่ จีน ออสเตรเลียและฟิลิปปินส์ เป็นต้น

แผนบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศ

จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นทั่วโลก หากแต่ความรุนแรงและสาเหตุแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่ละประเทศก็มีแผนรับมือวิกฤติน้ำท่วมต่างกัน ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี 2554 ได้ดังนี้ (ไทยพับลิกา, 2554)

โมเดลรับมือวิกฤติน้ำท่วมในประเทศจีน ปี 2553 จีนต้องประสบกับน้ำท่วมใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ 28 มณฑล มีประชาชนเสียชีวิตหรือสูญหายรวมกันมากกว่า 4,000 คน ถือเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดรอบมากกว่า 10 ปีของจีน ต่อมาเหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2541 ทำให้รัฐบาลกลางตัดสินใจก่อตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกหลักในการป้องกันและควบคุมอุทกภัย กลไกแรกเป็นศูนย์กลางในการกำกับดูแลและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ เรียกว่า ศูนย์บรรเทาภัยแล้งและควบคุมอุทกภัยแห่งชาติ (State Flood Control and Drought Relief Headquarters) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของศูนย์ดังกล่าว สำหรับหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของศูนย์ฯ ประกอบด้วยกระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรน้ำ กระทรวงกิจการพลเรือน กระทรวงเกษตรและสำนักงานอุตุนิยมวิทยา อีกกลไกหนึ่งเรียกว่า “ศูนย์ต่อต้านภัยแล้งและอุทกภัย” ซึ่งมีหน่วยงานในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลกลาง ระดับมณฑล ระดับเขตปกครองตนเองและระดับเทศบาลเมือง ทำหน้าที่ในการพยากรณ์และประกาศคำเตือน และเผยแพร่ผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและสื่อมวลชนทุกแขนง นอกจากจัดตั้งกลไกเหล่านี้แล้ว รัฐบาลกลางของจีนยังมีนโยบายให้จัดสร้างกลไกในการควบคุมอุทกภัยมาตลอด อาทิ เชื่อมกันน้ำท่วมในหลายระดับตามขนาดของแม่น้ำและเส้นทางน้ำอื่นๆ มีการสร้างเขื่อนกันน้ำท่วมเพื่อปกป้องพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรและราษฎรมากกว่า 200 ล้านคน มีการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก กลางและใหญ่รวมกันมากกว่า 84, 000 แห่ง มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำรวมกัน 4.72 แสนล้านลูกบาศก์เมตร แยกเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 374 แห่งสามารถกักเก็บน้ำรวมกัน 3.42 แสนล้านลูกบาศก์เมตร และอ่างเก็บน้ำขนาดกลางมี 2,562 แห่ง สามารถกักเก็บน้ำได้ 7.1 หมื่นล้านลูกบาศก์เมตร มีการสร้างคันกันน้ำท่วม และช่องทางผันตามแนวฝั่งแม่น้ำสายหลักๆ มีการจัดสร้างพื้นที่ชะลอน้ำและแหล่งกักเก็บน้ำอุทกภัยมากกว่า 100 แห่ง จากแม่น้ำสายใหญ่ สามารถกักเก็บน้ำอุทกภัย 1.2 แสนล้านลูกบาศก์เมตรเพื่อบริหารจัดการน้ำท่วมที่เกินระดับมาตรฐาน มีการสร้างทางน้ำเพื่อผันไปยังแหล่งเก็บน้ำ สร้างผนังกั้นน้ำท่วมบริเวณริมแม่น้ำและออกกฎระเบียบและกฎหมายควบคุมการใช้แม่น้ำ อาทิ กฎหมายว่าด้วยน้ำ (Water Law) เพื่อช่วยให้กับพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารทรัพยากรน้ำ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับโครงสร้างเชิงสถาบัน รัฐบาลกลางจีนได้ตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำเพื่อจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนระยะ

ยาว ตลอดจนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ประการสำคัญคือ มีผู้นำและภาวะผู้นำถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการกับวิกฤตอุทกภัย ดังนั้น จึงไม่ใช่ว่าแปลกใจที่เห็นภานายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่า ลงไปสั่งการ กำกับดูแล การประสานงานต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายด้วยตัวเองในพื้นที่ประสบภัย และในปี 2554 ได้เน้นไปที่ การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำท่วม พร้อมทั้งกำหนดให้ต้องแล้วเสร็จภายในแผนพัฒนา 5 ปีฉบับที่ 12 (2011-2015) ของจีน

โมเดลรับมือวิกฤติน้ำท่วมในรัฐควีนสแลนด์ของออสเตรเลีย ได้เผชิญกับอุทกภัยครั้งใหญ่จากอิทธิพลของพายุไซโคลนทาช่าและยาไซ ตั้งแต่กลางเดือนพฤศจิกายน ฝนที่ตกอย่างหนักต่อเนื่องทำให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมขังเกือบ 75 % จนถึงเดือนมกราคม 2554 สร้างความเสียหายทั้งบ้านเรือนที่ถูกทำลายจากพายุไซโคลนและน้ำท่วมประมาณ 55,000 ครัวเรือน ธุรกิจได้รับความเสียหาย 3,500 แห่ง ประชาชนเสียชีวิต 35 ราย ภัยพิบัติครั้งร้ายแรงนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ประสานงานภัยพิบัติกลางของรัฐควีนสแลนด์ (State Disaster Coordination Centre) โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งรัฐควีนสแลนด์เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงาน โดยรับผิดชอบงานต่างๆ ตั้งแต่งานธุรการ การรวบรวมข้อมูล ข่าวสารตลอด 24 ชั่วโมง งานข่าวกรองและการวางแผน งานกำลังบำรุงและเคลื่อนย้ายประชาชน และมีการขอกำลังเสริมจากกองทัพบกและกองทัพเรือ เพื่อเข้าไปค้นหาและอพยพผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ยากจะเข้าถึง ส่วนภารกิจในการฟื้นฟูซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญอีกประการคือการคืนทุกอย่างสู่ภาวะปกติและการสร้างภูมิต้านทานภัยพิบัติ ซึ่งเป็นงานท้าทายและต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยอ้างอิงแนวทางนโยบายของส่วนกลาง อาทิ การพัฒนาและบังคับใช้การบริหารจัดการที่ดินที่มีความเสี่ยง รวมถึงการวางแผนและการอพยพผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีระบบการให้ความรู้ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงทางเลือกที่มีอยู่และแนวทางในการปฏิบัติที่ดีที่สุด หากเกิดวิกฤตขึ้น สนับสนุนชุมชนและประชาชนให้มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับเหตุการณ์รุนแรงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

โมเดลรับมือวิกฤติน้ำท่วมในประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศฟิลิปปินส์ถือเป็นประเทศเสี่ยงภัยพิบัติอันดับ 12 ของโลกจาก 200 ประเทศทั่วโลก สำหรับพายุไต้ฝุ่นถือเป็นภัยพิบัติที่อยู่กับฟิลิปปินส์มาโดยตลอด ในแต่ละปี ชาวฟิลิปปินส์ได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นปีละประมาณ 20 ครั้งทำให้เกิดภัยพิบัติต่างๆ ตามมาตั้งแต่ น้ำท่วม จนถึงโคลนถล่ม ในปี 2554 มีพายุไต้ฝุ่นเกิดขึ้นในฟิลิปปินส์แล้วมากกว่า 8 ครั้ง ที่ทำให้หลายพื้นที่อยู่ในประกาศพื้นที่ภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน สิ่งที่ฟิลิปปินส์กำลังดำเนินโครงการเร่งด่วนที่สำคัญเพื่อลดผลกระทบและควบคุมอุทกภัย 139 โครงการ มูลค่ารวม 1.9 พันล้านเปโซ จากเงินกู้ยืมความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) อาทิ โครงการ Iloilo Flood Control Project (IFCP) ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างทางน้ำเพื่อน้ำลงสู่ทะเล การปรับปรุงสภาพและขุดลอกแม่น้ำสายสำคัญๆ และการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่เหมาะสมกว่าให้กับ

ราษฎร แทนการอยู่ในพื้นที่เดิมซึ่งไม่ปลอดภัยแล้ว หรือโครงการปรับปรุงสภาพทะเลสาบลากูนาที่มีช่องทางเดินน้ำหลายทาง และขุดคลองให้มีระดับความลึกเพียงพอต่อการรับท่วมที่จะผันเข้าสู่ ลดความเสี่ยงจากการเกิดน้ำท่วมให้กับพื้นที่ชั้นในของกรุงมะนิลา และโครงการระบายน้ำและควบคุมอุทกภัยในพื้นที่รอบทะเลสาบไมนิต วอเตอร์ เบซิน (FLOOD CONTROL AND DRAINAGE PROJECT IN LAKE MAINIT WATER BASIN) ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์อยู่ระหว่างจัดทำแผนแม่บทในการควบคุมอุทกภัยบนเกาะมินดาเนา โดยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากธนาคารโลก ครอบคลุมตั้งแต่การปฏิรูปเชิงโครงการและประเด็นธรรมาภิบาลต่างๆ อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการน้ำ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

แผนบริหารจัดการน้ำของสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า จากการรายงานข่าวของ สำนักข่าวนิวส์พลัส (2555) กรณีที่นายเกียกย็องลักซ็อน ชินวัตรรัฐมนตรีเยี่ยมชมและศึกษาแนวทางการบริหารจัดการน้ำของเกาหลีทั้งระบบ พร้อมนำกลับมาศึกษาต่อเพื่อปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการบริหารจัดการโดยจัดตั้งศูนย์ควบคุมอุทกภัยแม่น้ำฮัน (Han River Flood Control Office) อยู่ภายใต้กระทรวงที่ดินคมนาคม และพาณิชย์นาวี ซึ่งศูนย์นี้มีทั้งหมด 4 แห่งในสาธารณรัฐเกาหลี มีพนักงาน 73 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับควบคุมดูแลตลอดแม่น้ำฮัน ซึ่งเป็นแม่น้ำหลักผ่านกรุงโซล และมีเขื่อนขนาดใหญ่ 2 แห่ง และเขื่อนอเนกประสงค์อีก 10 แห่ง โดยศูนย์แห่งนี้จะทำหน้าที่ทั้งติดตาม และวิเคราะห์ข้อมูลน้ำอย่าง บูรณาการ มีการควบคุมเบ็ดเสร็จทั้งระบบ ณ จุดเดียว มีการบริหารจัดการระดับน้ำในเขื่อน โดยในห้องปฏิบัติการจะมีจอภาพเรดาร์สภาพอากาศ ภาพระดับน้ำบริเวณสะพานต่างๆ ระดับน้ำฝน เป็นต้น

ดังนั้นจากการศึกษาแผนบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่ดีที่จะนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศของไทยและบริบทอื่นๆ ส่วนแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทยจะสามารถดำเนินการและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเตรียมการรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้หรือไม่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และน้อมนำแนวคิดทฤษฎีการแก้ไขปัญหาอุทกภัยอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ แนวทางปฏิบัติของพื้นที่ประสบภัยในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับปัจจัยความสำเร็จและความพร้อมของประเทศไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยสุรนารี (2551) ได้เผยแพร่งานวิจัย “โครงการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ : กรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำมูล” ได้ข้อค้นพบและผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ พบว่าผลที่ได้มีความสอดคล้องกันสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนเรียงตามลำดับความสำคัญดังนี้ความใส่ใจในกิจกรรมของชุมชนความตระหนักของสมาชิกชุมชนการให้คุณค่าทางสังคมของสมาชิกชุมชนการได้รับการสนับสนุนและได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน และชุมชนอื่นๆความเข้มแข็งของชุมชนความสามารถของผู้นำชุมชนและคุณธรรมของผู้นำชุมชน

ไกรสร เพ็งสกุล (2551) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : กรณีลุ่มน้ำสาขาลองปะเหลียน จังหวัดตรัง พบว่า 1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ สาขาลองปะเหลียน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมในด้านประโยชน์ ที่ประชาชนได้รับจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาเป็นด้าน กำหนดแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง แต่ภาพรวมใน ด้านกำหนดแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพบว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือปัญหา เกี่ยวกับสถานการณ์น้ำในพื้นที่ ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ที่จริงจังและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น มากที่สุด แต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผนงานเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวมีระดับการ มีส่วนร่วมน้อยที่สุด 2. ปัจจัยส่วนบุคคลส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาลองปะเหลียน ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง 3. ปัจจัยส่วนบุคคลทั้ง 6 ด้าน คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ต่อเดือน อาชีพหลัก การดำรงตำแหน่งในชุมชน โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์และส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำสาขาลองปะเหลียน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 4. ข้อเสนอแนะในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้านทรัพยากรน้ำ ต้องกำหนดทิศทางการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบทางสื่อต่างๆ อย่างทั่วถึงแพร่หลายและบางครั้งขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นในเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงใน ทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมการแก้ปัญหา และการพัฒนาของภาครัฐ

ภูสิทธิ์ ชันติกุล (2553) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนกับการพัฒนาชุมชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า กรรมการชุมชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุไม่เกิน 46 ปี สถานภาพสมรส ระดับการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือ ปวช. มีอาชีพรับจ้าง รายได้ต่อเดือน 3,000-6,000 บาท และไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมใดๆ โดยกรรมการชุมชนเกือบ

ทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธและอาศัยอยู่ในชุมชนตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป กรรมการชุมชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรรมการชุมชนอยู่ในระดับมาก ส่วนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการพัฒนาชุมชนและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของกรรมการชุมชน เกือบทั้งหมดเคยได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารการพัฒนาชุมชนจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบมากที่สุด และยังได้รับการพัฒนาชุมชนในลักษณะการจัดประชุมกรรมการชุมชน การศึกษาดูงาน และการฝึกอบรมตามลำดับ การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านที่มีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ด้านการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการพัฒนาชุมชน ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชน ได้แก่ อายุ อาชีพรายได้ต่อเนื่องและการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม

สุปัญญา เสนะวิณิน. (2546) ได้วิจัยเรื่อง ผู้นำกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะประธานกองทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของชุมชนเป็นผู้มีบทบาทและมีอิทธิพลสำคัญในการเชิญชวน จูงใจ โนมน้าวใจให้ประชาชนในชุมชนเข้าร่วมและสมัครเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งต้องอาศัยคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำในด้านต่างๆ ได้แก่ การศึกษาประสบการณ์ บุคลิกภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจ ภาวะผู้นำ เทคนิคการจูงใจและการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน ประชาชนจึงเกิดศรัทธา ความเชื่อมั่นและเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนนั้น สมาชิกกองทุนจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น โดยร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบเพื่อความสำเร็จในการดำเนินการจัดตั้งกองทุนได้ตามวัตถุประสงค์ และสามารถมีเงินทุนหมุนเวียนภายในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนได้ การค้นหาคุณลักษณะผู้นำและการมีส่วนร่วมของกองทุนที่มีสมาชิกมากกับกองทุนที่มีสมาชิกน้อย พบว่า ผู้นำกองทุนมีคุณลักษณะและมีกระบวนการในการบริหารมีคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มและบุคคล กองทุนที่มีสมาชิกน้อยมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วยการศึกษาปัญหาที่แท้จริงของสมาชิกและใช้กองทุนเป็นแกนในการแก้ไขปัญหา การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนและขอกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อนำเงินไปประกอบอาชีพสร้างงานเพื่อสร้างรายได้ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยผู้นำกองทุนจะเป็นผู้ชักจูงและโนมน้าวใจประชาชนในชุมชนให้เข้าสมัครเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วม

อัญชลี ศิลเกษ (2545) ได้วิจัยประเมินผลโครงการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อป้องกันยาเสพติดในจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อประเมินผลการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนและประชาชนในการป้องกันยาเสพติดในชุมชนจากโครงการทั้ง 4 แห่ง อำเภอชานุมานอำเภอพนา อำเภอ

ปทุมราชวงศาและอำเภอลืออำนาจ ผลการวิจัยพบว่า ไม่ได้มุ่งเน้นการป้องกันด้วยการให้ความรู้ รมรงค์หรือเล่นกีฬาเท่านั้น แต่จะมีกิจกรรมที่ส่งผลโดยอ้อมต่อการป้องกันปัญหายาเสพติด เช่น โครงการครอบครัวอบอุ่น และโครงการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งโครงการแรกเป็นการป้องกันและดูแลในระดับครอบครัว ถ้าครอบครัวอบอุ่น จะเป็นการลดผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดรายใหม่ได้ สำหรับโครงการหลัง เป็นการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ลดความเสี่ยงในการเป็นผู้ค้า ยาเสพติด ซึ่งการให้ความรู้หรือการรณรงค์อย่างเดียว นั้น ไม่เพียงพอ และไม่มีความยั่งยืนต่อการ ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดจากการเริ่มต้นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกัน ปัญหายาเสพติด ถือเป็นการเริ่มต้นที่นุ่มนวลที่สุด หากเกิดผลสำเร็จชัดเจน จะทำให้เกิดกำลังใจ เกิด ความมั่นคงในชุมชนและหากระบวนการอื่นที่เป็นการแก้ไขปัญหายาเสพติด ทำให้เกิดความ ครอบคลุม ทั้งด้านการป้องกัน บำบัดรักษา และปราบปราม ด้วยการขอสนับสนุนจากภาครัฐและ เอกชน ซึ่งนำไปสู่การเป็นชุมชนเข้มแข็งในที่สุด

สุพิศ โคตะ (2549) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน ของประชาชน: กรณีศึกษาหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อทดลองและ ศึกษาผลของแนวทางที่สร้างขึ้นต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน นำไปสู่การวางแผนทางในการจัดการป่า ชุมชน ผลการศึกษาพบว่า แนวทางที่สร้างขึ้น สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน ทางจัดการป่าชุมชน โดยแนวทางในการจัดการป่าชุมชนที่เกิดขึ้นคือ การวางแผนทางการใช้ ประโยชน์ แนวทางในการพัฒนา กฎกติกาการใช้ประโยชน์และตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน เริ่มต้นจาก การให้ชุมชนตระหนักในคุณค่าของป่าชุมชน นำเข้าสู่การวิเคราะห์และสรุปแนวทางในการจัดการป่า ชุมชนแล้วจึงนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจร่วมกันโดยใช้มติส่วนใหญ่ของชุมชนจนเกิดเป็นแนวทางใน การจัดการป่าชุมชนอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ปัจจัยภายในชุมชนที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม คือ การตระหนักในคุณค่าของป่าชุมชน ความพร้อมของชุมชน และการสนับสนุนจากองค์กรในชุมชน ปัจจัยภายนอกชุมชน ผู้วิจัยและนักวิชาการที่ดำเนินกระบวนการและเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับ ชุมชน ทำให้ชุมชนร่วมกันวางแผนทางในการจัดการป่าชุมชน จากการศึกษาครั้งนี้ แนวทางที่สร้างขึ้น สามารถนำไปใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน พบข้อเสนอแนะคือ การสร้างการมีส่วนร่วมจะ ดำเนินได้ต้องสร้างความตระหนักให้กับชุมชนนักวิชาการต้องเป็นที่ปรึกษาและกระตุ้นชุมชนในการนำ แนวทางสร้างการมีส่วนร่วมไปใช้ผู้ใช้สามารถปรับลดกิจกรรมได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่ และ จากการศึกษาครั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่ดีของชุมชนกับผู้วิจัยและแนวทางที่สร้างขึ้นมีบทบาทอย่างยิ่งที่ กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน ที่จะทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและจะ นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

สุนันทา รักษาแก้ว (2547) ได้วิจัยเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันไฟ ไหม้ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาประเมินความ

ต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช และศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช การศึกษาวิจัยพบว่า ความต้องการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็งนี้ ชุมชนมีความต้องการมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มดูแล ตรวจตรา ระวังไฟและ การทำแนวกันไฟเพื่อการป้องกันไฟไหม้ป่าพรุแต่ยังคงมีอุปสรรคในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน ก็คือปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนสิ่งที่ผลักดันให้เกิดความต้องการการมีส่วนร่วมในชุมชนก็คือปัจจัยทางด้านสังคมและการได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าพรุที่ทุกคนในชุมชนได้รับอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

สิริพัฒน์ ลาภจิต (2550) ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอรินจันราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านชุมชน และปัจจัยด้านองค์การ (อบต.) มีความสัมพันธ์และมีผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงาน อบต. ซึ่งหากระดับการมีส่วนร่วมกิจกรรมใดสูงก็จะพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของกิจกรรมอื่นสูงตามกันด้วยการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ส่วนปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมงานกับ อบต. พบว่า ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ การเป็นหน้าที่ของประชาชน อาสาสมัครด้วยใจ มีความรู้ความสามารถ กล้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน มีทักษะและประสบการณ์ เป็นประโยชน์กับตัวเองและชุมชน ส่วนปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ อบต. ดำเนินงานเป็นไปตามกฎระเบียบ เอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประสิทธิภาพประชาชนชมหมู่บ้าน สำหรับตัวแบบการตัดสินใจ พบว่าทั้ง 3 กลุ่มมีการตัดสินใจแบบมีเหตุผล มีระดับความถี่มากที่สุด รองลงมา คือ การตัดสินใจแบบผสม การตัดสินใจแบบกลุ่ม ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป และท้ายสุดเป็นตัวแบบถึงขยชะ สาเหตุที่คนตัดสินใจไม่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นปัจจัยด้านบุคคล คือ ในเรื่องการศึกษา ความรู้ทักษะประสบการณ์ ความคิดหรือปม (Stigmatizations) ของประชาชนที่คิดว่าตัวเองไม่สำคัญ ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีเวลา ขาดโอกาสการประกอบอาชีพ ส่วนปัจจัยด้านชุมชน เป็นปัญหาที่ชุมชนขาดความสามัคคี มีความขัดแย้งกัน ส่วนปัจจัยด้านองค์การ เป็นปัญหาความโปร่งใสและความเป็นธรรมาภิบาลของอบต. เมื่อวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) พบว่าการมีส่วนร่วมมีปัจจัยสำคัญ คือ ความมีหน้าตาสังคม จิตสาธารณะ การดำเนินงานของ อบต. และการเป็นเพศชาย

ฉันทผกา ผลภักดี (2554) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลห้วยราช อำเภอห้วยราช จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลห้วยราช อำเภอห้วยราช จังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยสูงไปหาต่ำ ได้คือ ด้านการเสนอข้อมูลเพื่อตัดสินใจ ด้านการดำเนินการ และด้านการติดตามประเมินผล ตามลำดับ และกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการติดตามประเมินผล พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ห้วยราช อำเภอห้วยราช จังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลตำบลและมีความสนใจเข้ามาตรวจสอบรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนพัฒนา โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อเข้าไปตรวจสอบวิเคราะห์ และประสาน แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกับแผนงานโครงการ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในการดำเนินงานต่างๆ ตามแผนงาน/โครงการของเทศบาลตำบลห้วยราช ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมาก นอกจากนี้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลห้วยราช ทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรม โครงการ งบประมาณต่างๆ ของเทศบาล

ผ่องศรี คะรานรัมย์ (2553) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหวาย อำเภอศรีขรภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการวิจัยพบว่า 1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหวาย อำเภอศรีขรภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากเช่นกัน โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยสูงไปหาต่ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล และการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ตามลำดับ 2. ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหวาย อำเภอศรีขรภูมิ จังหวัดสุรินทร์ คือ โครงการที่เสนอบรรจุเข้าแผนพัฒนา ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกโครงการ เป็นข้อเสนอแนะที่พบมากที่สุด รองลงมา คือ ให้มีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกด้าน ให้มีการจัดสรรงบประมาณมากขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่น และให้มีการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้มากขึ้น ตามลำดับ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

สุชาดา กรเพชรปानी และคณะ (2550) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการผลกระทบจากการท่องเที่ยวชมหิ้งห้อยคลองอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการผลกระทบจากการท่องเที่ยวชมหิ้งห้อยเป็นไปตาม

กระบวนการมีส่วนร่วมของโคเฮน และฮัฟฟอฟฟ์ โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมดำเนินงานหาวิธีการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง การทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาผลกระทบจากธุรกิจท่องเที่ยวชุมชนห้อยมีประสิทธิภาพ และยังพบว่า ปัจจัยและเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผลกระทบ คือ การได้รับผลกระทบโดยตรง

Wannasorn Kruahongs (2008) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตอบสนองภัยพิบัติสึนามิและการกู้คืนในประเทศไทย โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายในการตอบสนองภัยพิบัติและบริบทการฟื้นฟูตัวของภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อระบุและอธิบายการตอบสนองโครงการดำเนินการในการกู้คืนภายหลังการเกิดสึนามิในประเทศไทย ตรวจสอบการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การตัดสินใจในระหว่างการตอบสนองต่อภัยพิบัติ และการกู้คืนการตรวจสอบอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในการตอบสนองภัยพิบัติและโครงการการกู้คืน ผลการวิจัยพบว่า มีฉันทามติเกี่ยวกับความสำเร็จของการตอบสนองต่อภัยพิบัติคลื่นสึนามิในประเทศไทย ยังไม่มีตอบสนองอย่างรวดเร็วของรัฐบาลไทย คือ ที่มีประสิทธิภาพสำหรับการค้นหาและการช่วยเหลือ แต่ในแง่ของการกระจายความช่วยเหลือและการดำเนินการบรรเทาความผิดพลาดเกิดขึ้นที่ควรตรวจสอบรัฐบาลไทยได้ทันทีที่เกิดขึ้นจากห่วงโซ่ของคำสั่งและการกระจายของความรับผิดชอบที่แต่ละกระทรวงแตกต่างกันไป ระยะการตอบสนองส่วนใหญ่เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีการค้นหาและหน่วยกู้ภัยและสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน การบริจาคและอาสาสมัครที่มาจากองค์กรช่วยเหลือเช่นเดียวกับชาวไทยที่อาศัยอยู่ภายในและนอกประเทศไทย การมีส่วนร่วมของชุมชนในช่วงระยะนี้ถูกนำมาแสดงในสถานประกอบการของค่ายบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสำหรับเหยื่อของบ้านและชุมชนบ้านน้ำเค็มและบ้านทุ่งหว้า โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นโดยรวมมีแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนน้อย ส่งผลกระทบในการตอบสนองแม้จะมีข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบอยู่ในความเป็นจริงสำหรับผู้ตอบแบบสอบถามแรก ระยะเวลาที่แน่นและจำนวนล้นหลามของงานที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ภาคสนามเช่นเดียวกับเกณฑ์ที่เข้มงวดสำหรับการช่วยเหลือป้องกันไม่ให้รัฐบาลจากการเอื้อมือออกไปผู้ที่ตกเป็นเหยื่อทั้งหมด ปัจจัยเหล่านี้ท้อแท้เจ้าหน้าที่ภาคสนามจากโปรแกรมการดำเนินการที่จะช่วยให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเสียงของพวกเขากังวลในระหว่างความพยายามกู้คืน ล้มเหลวในการมีส่วนร่วมของชุมชนได้รับผลกระทบหรือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายนำไปสู่ความล่าช้าและค่าใช้จ่ายเวลาและโครงการพัฒนาที่ไม่เป็นที่นิยมกับชุมชนได้รับผลกระทบ ในความเป็นจริงโครงการที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการได้โดยไม่ต้องป้อนข้อมูลของชุมชนถูกทิ้งร้างเนื่องจากคุณภาพต่ำและความล้มเหลวที่จะตอบสนองชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนั้นผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่าทั้งสองชุมชนที่ศึกษาคือความสามารถในการตัดสินใจของตัวเองและการจัดระเบียบตัวเองเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เป็นช่วงต้นทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติหลง มันเป็นที่ชัดเจนว่ามีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจสามารถช่วยและส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของชุมชนซึ่งจะช่วยให้สมาชิกในชุมชนเพื่อป้องกันตนเองจากการแสวงหาผลประโยชน์บุคคลภายนอก ดังแสดงในการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินที่เกิดในบ้าน บ้านน้ำเค็ม และชุมชนบ้านทุ่งหว้า อุปสรรคที่อาจป้องกันหรือลดลงกำลังการผลิตของสมาชิกในชุมชนที่จะเข้าร่วมจัดจากการขาดทั่วไปของโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการตอบสนองใด ๆ หรือการตัดสินใจเพื่อความปลอดภัยในชุมชนได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลและ / หรือโทรติดต่อกับพวกเขาสำหรับการมีส่วนร่วมในการใด ๆ กระบวนการตัดสินใจจำนวนล้นหลามของความรับผิดชอบที่วางอยู่บนภาคสนามยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเกี่ยวข้องกับคนในทางที่ทันเวลา คำแนะนำสำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความหมายในการตอบสนองภัยพิบัติและการกู้คืนรวมถึงการขยายระยะเวลาการวางแผนเพื่อให้การป้อนข้อมูลของชุมชนในการวางแผนและการดำเนินการโครงการการตอบสนองและการกู้คืน สมาชิกชุมชนควรมีส่วนร่วมมากในช่วงต้นในการตอบสนองภัยพิบัติและการกู้คืนในลำดับที่ดีที่สุดตั้งแต่พวกเขาจะทราบความต้องการของชุมชนและความไว้วางใจในตัวและความร่วมมือระหว่างชุมชนและผู้ให้บริการบรรเทาองค์การบรรเทาทุกข์และ / หรือรัฐบาลต้องย้อนกลับไปและมีชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่จะขาดโครงการกู้คืนของตัวเอง สุดท้ายการประชุมปกติและการสนทนาระหว่างผู้ที่ตกเป็นเหยื่อเช่นเดียวกับผู้ให้บริการความช่วยเหลือเป็นวิธีการรักษาของการจัดการกับความเศร้าโศกและความเศร้าโศก การประชุมและการอภิปรายยังมีโอกาสที่จะสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและเครือข่ายที่อาจมีการสูญเสียไปจากภัยพิบัติ

Ichsan (2001) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาขึ้นใหม่ภายหลังเกิดสึนามิในอาเจะห์ : กระบวนการรับรู้ความเข้าใจและความตั้งใจของสมาชิกและชุมชนวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อตรวจสอบกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและการรับรู้ของสมาชิกในชุมชน ผลการวิจัยบ่งชี้ชนิดของการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กับความตั้งใจและความสามารถขององค์กรในการให้ความช่วยเหลือหรือโครงการของหน่วยกู้ภัย วิธีการอำนวยความสะดวกสำหรับความพร้อมของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและชุมชนโดยใช้ร่างกาย ส่วนที่เกี่ยวกับการรับรู้การมีส่วนร่วมของชุมชนอาเจะห์ในการพัฒนาหลังเกิด สึนามิ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบรรเทาทุกข์ชุมชนการได้รับประโยชน์ตามความต้องการในการสร้างขีดความสามารถ การลดความรู้สึกเจ็บปวดและการให้ความหวังสำหรับอนาคตที่ดีกว่าแก่ชุมชน ในขณะที่การวิเคราะห์ปัจจัยบ่งชี้ว่าข้อจำกัดที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของการมีส่วนร่วมคือ ความต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็วและการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนจากการเกิดคลื่นสึนามิ ตลอดจนการรับรู้ของประชาชนและความสามารถในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

Reyes Quinteros, Johana A (2001) ได้วิจัยเรื่อง ความรู้สึกของชุมชนและการมีส่วนร่วมทางสังคม และผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีในที่อยู่อาศัยจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล การศึกษาครั้งนี้ จึงได้ดำเนินงานโดยการสำรวจประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในโลเวลล์ ด้วยการประเมินประสบการณ์ของพวกเขา การวิจัยได้ดำเนินการโดยอาศัยความช่วยเหลือของการเคหะแห่งโลเวลล์ (LHA) ผลการวิจัย แสดงให้เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ของความรู้สึกของชุมชน และการมีส่วนร่วมทางสังคม สามารถคาดการณ์สภาวะอารมณ์และสภาพสังคม ความเป็นอยู่ที่ดีได้ตามลำดับ สำหรับกลุ่มตัวอย่างโดยรวม ส่วนปฏิสัมพันธ์ของความรู้สึกของชุมชนและการมีส่วนร่วมทางสังคม สามารถคาดการณ์ได้เพียงสภาวะทางด้านจิตใจและความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับผู้หญิงเท่านั้น การศึกษาครั้งนี้ ให้ข้อเสนอแนะในความหมายและโปรแกรมสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป รวมทั้งผลกระทบที่สำคัญที่สุดสำหรับการวิจัยในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคม ในชุมชนที่มีรายได้น้อย และผลกระทบของเพื่อนบ้านและความรู้สึกของชุมชนที่ดี ในแง่ของผลกระทบต่อโปรแกรม กล่าวโดยสรุป การศึกษาครั้งนี้ มีการพิจารณาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเพิ่มความเป็นอยู่อย่างดี ในหมู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีรายได้น้อยโดยทั่วไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

