

แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี^๑

Guidelines for Flood Management :
case study from Nonthaburi Municipality

ไททัศน์ มาลา^๒, สุนทรชัย ชอบยศ^๓
และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล^๔

บทคัดย่อ

ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยประสบกับมหาอุทกภัยนำมาซึ่งความเสียหายเป็นอย่างมาก นับเป็นวิกฤตการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ของไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะได้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี อันเป็นพื้นที่ปลายน้ำก่อนลงสู่ทะเลบริบทของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางยาวกว่า ๑๐ กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีคลองบางตลาด คลองสวย และคลองบางเขน หากนับรวมกันแล้วมีความยาวกว่า ๑๕.๗ กิโลเมตร ด้วยภูมิศาสตร์ดังกล่าวเป็นที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมากแต่เทศบาลนครนนทบุรีสามารถรักษาเมืองไว้ได้ ทั้งนี้การศึกษาค้นคว้ามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสามประการด้วยกัน คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการน้ำของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยการศึกษาวิธีเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ หรือสอบถามความเห็นจาก

^๑ โครงการวิจัยแนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔

^๒ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

^๓ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

^๔ นักวิจัยอิสระ

ผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) รวมถึงการการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาชน องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนในการจัดการอุทกภัยร่วมกับท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่าด้านปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีมีดังนี้ ประการแรก มีการป้องกันและลดผลกระทบ โดยการประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประการที่สอง มีการเตรียมความพร้อมของเทศบาลและประชาชนให้มีความสามารถในการอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การมีแผนการจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วม ประการที่สาม มีการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วม มีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤต การสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วม ระบบการสื่อสารและการติดต่อกับประชาชนในช่วงวิกฤต การจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิงชั่วคราว และประการที่สี่ มีการจัดการหลังเกิดภัยอย่างเหมาะสม มีการเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจประชาชน การจ่ายค่าชดเชยผู้ประสบภัยด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี มีดังนี้ ประการแรก ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณระหว่างเกิดภัยที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประการที่สอง ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยหากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อสะสมปริมาณขยะและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน ประการที่สาม การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน ในการทำงานภาวะวิกฤตนั้นประสบปัญหาทำให้เกิดภาวะแย่งทราย/กระสอบทราย ประการที่สี่ จุดแตกกร้าวใหม่ๆ ของแนวคันกันน้ำในระหว่างรับมือภัยน้ำท่วม ประการที่ทำให้ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ประการที่หก ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย

ด้านข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน มีประเด็นสำคัญดังนี้ ประการแรก การวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน/น้ำท่วม และการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ ประการที่สอง ภาวะผู้นำในช่วงวิกฤต ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ ประการที่สาม การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ประการที่สี่ การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราว ทั้งนี้ การศึกษาในครั้งนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ประการแรก แนวคิดการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยมเพื่อจัดการกับปัญหาอย่างสูงสุดความสามารถ ประการที่สอง ความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ ประการที่สาม การบริหารท้องถิ่นแบบมีอาชีพ และประการสุดท้าย คือการจัดการเครือข่ายการทำงานของท้องถิ่น

คำสำคัญ ; การจัดการอุทกภัย, การจัดการน้ำ, เทศบาลนครนนทบุรี

Abstract

In 2011 Thailand experienced “the Mega-Flood,” which caused serious damage and has already become a noted part of the country’s history. In that incident, local governments, as the main actors in providing public services, participated in resolving the problem, especially in Nonthaburi Municipality, which is in charge of the area in the end zone of water management, where water passes just before draining into the Gulf of Thailand. Nonthaburi Municipality had to take care of an area that included over 10 kilometers of the Chaophraya River’s banks. In addition, it had to take care of Bang Talad Canal, Suay Canal, and Bang Khen Canal, which are 15.7 kilometers in length in total. With that geography, the flood management was very challenging, but Nonthaburi Municipality was able to save the city. This study has three objectives: firstly, to explore factors affecting the achievements in flood management of Nonthaburi Municipality; secondly, to explore problems and obstacles in flood management in Nonthaburi Municipality; finally, to suggest some guidelines for sustainable flood management for local governments. Information was gathered through documentary research, in-depth interviews, and focus group discussions with the executives/ officers of Nonthaburi Municipality, members of the Municipality Council, representatives of the people, and private organizations that participated in the flood management efforts of local authorities.

This study revealed several achievements in flood management of Nonthaburi Municipality. The first factor was having a protection and mitigation plan that was developed via risk evaluation and promotion of understanding and awareness of protecting and mitigating the disaster. Second, was the readiness of Nonthaburi Municipality and of its people, their ability to dwell in the basin area of Chaophraya River basin area, having of flood management plan, and preparation of officers for handling flooding. Third, having of management system for emergency situations like floods, crisis management, promoting collaboration for flood management, communication system in time of crisis, establishing of command center and sanctuary for victims. And fourth, having appropriate post-crisis management, treatment and care, and compensation for victims. The problems and obstacles in flood management of Nonthaburi Municipality were, firstly, the limitations of laws related to procurement. During the incident, Nonthaburi Municipality could not comply with the laws. Secondly, problems in garbage collection, if handled inappropriately, could cause refuse to accumulate then magnified

to be a health problem for the community in the long run. Thirdly, there was a lack of instruments and manpower in time of crisis. As a result, there was discord over the allocation of sandbags. Fourthly, the flood barriers leaked continuously. Fifthly, there was a problem concerning safety of lives and property, with people concerned enough about their belongings that they were willing to put their lives at risk. And lastly, there were problems in delivering compensation.

The suggestions for sustainable flood management of local governments were, first, to have planning of flood management, flood prevention and mitigation, preparation for flood management, management for crisis situations (flooding), post-disaster management. Second, leadership in time of crisis could help decision making. Third, there should be collaboration-building with a variety of sectors involved in flood management. Fourth, a sanctuary area should be prepared. Moreover, there were three remarks arising from this study. First, the study advocates the idea of expanding localism for handling difficult problems as much as possible. Second, politicians have a responsibility to their people. Third, local areas should be professionally managed. And last, there should be networking in local administrations.

Keywords; Flood Management, Water Management, Nonthaburi Municipality

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีภารกิจสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะการจัดการกับอุทกภัยซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการปกป้องและคุ้มครองตนเอง นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหนึ่งในหน่วยปฏิบัติจึงต้องเตรียมการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญสถานการณ์ โดยการจัดองค์กรรับผิดชอบการปฏิบัติ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะอยู่ในรูปแบบขององค์กร ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบล กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาล และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ และมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

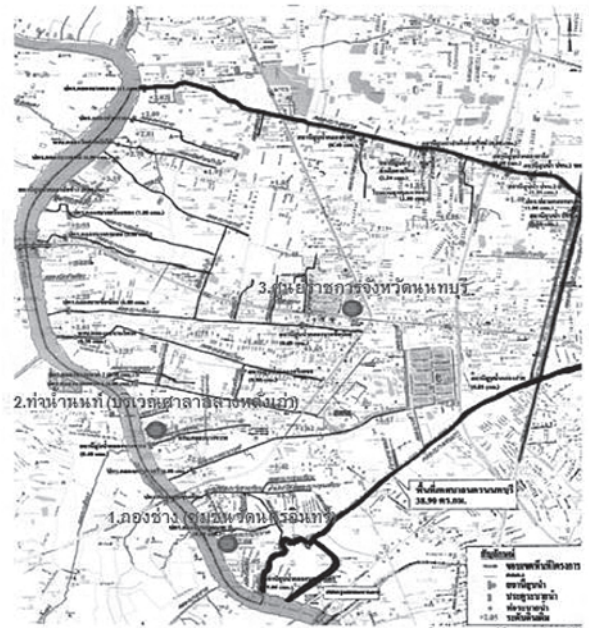
เป็นผู้ช่วย โดยมีหน่วยงานและสมาชิกภายในท้องถิ่นร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ทวิดา กมลเวช, ๒๕๕๔: ๖๖-๖๗) โดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนหรือชุมชนทั้งในและนอกพื้นที่เป็นสำคัญ

เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลชั้น ๑ ก. มีพื้นที่ในเขตเทศบาลรวม ๓๘.๙๐ ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นเมืองปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ที่รองรับการขยายตัวของเมืองหลวงของประเทศ โดยเทศบาลนครนนทบุรีเป็นเขตเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศไทย (ประชากร ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๒๖๐,๕๕๕ คน ทั้งนี้ยังไม่รวมประชากรแฝง) พื้นที่เขตเทศบาลประกอบด้วย ๕ ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย ซึ่งเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเขตเมือง มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองต่างๆ กล่าวคือ ทิศตะวันตกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีระยะทางยาวถึง ๑๐ กิโลเมตร ทิศเหนือติดคลองบางตลาดตลอดแนวยาวกว่า ๖.๗ กิโลเมตร ทางด้านตะวันออกติดกับคลองส่วยและคลองประปา ระยะทางกว่า ๔ กิโลเมตรและทางด้านทิศใต้ติดกับคลองบางเขนด้วยระยะทาง ๕ กิโลเมตร ดังภาพที่ ๑

แม้สภาพภูมิศาสตร์ของเทศบาลนครนนทบุรีจะถูกแวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองรอบด้าน แต่เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เทศบาลนครนนทบุรีสามารถที่จะบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ สามารถที่จะสกัดกั้นพื้นที่สำคัญๆ มิให้ถูกน้ำท่วมได้โดยอาศัยทั้งความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้วนั้นมาบูรณาการเข้ากับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงความต้องการของชุมชนได้มากที่สุดองค์กรหนึ่ง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความท้าทายในประเด็นของการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

ภาพที่ ๑ สภาพภูมิศาสตร์โดยทั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี



ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์การศึกษา ๓ ประการด้วยกันคือ (๑) เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี (๒) เพื่อศึกษาปัญหาและ

อุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี^๔ และ (๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นการศึกษาเรื่องระบบบริหารจัดการของเทศบาลเป็นสำคัญ

อุทกภัย : ความหมาย นิยาม ขอบข่าย

อุทกภัย เป็นหนึ่งในสาธารณภัย โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (๒๕๕๒: ๑๑๒) ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดลอม ในขณะที่ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่อง

ทั้งนี้ชนิดของอุทกภัยสามารถแบ่งได้สองลักษณะใหญ่ด้วยกันตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (๒๕๕๒: ๑๑๒) ได้จำแนกตามประเภทของอุทกภัยว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

ประการแรกคือน้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่ง (Inundation/Over bank flow) เป็นสภาวะน้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลจากการเกิดฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้นๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ๆ น้ำท่วมขังส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทันหรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูง

ประการที่สองคือน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือต้านน้ำน้อย หรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลันมักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลยแต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย ทั้งนี้อาจรวมถึงน้ำป่าไหลหลาก^๕ เกิดจากฝนตกหนักบนภูเขาหรือต้นน้ำลำธารและไหลบ่าลงที่ราบอย่างรวดเร็วความแรงของน้ำสามารถทำให้บ้านเรือน อาคาร ถนน สะพาน พังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้

สำหรับประเด็นเรื่องสาเหตุในการเกิดอุทกภัยนั้น หัสยา ไทยานนท์ (๒๕๕๕) ได้อธิบายถึงปัจจัยหลักสำคัญสองประการด้วยกันกล่าวคือ การเกิดอุทกภัย

^๔ แม้เทศบาลนครนนทบุรีจะบริหารจัดการอุทกภัยได้เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนและประสบความสำเร็จ แต่ในทางปฏิบัตินั้น มีปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อจัดการอุทกภัยจึงจำเป็นต้องศึกษาปัญหาบางประการของกรณีศึกษาเพื่อให้เข้าใจความยากลำบากบางประการของเทศบาลในการจัดการอุทกภัยก่อนที่จะประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

^๕ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

โดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ และการเกิดอุทกภัย โดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้อุทกภัยที่เกิดโดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ แบ่งได้ ๓ กรณีคือ (๑) น้ำจากฟ้า (Precipitation) อาจเป็นลักษณะฝน หิมะ ละอองหรือลูกเห็บ (๒) น้ำจากแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ประตูละบายน้ำ ฝายทดน้ำ โดยสาเหตุที่ทำให้ น้ำท่วมคือการระบายน้ำส่วนเกินในปริมาณมากทั้งออกไปเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อแหล่งน้ำดังกล่าว กรณีนี้จะทำให้เกิดน้ำท่วมที่ลุ่มสองฝั่งด้านท้ายน้ำในลักษณะค่อยๆ ท่วม น้ำท่วมอันเกิดจากระบบควบคุม เช่น เขื่อนพัง อ่างเก็บน้ำแตก ประตูละบายน้ำไม่อาจทำหน้าที่ได้ จะทำให้เกิดน้ำหลาก มีความรุนแรงมากกว่าน้ำป่า และมีความเสียหายมาก และ (๓) น้ำท่วมจากน้ำทะเลหนุน เกิดจากระดับน้ำทะเลยกตัวสูงในน้ำขึ้นแล้วท่วมพื้นที่โดยตรง และน้ำทะเลไหลย้อนเข้าสู่ลำน้ำ เพิ่มระดับน้ำ

ในลำน้ำที่ระบายน้ำจากลุ่มน้ำตอนบน จนเอ่อท่วมพื้นที่สองฝั่ง

สำหรับการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์นั้น ประเด็นสำคัญคือ การขาดการวางแผนในการขยายตัวของชุมชนเมืองทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ตามจำนวนประชากรที่มากขึ้นแต่ขาดการเอาใจใส่เรียนรู้ที่จะอยู่กับธรรมชาติกลับหันไปใส่ใจเศรษฐกิจและความมั่งคั่งตามแนวคิดของตะวันตก จนส่งผลต่อวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำหรือที่ลุ่ม จึงส่งผลให้แหล่งรองรับน้ำถูกถมกลายเป็นบ้านจัดสรรอย่างขาดการวางแผนและควบคุม

ขาดการวางแผนและการใช้มาตรการในการป้องกันทางด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด อำเภอหรือเทศบาล ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ

$$\text{ความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ} = \frac{\text{ภัย} \times \text{ความอ่อนแอ}}{\text{ศักยภาพหรือความสามารถในการจัดการกับภัย}}$$

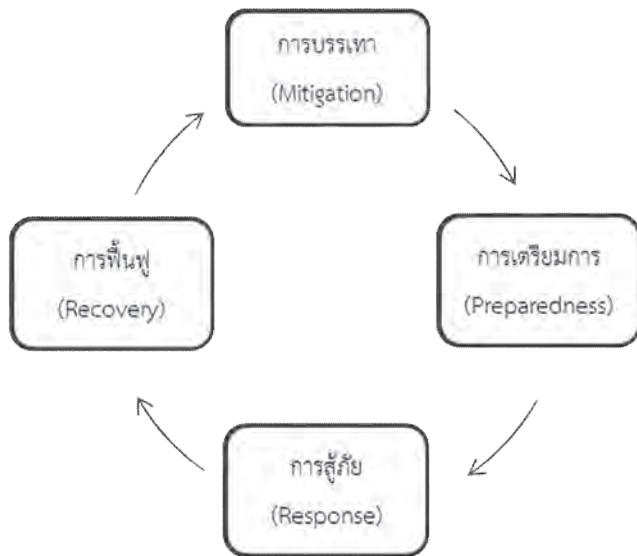
จากการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ในมุมมองของภาคส่วนต่างๆ สามารถสรุปได้ ๓ ประเด็นดังนี้ (หิสะยา ไทยานนท์, ๒๕๕๕: ๕๘) (๑) ปัญหาด้านนโยบายหลักเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐกำหนดนโยบายและแผนงานฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ขาดความเป็นธรรมและการปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ (๒) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์การบริหารจัดการน้ำ หน่วยงานภาครัฐขาดการบูรณาการและความเข้าใจภาพรวมเรื่องน้ำ ไม่มีข้อมูลในเรื่องน้ำ และไม่ทันเหตุการณ์ (๓) ปัญหาด้านกฎหมาย ที่ให้อำนาจเพียงหน่วยงานของรัฐตัดสินใจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมการจัดการน้ำของแต่ละท้องถิ่น

วัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ

Phillips; Neal and Webb (2012: 37-38) ได้สรุปภาพรวมให้เห็นถึงการจัดการกับภัยพิบัติว่ามีข้อพิจารณาหลักๆ อย่างน้อยสามช่วงด้วยกัน กล่าวคือ ช่วงแรกเป็นช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติหรือก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (Pre-impact) ช่วงที่สองเป็นช่วงที่เกิดภัยพิบัติ (Impact) และช่วงที่สามคือช่วงหลังจากที่เกิดภัยพิบัติแล้ว (Post-impact) ทั้งนี้ยังได้สรุปวงจรการจัดการภัยพิบัติจากรายงานของ The National Governors' Association Report (1979)

ว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาที่สำคัญ ๔ ประการด้วยกันดังต่อไปนี้

ภาพที่ ๒ แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ



แหล่งที่มา : Phillips; Neal and Webb (2012: 37)

ประการแรก การบรรเทาสาธารณภัย (Mitigation) คือการลดความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติ เช่น การสร้างแนวป้องกัน มีการจัดการให้เกิดการใช้ที่ดินที่เหมาะสม (Land-use Management) มีการก่อตั้ง CEM (Comprehensive Emergency Management Programs) หรือโครงการจัดการภัยพิบัติแบบครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการสร้างรหัสความปลอดภัย (Safety Codes)

ประการที่สอง การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกับภัยพิบัติ (Preparedness) อันเป็นการสร้างแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติล่วงหน้า มีการฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องภัยพิบัติ การซักซ้อมแนวปฏิบัติเมื่อเกิดภัย มีการติดตั้งระบบเตือนภัย รวมไปถึงการเตรียมเสบียงและเวชภัณฑ์ (Food and Medical supplies)

ประการที่สาม การจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือการ

สนองตอบต่อเหตุการณ์ (Response) กล่าวคือเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น จะมีการดำเนินการตามแผนที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้ารวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต โดยเน้นการลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด

ประการที่สี่ การฟื้นฟูหรือเยียวยา (Recovery) อันเป็นการนำสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ซึ่งในระยะสั้นจะมีการสนับสนุนและฟื้นฟูให้สภาพชีวิตจิตใจกลับคืนมาเท่าที่จะทำได้อันเป็นปฏิบัติการขั้นพื้นฐาน ส่วนในระยะยาวนั้นคือการสร้างสภาพในการดำเนินชีวิตให้กลับมามีเดิมหรือดีขึ้น

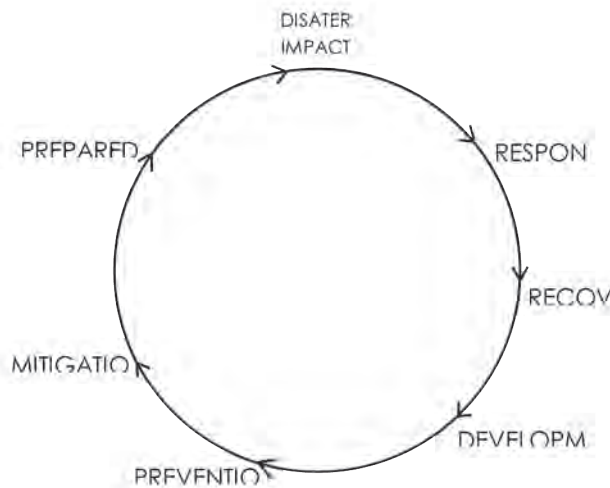
นอกจากงานของ Phillips; Neal and Webb (2012) แล้วยังพบว่ามีงานศึกษาของนักวิชาการด้านการจัดการสาธารณภัยหลายท่านที่ได้กำหนดขอบเขตการจัดการภัยพิบัติไว้ในทำนองเดียวกัน เช่น งานของ Lucien G. Canton (2007: 24) ในตำราชื่อ Emergency Management Concept and Strategies for Effective Programs หรืองานของ David Alexander (2002: 6) ในตำราชื่อ Principle of Emergency Planning and Management หรืองานของ Coppola, P. Damon (2007: 8) ในตำราชื่อ Introduction to international disaster management รวมถึง Daniel Henstra (2010) ที่ได้เขียนบทความเรื่อง Evaluating Local Government Emergency Management Programs โดยได้ตีพิมพ์ในวารสาร Public Administration Review ซึ่งโดยทั่วไปก็จะมีกำหนดขอบเขตหรือตัวแบบในการพิจารณาเรื่องการจัดการภัยพิบัติอยู่สี่ประการ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบรรเทา การเตรียมรับมือ การเผชิญกับเหตุการณ์ การฟื้นฟูเยียวยา ซึ่งการดำเนินการเพื่อรองรับกับปัญหาของอุทกภัยนั้น

ก็มีหลักการเช่นเดียวกันในการเตรียมการเพื่อรองรับกับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด หากมีการเตรียมการที่ดีเพื่อรับมือกับสิ่งที่ยัง

ไม่เกิดขึ้นก็มีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบต่อสังคม

ภาพที่ ๓ แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ

แหล่งที่มา : Carter, W. Nick (1992: 50)



ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี ๒๕๕๔

หากวิเคราะห์จากกรอบความสำเร็จในการจัดการ

อุทกภัย คือ การป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัย สามารถสรุปได้ดังนี้

๑ การป้องกันและลดผลกระทบ

เป็นการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัยเพื่อให้มีความสามารถในการรับมือไว้ล่วงหน้า รวมทั้งเป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เทศบาลนครนนทบุรีได้

ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย ได้แก่ การจัดทำแผน/ประชาคมเมือง การบูรณาการแผนกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องอุทกภัยแก่ประชาชน และการสร้างแนวป้องกันน้ำดังต่อไปนี้

ภาพที่ ๔ การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบเกี่ยว

กับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี



การจัดทำแผนและการทำประชาคมเมือง การประชุมประชาคมเมืองประจำปี ๒๕๕๔ ได้มีการจัดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดอุทกภัย การประชุมประชาคมเมืองครั้งนี้มีประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรมีการวางแผนเตรียมการรับมือปัญหาน้ำท่วม โดยในที่ประชุมได้มีการระดมสมองเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม โดยเสนอความเห็นให้มีการออกสำรวจคูคลอง ท่อระบายน้ำ ประตูประบายน้ำ และแนวเขื่อนกันน้ำ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเบื้องต้น คือ การขุดลอกคูคลอง ลอกท่อระบายน้ำ กำจัดขยะและวัชพืชที่มีปริมาณมาก การขอรับมอบประตูประบายน้ำจากกรมชลประทานจำนวน ๑๕ บาน รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูประบายน้ำเพิ่มเติมเพื่อเตรียมพร้อมรับช่วงเวลาฝนตกหนักและเพื่อให้น้ำไหลสะดวกรวดเร็วมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินโครงการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเฉพาะด้านการก่อสร้างจำนวน ๘ โครงการหลักภายใต้งบประมาณจำนวน ๓๕,๙๐๑,๖๐๐ บาท

การบูรณาการแผนการจัดการอุทกภัยร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ สำหรับแผนการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ทางเทศบาลได้เตรียมจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูแลทั่วหน้าร่วมกับจังหวัดนนทบุรี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูแลทั่วหน้าที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน ทั้งแผนการเตรียมการก่อนเกิดภัย แผนการปฏิบัติเมื่อขณะเกิดภัยและแผนการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดระบบบัญชาการเหตุการณ์ วิธีการปฏิบัติขั้นตอนการปฏิบัติ บุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน สำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยให้จัดวางระบบ

การเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย รวมทั้งแผนการอพยพ ที่ระบุถึงขั้นตอนการอพยพ เส้นทาง การอพยพ และ พื้นที่ปลอดภัยรองรับการอพยพไว้ในแผนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีที่เกิดภัย

การประเมินความเสี่ยง โดยเฉพาะข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำในช่วงฤดูฝนคือตั้งแต่เดือนกรกฎาคม - ธันวาคมของทุกๆ ปีที่มีการเก็บรวบรวมอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ข้อมูลเหล่านี้กลายเป็นสารสนเทศที่สำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อใช้ในการวางแผนบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการติดตามสถานการณ์น้ำทั้งจากพื้นที่ต้นน้ำและการเปรียบเทียบข้อมูลระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างต่อเนื่องทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ ทหารเรือประกอบกับข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์ นับว่าเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและการวางแผนรับมือกับปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ช่วงเวลาที่น้ำจะขึ้นสูงสุด ทำให้เทศบาลรู้เวลาที่เวลาไหนควรที่จะเฝ้าดูแลติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและช่วงเวลาใดที่สามารถคลายความกังวลได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ด้วยความที่เทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกๆ ปี ทางเทศบาลได้นำประเด็นปัญหาอุทกภัยเข้ามาเป็นหนึ่งในเวทีประชาคมเมืองเป็นประจำทุกปี โดยมีการถ่ายทอดประสบการณ์จากวิทยากรและวุฒิสภาคลังสมองจังหวัดนนทบุรีมาให้ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะการเรียนรู้ที่จะอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา ถือเป็นวัฒนธรรมความปลอดภัยในการใช้ชีวิตอยู่กับน้ำของผู้คนแถบนี้เนื่องจากมีทุนทางสังคมเดิมเกี่ยวกับการปรับตัวเพื่ออยู่

กับน้ำอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ มีการเรียนรู้และรับมือกับสถานการณ์ช่วงน้ำหลากเสมอเป็นประจำทุกๆ ปี ประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนกว่า ๕,๐๐๐ ครัวเรือนตลอดระยะทาง ๑๐ กิโลเมตรนั้น ได้ตระหนกอยู่เสมอว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกปี ดังนั้นหลายครัวเรือนนอกจากจะติดตามข่าวสารเรื่องความสูงของระดับน้ำและสถานการณ์น้ำจากพื้นที่ต้นน้ำแล้ว ครัวเรือนต่างๆ ก็ได้มีการเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบกับปัญหาน้ำท่วมเท่าที่ตนจะมีกำลังทำได้ นั่นก็คือ หลายครัวเรือนมักจะยกพื้นที่บ้านให้สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้พื้นที่ราบรวมถึงการจัดเตรียมกระสอบทราย อาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค เหย็น ไฟฉาย ยาและเวชภัณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในช่วงฤดูฝนของทุกๆ ปี รวมทั้งสภาพจิตใจที่ต้องทำใจรับมือกับช่วงน้ำหลาก

การสร้างแนวป้องกัน ในประเด็นดังกล่าวทางผู้บริหารของเทศบาลได้มีการวางแผนในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ต่อเนื่องไปจนถึงปี ๒๕๕๕ กว่า ๕๐๐ ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีโครงการมากกว่า ๗๐ โครงการ เช่น โครงการจัดหาเครื่องสูบน้ำ เครื่องดันน้ำ โครงการบ่อสูบน้ำ ก่อสร้างระบบสูบน้ำ ปรับปรุงก่อสร้าง Box Culvert ได้ทางด่วน ลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ก่อสร้างถนนพร้อมท่อระบายน้ำ รวมทั้งการก่อสร้างคันกันน้ำถาวร ซึ่งในระยะยาวเทศบาลได้เตรียมก่อการก่อสร้างคันกันน้ำถาวรบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง ๑๐ กิโลเมตร ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากถึง ๒,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งก่อนที่จะเกิดอุทกภัยเมื่อปี ๒๕๕๔ ทางเทศบาลก็ได้เริ่มดำเนินการของงบประมาณส่วนนี้จากรัฐบาลแล้ว

๒ การเตรียมความพร้อม

การเตรียมพร้อมเป็นกระบวนการในขั้นก่อนเกิดภัย โดยการเตรียมแผนเพื่อรับมือกับอุทกภัยล่วงหน้าและเพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียม

ความพร้อมรับมือกับปัญหาอุทกภัยด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน การกำจัดวัชพืช ขุดลอกทางระบายน้ำ จัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การประเมินสถานการณ์ การสำรวจพื้นที่เสี่ยง การสร้างคันกันน้ำ และการมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ

ภาพที่ ๕ การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยของเทศบาลนครนนทบุรี



การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน หลังจากที่ประตูน้ำบางโฉมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรีเกิดการพังทลายเพราะไม่สามารถรองรับมวลน้ำมหาศาลต่อไปได้ คณะผู้บริหารของเทศบาลได้ประเมินสถานการณ์และตัดสินใจจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือศูนย์บัญชาการฉุกเฉินขึ้นเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการเตรียมพร้อมรับมือกับน้ำท่วม การวางแผนตระเตรียมกำลังคน รวมถึงการ

เฝ้าติดตามสถานการณ์ระดับน้ำอย่างใกล้ชิดเพื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

การจัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การจัดเตรียมกำลังคนโดยวางแผนจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว โดยสนธิกำลังจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหาร ตำรวจ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตพื้นที่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัย พร้อมทั้งการจัดเตรียมวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งข่ายหลักและข่ายสำรอง

ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือ เครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาไว้ให้พร้อมใช้การได้ทันที รวมถึงการจัดเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าระวังติดตาม สภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาและคำเตือนจาก กรมป้องกันฯ อย่างใกล้ชิด

การกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ก่อนที่จะเข้าสู่ฤดูฝนและฤดูน้ำหลากของทุกๆ ปีนั้น ประมาณ ๒ - ๓ เดือนก่อนเดือนตุลาคมของทุกๆ ปี เทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดวัชพืชและขุดลอกทาง ระบายน้ำ ดำเนินการขุดลอกคูคลองต่างๆ เพื่อรองรับ พื้นที่ระบายน้ำในช่วงน้ำหลากไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว รวมถึงการการลอกท่อระบายน้ำต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะเศษดิน เศษขยะ กิ่งไม้ และเศษปูน เพื่อให้เกิด ความสะดวกในการระบายน้ำและเตรียมการรองรับกับ ช่วงฤดูฝนที่กำลังจะมา

การประเมินสถานการณ์น้ำ กล่าวคือ เทศบาล ได้อาศัยข้อมูลจากการประสพภัยของพื้นที่ต้นน้ำ ประมาณ ๒-๓ เดือน อันได้แก่ ประสพการณ์น้ำท่วม จากจังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และปทุมธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประตูน้ำบาง โฉมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรี เกิดการพังทลายทำให้สามารถประเมินสถานการณ์ได้ ว่านทบุรีในฐานะที่เป็นพื้นที่ปลายน้ำจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน จึงได้เตรียมรับมือโดยการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน การตรวจสอบความแข็งแรง ของประตูระบายน้ำ การเสริมความสูงของประตู ระบายน้ำ การดำเนินการเร่งสร้างคันกันน้ำและการจัด เตรียมเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการ คาดการณ์ความสูงของระดับน้ำทั้งจากข้อมูลของ เทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือ เพื่อใช้ในการวางแผนรับมือไว้ล่วงหน้า

การสำรวจพื้นที่เสี่ยงและสร้างคันกันน้ำ ก่อนที่จะ ประสพกับปัญหาอุทกภัยนั้นทางเทศบาลได้ทำการ สำรวจพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดความเสี่ยงมากที่สุดนั่นก็คือ บริเวณพื้นที่ที่อยู่ติดริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง ๑๐ กิโลเมตร จำนวน ๕,๐๐๐ ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแคนอก และ ชุมชนวัดตำหนักใต้ โดยข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและระดับการให้ ความช่วยเหลือของแต่ละพื้นที่ที่ควรจะเป็น สำหรับการ สร้างคันกันน้ำนั้นได้มีการเร่งดำเนินการหลังจากที่ ระดับน้ำเริ่มสูงกว่าระดับ ๒ เมตรขึ้นไป

การมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ โดยสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยเตรียมรับผิดชอบด้านการเรียงกระสอบ ทราย สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเตรียมการ ด้านสุขอนามัย สำนักปลัดเทศบาลเตรียมการเฝ้าระวัง และจัดการด้านอาหาร สำนักการคลังเตรียมการด้าน วัสดุอุปกรณ์และการรับบริจาค สำนักการศึกษาเตรียม การด้านศูนย์พักพิงชั่วคราว กองวิชาการและแผนงาน เตรียมการด้านประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแจ้งเตือน ประชาชน และกองสวัสดิการสังคมเตรียมการด้าน การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย

๓ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสู้ ภัยน้ำท่วม

คือ การดำเนินการในช่วงขณะเกิดภัยตามแผนที่มี การเตรียมการไว้ล่วงหน้ารวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่าง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เทศบาลนครนนทบุรีได้ ดำเนินการขณะเกิดอุทกภัย ได้แก่ การจัดแบ่งภาระ งานของหน่วยงานภายใน การประกาศข่าวสารและ

เตือนภัย การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็ว/ รักษาความปลอดภัย การสนับสนุนด้านหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การสร้างความ
การให้ความช่วยเหลือ การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว ร่วมมือกับประชาชน ดังต่อไปนี้

ภาพที่ ๖ แสดงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี



การจัดแบ่งภาระหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์กร ภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้บริหารและปลัดเทศบาล ตามที่ได้เตรียมการไว้ โดยสำนักการช่างและฝ่าย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล ถือว่าเป็น หน่วยงานภายในหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านการบริหาร จัดการน้ำ เนื่องจากเป็นหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญด้าน ระบบการระบายน้ำ การจัดการสาธารณภัย และ ขั้นตอนการทำคันกันน้ำและการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงภัย ทั้งนี้การบริหารจัดการมีลักษณะของการบังคับบัญชา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การมีระบบการประกาศข่าวสารและเตือนภัยที่ หลากหลายช่องทางและเข้าถึงประชาชนไม่ว่าจะเป็น ทางอินเทอร์เน็ต ป้ายประกาศ รถประชาสัมพันธ์ วิเทศ ชุมชน การประสานงานกับผู้นำชุมชน ตลอดจนการ

ทำความเข้าใจกับประชาชนผ่านกลไกของนักการเมือง ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็น บุคคลที่ประชาชนมีความใกล้ชิดและเคารพนับถือ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านนี้คือกองวิชาการและ แผนงาน ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการหลักเกี่ยวกับข้อมูล และสถานการณ์น้ำในขณะนั้น

การสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วมทั้งจาก ประชาชนในพื้นที่ จิตอาสา องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในและนอกพื้นที่ ทั้งนี้เพราะนอกจากจะมีพื้นที่ แหล่งชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริงแล้ว เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือบทบาทและ สายสัมพันธ์ของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำท้องถิ่น กลายเป็นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างแรงสนับสนุน จากองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ในการจัดการวิกฤตการบริหาร

จัดการเรื่อง “คน” เป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะคณะผู้บริหารของเทศบาลถือเป็นผู้กำหนด ยุทธศาสตร์และแก้ปัญหาให้กับเทศบาลโดยตรง อีกทั้งยังร่วมปฏิบัติการร่วมกับชุมชนเพราะนักการเมืองท้องถิ่นมีสายสัมพันธ์อันดีกับชุมชนมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาลนครนนทบุรี คณะผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลต้องติดต่อและ ประสานกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงถือเป็นจุดเชื่อมสำคัญในการประสานและสร้างความ เข้าใจอันดีระหว่างเทศบาลกับประชาชน

การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็วที่คอยช่วยเหลือและเคลื่อน ย้ายผู้ประสบภัยเร่งด่วน รวมทั้งการจัดเจ้าหน้าที่รักษา ความปลอดภัยคอยลาดตระเวนสอดส่องแนวคันกัน ระดับน้ำ และความปลอดภัยของบ้านเรือนของ ประชาชนในยามที่เกิดอุทกภัย เพื่อสร้างความผ่อง คลายและความไว้วางใจของประชาชนในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้จะประสบอุทกภัยหลายคนกลับ ตัดสินใจที่จะอาศัยอยู่ในบ้านต่อไปหรือบางครั้งครัว เลือกที่จะให้สมาชิกบางคนในครอบครัวอาศัยอยู่ใน บ้านคอยระแวดระวังทรัพย์สินหรือของมีค่าภายในบ้าน

การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัย ในด้านต่างๆ ในยามวิกฤตและรายงานสถานการณ์ อย่างใกล้ชิดตลอด ๒๔ ชั่วโมง หากมีเหตุฉุกเฉิน สามารถแจ้งเจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขได้อย่างทันท่วงที อันถือว่าเป็นบทบาทสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่ต้องมี ความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การกระจายของรับบริจาคและความช่วยเหลือต่างๆ ผ่านทางผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของแต่ละชุมชนเป็นอีก ช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ และเกิดความทั่วถึง เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่ทราบดี เกี่ยวกับข้อมูลของผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในแต่ละครัวเรือน และมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของภูมิศาสตร์ของแต่ละ ชุมชนมากกว่าทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว เป็นหน้าที่สำคัญของ เทศบาลที่จะต้องจัดตั้งเพื่อรองรับผู้ประสบภัยทั้งใน และนอกพื้นที่และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทกภัย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ตั้งอยู่ในเขตของเทศบาลนคร นนทบุรีนั้นมีจำนวน ๑๖ ศูนย์ สามารถรองรับผู้ประสบ อุทกภัยได้ ๑๗,๐๕๐ คน โดยอาศัยพื้นที่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย วัด มัสยิด และอาคารต่างๆ ของ หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งมี จำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิง ๓,๒๗๗ คน

การสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยแพทย์ เคลื่อนที่ ทั้งจากที่เกิดจากการประสานงานของทาง เทศบาลโดยตรงและหน่วยแพทย์พยาบาลที่เป็น จิตอาสาจากภายนอกในการดูแลผู้ป่วยที่ยังคงอาศัยอยู่ ในบ้านเรือน การควบคุมโรคติดต่อและโรคระบาดที่ อาจจะเกิดขึ้น การแจกจ่ายยารักษาโรค การให้ความรู้ ด้านสุขอนามัย ตลอดจนการใช้แนวทางจิตวิทยาในการ พุดคุยเพื่อให้ผ่อนคลายความเครียด โดยได้รับความ ร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ คณะแพทย์พยาบาล จากโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า เหล่ากาชาดจังหวัด นนนทบุรี ภาคเอกชน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์จังหวัด สถาบันบำราศนราดูร โรงพยาบาลโรค ทรวงอก รองรับการเคลื่อนย้าย สนับสนุนเวชภัณฑ์ และเยียวยาจิตใจ

การประสานงานและสร้างความร่วมมือกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียสละของชุมชนริมแม่น้ำ เจ้าพระยาที่ยอมให้พื้นที่ถูกน้ำท่วมและยอมอยู่นอก แนวเขตคันกันน้ำของเทศบาลเพื่อรักษาพื้นที่ภายใน ส่วนใหญ่ไว้โดยไม่ต้องแบกรับกับภาวะความตึงเครียด และความเสียหายต่างๆ ของบ้านเรือนและทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ด้วยการประสานงานของเทศบาลในการ ทำความเข้าใจกับประชาชนและการให้คำมั่นสัญญา ที่จะดูแลความเดือดร้อนอย่างเต็มที่ จึงทำให้เป็นการ

ลดแรงต้านจากประชาชนผู้ประสบภัยและที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการที่นักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนสามารถที่จะถ่ายทอดข่าวสารและสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ประสบอุทกภัยในการสร้างแนวคันกันน้ำเพื่อที่จะรักษาเขตพื้นที่สำคัญภายในไม่ให้ถูกน้ำท่วมได้

๕ การจัดการหลังเกิดภัย

โดยในปี ๒๕๕๔ เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการหลังเกิดอุทกภัย ได้แก่ การเร่งเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจ การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การแพทย์และสาธารณสุข การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติ การทำประชาคมเมือง และการปฏิบัติตามแผนการฝึกซ้อม

ภาพที่ ๗ การจัดการหลังเกิดภัยของเทศบาลนครนนทบุรี



การเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อนในด้านความรู้สึกและสุขภาพจิตของประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การจัดกิจกรรมบริการต่างๆ ของทางเทศบาลจึงต้องการที่จะบรรเทาความเครียด ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมพิเศษที่จัดขึ้นมาหรือกิจกรรมงานประเพณีต่างๆ ของท้องถิ่นซึ่งจัดขึ้นทุกปีก็ยังมีดำเนินการ

อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในเบื้องต้นหลังจากที่สามารถวางใจในสถานการณ์น้ำว่าคงตัวแน่นอนแล้วเทศบาลได้เริ่มมาตรการในการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยออกสำรวจความเสียหาย รวมทั้งการจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย

การเร่งกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลถือว่าเป็นเรื่องใหญ่สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพราะนอกจากจะมีจำนวนที่มากแล้วยังถือว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะเชื้อโรคต่างๆ นานาและอาจนำไปสู่ปัจจัยเสี่ยงในเรื่องของโรคระบาด ดังนั้นแม้ว่าการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เรื่องการจัดเก็บขยะแก่ประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญแล้ว สิ่งที่ต้องทำควบคู่กันก็คือการเร่งเก็บกวาดและทำลายจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ในช่วงวิกฤตน้ำท่วมนั้นมีการใช้งานรถเก็บขยะของทางเทศบาลอย่างหนักจนทำให้เกิดความเสียหายเกือบทั้งหมด ทางเทศบาลจึงได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนเช่ารถมาบรรทุกโดยใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกอง ต่อจากนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่และนำไปกำจัดต่อไปที่อำเภไทรน้อย วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้ต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณเพิ่มขึ้นก็ตามแต่เพื่อเป็นการป้องกันโรคระบาดและภัยต่างๆ ที่อาจจะตามมาในภายหลังก็จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ

การแพทย์และสาธารณสุข หลังจากในช่วงวิกฤตสิ้นสุดลงแล้วการควบคุมโรคระบาดและสุขอนามัยของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นการจัดหน่วยแพทย์และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเคลื่อนที่ในการควบคุมโรคระบาดดูแลสุขอนามัยและยารักษาโรคจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดการหลังเกิดภัย โดยมีการดูแลเรื่องขยะและความสะอาดเพื่อป้องกันโรคติดต่อ การจัดหาน้ำยาจุลินทรีย์มาบริการแจกจ่ายให้กับประชาชนเพื่อลดกลิ่นเหม็นและการเน่าเสียของน้ำที่ท่วมขัง

การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ โดยหลังเกิดภัยทางเทศบาลได้ดำเนินการปรับปรุงประตูประบายน้ำและทางระบายน้ำทั้งหมดในพื้นที่โดยการลอกท่อระบายน้ำต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะจากเศษดิน เศษปูน

กระสอบทราย เศษขยะ กิ่งไม้ วัชพืช และมีไขมันที่อุดตันภายในท่อระบายน้ำ

การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา เมื่อผ่านพ้นวิกฤตไปแล้วทางเทศบาลได้จัดงานย้อนรำลึกความทรงจำฝ่าวิกฤตน้ำท่วม “นครนนท์เธอร์แลนด์” ในวันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่บริเวณท่าน้ำนนท์ โดยมีการเชิญประชาชน ชุมชน พ่อค้าแม่ค้า จิตอาสา บริษัทห้างร้าน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ที่สนับสนุนเงินบริจาค สิ่งของและปัจจัยต่างๆ ทั้งร่างกายแรงใจเพื่อจัดงานเลี้ยงขอบคุณทุกฝ่ายที่ช่วยกันนำพาเมืองนนทบุรีให้รอดพ้นมหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ และยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในเขตพื้นที่อีกด้วย

การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในเขตเทศบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ทางเทศบาลได้เตรียมการที่จะขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง ๑๕ บานที่มีอยู่ในพื้นที่จากกรมชลประทานให้มาอยู่ในการควบคุมดูแลของทางเทศบาลเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ความสะดวกรวดเร็ว และควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยในพื้นที่

การทำประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในวางแผนการจัดการน้ำท่วมเทศบาลนครนนทบุรีในระยะต่อไป โดยหลังจากที่มหาอุทกภัยสิ้นสุดลงเทศบาลนครนนทบุรีได้รับดำเนินการจัดประชุมประชาคมเมืองประจำปี ๒๕๕๕ เพื่อระดมความเห็นจากทุกภาคส่วน โดยได้มีการจัดขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๕ มีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาเป็นแกนหลักก็คือปัญหาอุทกภัย ภายใต้อชื้อ “อนาคตนครนนท์น้ำไม่ท่วม

(No Flood)” โดยการประชุมประชาคมเมืองในปีนี้ได้มีการจัดขึ้นเร็วกว่าทุกๆ ปี สืบเนื่องจากต้องการนำประเด็นเกี่ยวกับน้ำท่วมเมื่อปลายปีที่ผ่านมาให้นำไปสู่การปรึกษาหารือและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับทางเทศบาลในการวางแผนรับมือและดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมในระยะต่อไปโดยเร่งด่วน

แผนการบริหารจัดการอุทกภัย ทั้งนี้จากบทเรียนของปัญหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ เทศบาลนครนนทบุรีมีแผนการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต ๓ โครงการหลักคือ (๑) โครงการก่อสร้างแนวคันป้องกันน้ำท่วมริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง ๑๐ กิโลเมตร พร้อมปรับปรุงก่อสร้างสถานีสูบน้ำช่วงตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขนซึ่งในแผนงบประมาณมีการประมาณการถึง ๒,๑๐๐ ล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงเขื่อนเดิมและก่อสร้างเขื่อนใหม่ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดถึงคลองบางเขนเก่า การก่อสร้างสถานีสูบน้ำปลายคลอง ๑๑ แห่ง และการปรับปรุงสถานีสูบน้ำปลายคลองเดิม ๗ แห่ง (๒) โครงการป้องกันน้ำท่วมบริเวณถนนประชาชนวิเศษและถนนงามวงศ์วาน เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังบริเวณถนนประชาชนวิเศษและถนนงามวงศ์วาน และ (๓) โครงการปรับปรุงประตูระบายน้ำทั้งหมด เพื่อสอดคล้องกับโครงการเร่งด่วนโครงการแรก เพื่อให้การบริหารจัดการเปิด - ปิดประตูน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ มีการขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง ๑๕ แห่งจากกรมชลประทานให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลโดยตรง

การฝึกซ้อมตามแผนเพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาอุทกภัย เทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับจังหวัดนนทบุรีและหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่

จังหวัดรวมกว่า ๔๐ องค์กร ได้ทำการฝึกซ้อมแผนป้องกันอุทกภัย เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ณ สถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นเขตภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของเทศบาลนครนนทบุรีและสถานที่แห่งนี้เป็นสถานที่ที่เคยใช้เป็นศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมเมื่อปี ๒๕๕๔ โดยมีการจำลองสถานการณ์เหตุการณ์น้ำท่วมและแนวทางดำเนินการต่างๆ ตามแผนการที่ได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญประกอบด้วยชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูง คือ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำหนักใต้ โดยการฝึกซ้อมครั้งนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ทำการร่วมฝึกซ้อมและสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ พร้อมรถยนต์ดับเพลิง รถยนต์บรรทุกน้ำ รถกู้ภัย รถตรวจการณ์ รถประชาสัมพันธ์ รถพยาบาล อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องมือสื่อสารทุกชนิด การเตรียมกำลังชุมชนและประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลพร้อมทั้งการร่วมจัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในการบริหารจัดการนั้นย่อมมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและในทางตรงกันข้ามก็อาจมีปัญหาและอุปสรรคบางประการในการจัดการ โดยเฉพาะในการจัดการวิกฤตช่วงน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้นย่อมเป็นที่น่าจับตามองการจัดการในการฟื้นฟูต่ออุปสรรคทางการบริหาร กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นอาจกล่าวได้ว่าภาพรวมในการจัดการอุทกภัยเป็นที่พอใจของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามความสำเร็จดังกล่าวก็หาไร้ยางกล้วยกลับกลายไม่ วิธีการจัดการ

อุทกภัยมีข้อปัญหาและอุปสรรคบางประการที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นสำคัญๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการอุทกภัยกรณีเทศบาลนครนนทบุรี ดังต่อไปนี้

๑ ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณ

กล่าวคือ ในระยะแรกช่วงที่มีการเกิดอุทกภัยนั้น มีการดำเนินการของเทศบาลที่บริหารตามสถานการณ์ จนอาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

อย่างไรก็ตามภายหลังสถานการณ์คลี่คลาย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือเวียนแจ้ง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ) ๐๔๒๑.๓/๓๘๒ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง การอนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งเวียนไปยังทุกหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในช่วงวิกฤตที่ไม่อาจจัดซื้อจัดจ้างได้ตามระเบียบกฎหมาย เพราะทุกหน่วยงานที่ประสบภัยต้องดำเนินการเร่งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อลดผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาน้ำท่วมในครั้งนั้น ซึ่งมีความจำเป็นในการเร่งหาพัสดุอย่างเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้การประกาศยกเว้นดังกล่าวมีผลภายหลังจากที่มีการประกาศภัยพิบัติไปจนกว่าสถานการณ์จะสิ้นสุด ทั้งนี้หากเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุในช่วงฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัยนั้นคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุเช่นเดิม

๒ ปัญหาการจัดการมูลฝอย

ปัญหานี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่ทำนายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเมื่อน้ำมา หากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อสะสมปริมาณขยะอีกทั้งยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน สำหรับปัญหาขยะนั้นเทศบาลนครนนทบุรีก็ประสบปัญหา กล่าวคือในระยะแรกฝั่งตะวันตกของเทศบาลน้ำไม่ท่วมมากนัก รถเก็บขยะของเทศบาลสามารถวิ่งได้ กล่าวคือแม่น้ำท่วมแต่รถเก็บขยะยังสามารถวิ่งผ่านน้ำไปได้ อย่างไรก็ตามเมื่อรถขยะถูกใช้การในช่วงน้ำท่วมมากๆ ก็ทำให้รถเสียทั้งหมดเทศบาลนครนนทบุรีจึงจ้างบริษัทเช่ารถมาบรรทุกขยะ โดยเทศบาลนครนนทบุรีจะเก็บขยะมากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้ว จากนั้นก็ตักใส่รถรับจ้างขนออก กล่าวคือทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกองต่อจากนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างรถเอกชนเพื่อขนขยะนั้นมีราคาสูงมาก ขยะที่ขนออกจากบริเวณเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ถูกนำไปจัดการต่อที่อำเภอไทรน้อย

๓ การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน

การทำงานในภาวะวิกฤตนั้นประสบปัญหาทุกวัน เนื่องจากภาวะวิกฤตตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ทำให้เกิดการแย่งทราย ภาวการณ์แย่งกระสอบทราย กล่าวคือ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนประสบปัญหาน้ำท่วมเหมือนกันหมด บางเทศบาลที่ไม่เคยสังทรายก็มีการสั่งเพิ่มเติม ท้องถิ่นที่ไม่เคยสั่งถุงก็สั่งก็ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรายและวัสดุประกอบการป้องกันน้ำท่วม เพราะฉะนั้นปัญหาของเทศบาลก็คือบางวันได้รับทรายจำนวนมาก บางวันถุงที่จะบรรจุทรายไม่มี บางวันทรายไม่มี บางวันกำลังคนไม่มี ช่วงแรกจนถึงวันที่

๒๐ ตุลาคม กำลังคนของเทศบาลนครนนทบุรีมีน้อยมาก จนกระทั่งวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ทำนํ้าันท์แตก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้มีอาสาสมัครมาช่วยงาน เทศบาลมากขึ้น ในด้านอาหารก็มีการส่งมาเพิ่มขึ้น เพราะก่อนหน้านี้เทศบาลนครนนทบุรีมีแต่กำลังของ เทศบาลเป็นหลัก เพราะว่าเทศบาลขอกำลังอาสาสมัคร กลุ่มอาสาสมัครยังมองว่าก็สถานการณ์ยังไม่รุนแรงมากนัก พอค้นกันน้ำแตกทางเทศบาลนครนนทบุรีได้ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชนว่าขออาสาสมัครมาช่วย จึงได้สมาชิกอาสาสมัครมาช่วยมากขึ้น เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นทำให้เทศบาลมีการจัดการที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือในช่วงกลางคืนอาสาสมัครก็จะช่วยกันกรอกทรายไว้ให้เทศบาลพอถึงเวลาเช้าสำนักการช่างก็ลำเลียงออกกองพื้นที่อาสาสมัครก็กรอกกระสอบทรายให้ทั้งวันทั้งคืนจนถึงประมาณ ๔ ทุ่ม

๔ จุดแตกต่างใหม่ๆ ของแนวคันกันน้ำ

กรณีแนวคันกันน้ำแตกไม่ว่าจะเป็น ณ บริเวณทำนํ้าันท์ (๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๕.๓๐ น.) วัดปากน้ำ โรงเรียนกลาโหมอุทิศ โรงเรียนพงษ์สวัสดิ์ชอยนนทบุรี ๑๗ คลองประปา ปัญหาจุดแตกต่างใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ จะมีการแตกรั่วในทุกวันและมีจำนวนหลายจุดด้วยกัน ทำให้กำแพงบ้านของประชาชนที่ถือเป็นแนวคันกันน้ำที่ประชาชนสร้างขึ้นพังทลาย ทั้งนี้ นอกจากการพังของแนวคันกันน้ำด้วยแรงดันของน้ำแล้ว ยังมีการรื้อแนวคันกันน้ำ เพราะปัญหาเกิดจากการที่ประชาชนทนไม่ได้กับสถานการณ์น้ำท่วมขัง แต่เทศบาลนครนนทบุรีก็อาศัยการเจรจาของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ก็สามารถแก้ไขสถานการณ์และข้อขัดแย้งเรื่องจุดแตกรั่วที่เกิดจากการกระทำของประชาชนได้

๕ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ดังจะเห็นได้จากความพยายามของทางเทศบาลจัดให้มีศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย แต่ประชาชนส่วนหนึ่งมักจะไม่ไปพักในศูนย์พักพิงทำให้เป็นปัญหาในการจัดการโดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งอาหารและน้ำแก่ผู้ประสบภัย ทั้งนี้ ในครัวเรือนหนึ่งจะมีคนเฝ้าบ้านประมาณหนึ่งคน หากแต่บ้านแต่ละหลังอยู่กระจัดกระจายกันไม่สะดวกต่อการให้บริการประชาชนของเทศบาล นอกจากนี้ในส่วนของการเฝ้าดูแลทรัพย์สินเป็นเรื่องสำคัญก็จริงหากแต่ที่สำคัญคือสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนมีความสำคัญกว่า เรื่องนี้ลงลึกไปถึงเรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย

๖ ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย

การประเมินผลกระทบของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในบริบทของพื้นที่ประสบปัญหาเรื่องการได้รับเงินชดเชย เนื่องจากมีความคาดหวังจากรัฐบาลว่าจะได้รับเงินร่วมสองหมื่นบาท แต่ไม่ได้ชี้แจงว่าสภาพการณ์เช่นใดจะได้จำนวนเงินดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อมีการส่งเรื่องเบิกจ่ายให้กับเทศบาล ประชาชนบางส่วนมีความรู้สึกว่ตนไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นเพราะความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการทำงานของเทศบาลในฐานะหน่วยประสานกับประชาชน

ทั้งนี้ในหลักเกณฑ์ข้อที่ ๕.๑.๔ ระบุว่าค่าวัสดุซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายบางส่วนและที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัดที่ได้รับความเสียหาย

บางส่วนเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ในขณะที่ข้อ ๕.๑.๕ ระบุว่า ค่าวัสดุซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายทั้งหลังและที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัดที่ได้รับความเสียหายทั้งหลังเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท

ความสับสนของประชาชนคือได้รับผลกระทบตามหลักเกณฑ์ที่ต้องได้รับเงินชดเชย แต่มีความเข้าใจว่าต้องได้น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาทแต่ความจริงคือจ่ายไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทกรณีเสียหายบางส่วน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับการประเมินความเสียหายต่อเทศบาล ต่อมาเมื่อมีการส่งเรื่องเบิกจ่ายกับทางเทศบาลประชาชนบางส่วนมีความรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับเงินตามความเสียหายอย่างเป็นธรรม เพราะมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการทำงานของเทศบาลในฐานะหน่วยประสานกับประชาชน

ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

๑ การวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย

เทศบาลนครนนทบุรีมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกๆ ปี เนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นทางผ่านของแม่น้ำและลำคลองจำนวนมาก และด้วยความที่เป็นเขตพื้นที่ปริมณฑลซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวเมืองจากกรุงเทพมหานครทำให้เขตพื้นที่เทศบาลกลายเป็นแหล่งธุรกิจและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการไหลและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากปริมาณน้ำที่เกิดจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่เขตเทศบาลแม้จะ

มีการท่วมขังอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ทว่าด้วยสรรพกำลังและความสามารถในการระบายน้ำของเทศบาลที่มีอยู่ก็ย่อมที่จะทำให้ปัญหาคลีคลายไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากว่าเป็นลักษณะของมวลน้ำมหาศาลที่ไหลบ่ามาจากนอกพื้นที่โดยเฉพาะผ่านทางลำคลองที่มีอยู่รอบด้านและผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาดังเช่นปี ๒๕๕๔ ก็เป็นการยากที่ทางเทศบาลจะสามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นประจำทุกปีด้วยสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

- ๑) พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นพื้นที่ปลายน้ำที่รองรับน้ำเหนือไหลบ่าและเป็นทางไหลของน้ำก่อนที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานครและไหลลงสู่ทะเลต่อไป
- ๒) มีอาคารบ้านเรือนที่เป็นสิ่งปลูกสร้าง ที่พักอาศัยหน่วยงานราชการ และมีการก่อสร้างอาคารสูงหลายชั้นเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการกีดขวางทางน้ำไหลโดยธรรมชาติ
- ๓) พื้นที่เทศบาลมีคลองอยู่ล้อมรอบ อันได้แก่ ทิศเหนือคลองบางตลาด ๖.๗ กม. ทิศใต้ติดคลองบางเขน ๕ กม. ทิศตะวันออกติดคลองส่วยและคลองประปาอีก ๔ กม. รวม ๑๕.๗ กม.
- ๔) พื้นที่ภายในเขตเทศบาลมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นทางน้ำไหลผ่านอีกจำนวน ๒๗ คลอง ย่อมเป็นช่องทางให้น้ำที่ไหลบ่าสามารถแทรกซึมได้ทั่วทุกทาง
- ๕) การที่เทศบาลมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง ๑๐ กม. และที่สำคัญคือยังไม่มีคันกันน้ำที่เป็นมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเอ่อล้นมายังพื้นที่บ้านเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำมาอย่าง

ชานาน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๕,๐๐๐
ครัวเรือน

ดังนั้น หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงนั้นก็คือปัจจัย ความเสี่ยงที่ส่งต่อการเกิดอุทกภัยจากที่ได้อธิบาย มาข้างต้นนี้จะต้องนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการ วางแผนการจัดการปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติ ในด้านต่างๆ อันได้แก่ แนวทางการป้องกันและลด ผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การ เตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ ทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยระยะเร่งด่วน ที่ทางเทศบาลควรดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินการ ลอกท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ขุดลอกคู คลอง แหล่ง น้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่อุทกภัยได้อย่าง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมรับมือกับ สภาวะการณ์ในช่วงฤดูฝน ส่วนในระยะยาวนั้น ได้แก่ การบูรณาการแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญห อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับหน่วยงานใน ระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือแม้แต่กับหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียม ความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัยที่จะ เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนทุกปี

เครื่องมือสำคัญสำหรับการวางแผนการบริหาร จัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี อีกประการ หนึ่ง ก็คือ การทำประชาคมเมือง ซึ่งการทำประชาคม เมืองเป็นสิ่งที่ทางเทศบาลได้เนนกิจกรรมเป็นประจำ ทุกปีเพื่อระดมความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับ ประชาชนหรือตัวแทนของกลุ่มชุมชนในการพิจารณา หรือตัดสินใจกำหนดนโยบายและการชี้แจงรายงาน ผลการดำเนินงานของเทศบาลในปีที่ผ่านมาให้ทาง

ประชาคมได้รับทราบ ดังนั้นเทศบาลจึงควรนำเสนอ ประเด็นในเรื่องของการจัดการอุทกภัยรวมถึงแนวทาง ในการจัดการอุทกภัยในระยะต่อไปเพื่อให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและให้ได้รับข้อมูล ปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน

๒ การสร้างคันกันน้ำถาวร

จากกรณีที่ทางเทศบาลยังไม่มีแนวคันกันน้ำที่ได้ มาตรฐานตลอดพื้นที่ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะ ทาง ๑๐ กิโลเมตรนั้นถือว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ส่ง ผลกระทบต่อประชาชนที่ดำรงชีวิตและอาศัยอยู่ริม แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นประจำทุกปี ซึ่งจากการลงพื้นที่ เก็บข้อมูลระหว่างการวิจัยนั้น คณะผู้วิจัยพบว่า พื้นที่ เสี่ยงภัยดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนของชุมชน ดั้งเดิมที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่แห่งนี้มาตั้งแต่ครั้ง บรรพบุรุษ ส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ และมักถูกน้ำกัดเซาะ ริมชายฝั่ง ทำให้หลายครัวเรือนจำเป็นต้องยกพื้นบ้าน ให้สูงมากขึ้นกว่าระดับน้ำในช่วงน้ำหลาก ซึ่งข้อมูลใน ปัจจุบันพบว่ามีชุมชนที่อยู่ติดริมแม่น้ำเจ้าพระยา จำนวน ๕,๐๐๐ ครัวเรือน โดยชุมชนที่มีความเสี่ยง ด้านอุทกภัยสูงสุด ได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำนกใต้ เนื่องจากเป็นพื้นที่รับน้ำลำดับต้นๆ ของเทศบาลและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาล นครนนทบุรีกับเทศบาลนครปากเกร็ด

การแก้ไขปัญหอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมสูงสุดและ มีความจำเป็นเร่งด่วนในเขตพื้นที่ติดกับแม่น้ำ เจ้าพระยาก็คือการสร้างคันกันน้ำตลอดระยะทาง ๑๐ กิโลเมตรที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจากการ ประมาณการค่าใช้จ่ายในการสำรวจและก่อสร้าง ทั้งหมดนั้นคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณมากถึง ๒,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งงบประมาณดังกล่าวถือว่าเกินขอบเขตที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่าย เพียงลำพังได้ แม้ว่าทางเทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนมากก็ตาม ทว่างบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวนี้ถือว่าเกินขอบเขตที่เทศบาลจะแบกรับภาระได้ ดังนั้นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยมือของรัฐบาลกลางเข้ามาช่วยให้การสนับสนุน

ทั้งนี้ในส่วนความเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อโครงการสร้างเขื่อนกันน้ำนั้น ในเบื้องต้นจากการลงพื้นที่สอบถามและการสนทนากลุ่มกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีท่าทีสนับสนุนเนื่องจากเป็นความต้องการของชุมชนอยู่แต่เดิมแล้ว ทั้งนี้เชื่อว่าจะช่วยป้องกันมิให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวถือว่าเป็นโครงการใหญ่ที่มีการใช้งบประมาณมหาศาลและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งในเขตเทศบาลและในเขตพื้นที่อื่นๆ ดังนั้นทางเทศบาลและรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๖๖ และ ๖๗ ซึ่งจะต้องมีการสำรวจผลกระทบที่จะเกิดต่อชุมชน รวมถึงจะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านทาง การทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกขั้นตอนเสียก่อน ถึงกระนั้นก็ตามโครงการดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหากับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงโดยเฉพาะในประเด็นทางการเมืองและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

๓ ภาวะผู้นำในช่วงวิกฤต

ภาวะผู้นำในการตัดสินใจช่วงเกิดวิกฤตมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะลำพังแต่เพียงข้าราชการคงไม่สามารถตัดสินใจใช้งบประมาณกว่า ๗๐ ล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาท่วม โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ประกอบการป้องกัน ซึ่งมีการแบ่งซื้อ อันเป็นการผิดต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือบางกรณีมีการจ่ายเงิน

ก่อนแล้วค่อยได้ของมา เช่น ทราย กระสอบ เป็นต้น เนื่องจากสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นช่วงวิกฤต วัสดุอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วมก็มีราคาสูงขึ้น ในขณะเดียวกันของก็มีน้อยลง อันเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้ได้วัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้การตัดสินใจตามสถานการณ์ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการป้องกันน้ำ เพราะในขณะที่ทางเทศบาลสั่งการให้มีการทำคันกันน้ำแต่กลับพบว่า มีแนวคันกันอื่นแตกต้องเร่งดำเนินการซ่อมแซม ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเร่งแก้ไขซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของสถานการณ์

๔ การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วมนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่อยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาทุกเมื่อ กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม นั้นคือ มีการดำเนินการขอความร่วมมือจากหลายหน่วยงานดังนี้

การขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในจังหวัดเพื่อดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น เทศบาลตำบลทับสะแก เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบลลาดากลาง การช่วยเหลือของท้องถิ่นเหล่านี้

ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนเครื่องอุปโภค บริโภคที่สำคัญ เช่น เครื่องสูบน้ำ อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือดังกล่าว นอกจากจะเกิดขึ้นจากความต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่แล้วยังพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมศึกษาดูงานทำให้เกิดความรู้จักมักคุ้นกัน การช่วยเหลือกันจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันแล้ว นับได้ว่าภาคเอกชนเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนยุทธปัจจัยในการต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลนี้ ด้วยการสนับสนุนหลายช่องทาง เช่น อุบลรีสอร์ท บริจาคแพคเกจ ๑๕๐ ชุด บริษัทไฮโดรเจน บริจาคทราย จำนวน ๕๐๐ คิว และถุงเพื่อบรรจุกระสอบทราย ๕,๐๐๐ ใบ ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขต เทศบาลนครนนทบุรี ดังนั้นการรักษาเมืองจึงเป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

นอกจากนี้สื่อสารมวลชนก็มีการติดตามและรายงานสถานการณ์ช่วงเกิดภัยน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการระดมทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย เนื่องจากพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีมีนัยสำคัญต่อการอยู่รอดจากสถานการณ์น้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร

การสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ในการบริหารจัดการน้ำนั้นแม้จะมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงใดหากไม่สามารถจัดการคนได้ โดยเฉพาะเรื่อง การจัดการความขัดแย้งและการเฝ้าระวังการพังคั้น น้ำถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการจัดการมวลชนและการสร้างความร่วมมือในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การสร้างความเข้าใจระหว่างพื้นที่ประสบภัยกับพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำ

สิ่งเหล่านี้มีความพยายามในการทำความเข้าใจระหว่างเทศบาลผ่านตัวผู้นำชุมชน และประชาชน การเข้าใจสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การแบ่งพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำให้เป็นแหล่งที่สามารถหาสินค้าอุปโภค บริโภค รวมถึงการมีมิตรไมตรีที่ดีของผู้อยู่เหนือแนวคันกันน้ำในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สะพาน การจัดส่งอาหาร ยาและเวชภัณฑ์ กรณีที่ประชาชนไม่ย้ายเข้าศูนย์อพยพ นอกจากนี้ทางเทศบาลยังได้กำลังจากชุมชน ในการจัดทำแนวคันกันน้ำและช่วยตรวจตราเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากประชาชนในพื้นที่แล้วยังมีอาสาสมัครหรือกลุ่มจิตอาสาจำนวนมากที่เข้าร่วมช่วยเหลือ ทั้งเรื่อง การรอกกระสอบทราย การทำอาหาร หรือการจัดกิจกรรมคลายเครียดในศูนย์พักพิง สิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตที่ต้องปรับตามสถานการณ์ที่เป็นไป นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่เทศบาลนครนนทบุรีได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานก็ให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลนครนนทบุรี อาทิ เทศบาลนครซุนซอน ประเทศเกาหลีใต้ ที่ให้เงินช่วยเหลือถึง ๖,๕๐๐,๐๐๐ วอน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการช่วยเหลือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนทำให้สามารถจัดการกับปัญหาได้

๕ การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราว

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการจัดศูนย์พักพิงชั่วคราวในครั้งนี้ทำให้ทราบว่า แม้ว่าทางหน่วยงานของรัฐจะมีความพยายามในการจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราวไว้อยู่หลายแห่งเพื่อรองรับกับจำนวนผู้พักพิงไว้เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นด้านอาหาร ด้านสุขอนามัย และการขนย้ายผู้พักพิง

เพื่อให้สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันพบว่าผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามาอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้เท่าที่ควร โดยจากตัวเลขพบว่า เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวน ๑๖ ศูนย์ ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้อย่างน้อย ๑๗,๐๕๐ คน แต่จากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงตามศูนย์ต่างๆ ในเขตเทศบาลเพียง ๓,๒๗๗ คน เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ นั้นยังคงอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนของตนเช่นเดิมด้วยเหตุผลหลายประการดังที่ได้อธิบายไปแล้วในเบื้องต้น จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความทั่วถึงของเจ้าหน้าที่

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพราะแม้หน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาอุทกภัย และการบริการแก่ประชาชนก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึง เป็นสำคัญก็คือลักษณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิมนั้นจะมีทุนทางสังคมที่ประชาชนมีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนพักอาศัยอยู่เป็นอย่างมาก และมีความรู้สึกไม่อยากไปอยู่ในศูนย์พักพิงที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากศูนย์พักพิงนั้นอยู่ห่างออกไปไกลหรืออยู่นอกชุมชนดั้งเดิมที่ตนพักอาศัยอยู่ ยิ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน เกิดความอึดอัดใจ และไม่ยากที่จะเข้าไปพักอาศัยในศูนย์พักพิง

ดังนั้นการจัดเตรียมศูนย์พักพิงเพื่อรองรับกับผู้ประสบอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานภาครัฐหรือจากองค์กรภายนอกพื้นที่ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิต ความรู้สึกที่มีต่อชุมชน และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของ

คนในพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ คือการจัดตั้งศูนย์พักพิงขนาดเล็กในพื้นที่ขึ้น โดยอาศัยสถานที่ที่มีความเป็นสาธารณะและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น โรงเรียน วัด มัสยิด และอาคารหน่วยงานราชการในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะศูนย์พักพิงขนาดเล็กนอกจากจะทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังทำให้การบริการมีความใกล้ชิด เป็นกันเอง และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคนในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ

บทสรุปของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทเรียนในการจัดการ ภัยพิบัติ

การจัดการสาธารณภัยภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย ภูมหายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติ

การการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการ
การจัดการหลังการเกิดภัย

กรณีของเทศบาลนนทบุรีแม้สภาพภูมิศาสตร์
ทั้งหมดจะถูกแวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองรอบด้านก็ตาม
แต่เมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ที่ผ่านมานั้นสามารถที่จะ
บริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ
กล่าวคือ สามารถที่จะสกัดกั้นพื้นที่สำคัญๆ มิให้ถูก
น้ำท่วมได้โดยอาศัยทั้งความสามารถขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งแรง
สนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
โดยเฉพาะการปรึกษาหารือ การทำความเข้าใจร่วมกัน
กับมวลชนในพื้นที่โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง
นักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้
เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบอุทกภัย
ได้อย่างรวดเร็วและเป็นที่น่าพอใจ อันเป็นการสะท้อน
ให้เห็นถึงการอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้วนั้น
มาบูรณาการเข้ากับบทบาทขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมี
ประสิทธิภาพจนสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิด
ขึ้นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าเป็น
บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ
ที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่
ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและถือว่าเป็น
องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงความ
ต้องการของชุมชนได้มากที่สุดองค์กรหนึ่ง ดังนั้น
จึงนับว่าการบริหารจัดการกับภัยพิบัติเป็นอำนาจ
หน้าที่ในมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี
ความท้าทายต่อศักยภาพในการบริหารงานและ
สะท้อนให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่นได้
อย่างชัดเจน

บทเรียนสำหรับการจัดการอุทกภัยกรณีของ
เทศบาลนครนนทบุรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมานั้น

นอกจากจะให้ภาพที่บ่งบอกว่าท้องถิ่นพยายามทุก
วิถีทางเพื่อที่จะปกป้องรักษาพื้นที่ของตนเองให้รอด
ปลอดภัยจากภัยคุกคามทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นแล้ว
ที่สำคัญคือยังสะท้อนให้เห็นถึงผลผลิตจากแนวคิดการ
กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตลอดระยะ
เวลาเกือบ ๒ ทศวรรษที่ผ่านมาว่า ได้นำไปสู่การ
เปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความ
ตระหนักและเล็งเห็นถึงภารกิจที่สำคัญของตัวเอง
นั่นก็คือ การที่ท้องถิ่นเกิดความพยายามในการ
แสวงหาแนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดความ
สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและเกิดความพยายาม
ในการนิยามความหมายการจัดการของตนเองขึ้นมา
ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทและ
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติใหม่
ที่มีใช้เพียงแค่กลไกการทำงานของรัฐหรือมีภาพว่า
ท้องถิ่นเป็นเพียงองค์กรราชการอย่างที่เคยเป็นเท่านั้น
หากแต่มีภาพที่แสดงสถานะแบบใหม่ กล่าวคือ แม้ว่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหน่วย
งานภาครัฐที่เป็นทางการซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบ
ต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ของทาง
ราชการแล้ว ที่สำคัญอย่างยิ่งกว่านั้นก็คือการที่เป็น
องค์กรที่ต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
และประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในเขตพื้นที่
รับผิดชอบหรือในท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะต้องได้รับการ
บริการสาธารณะที่ดี ไม่ว่าจะเป็นสภาวะการณ์ทั่วไปใน
ช่วงปกติหรือในสภาวะของการเกิดภัยพิบัติก็ตาม ทั้งนี้
ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีประเด็นที่ควรนำมา
วิเคราะห์และพิจารณาสำหรับวงการปกครองท้องถิ่น
และการกระจายอำนาจอยู่ ๔ ประการด้วยกันคือ

ประการแรก บทเรียนครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการ
ขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยม ที่คนในพื้นที่พยายาม
ปกป้องพื้นที่ที่ท้องถิ่นของตัวเองโดยยอมให้พื้นที่
บางส่วนเป็นพื้นที่น้ำท่วมแต่ยังคงรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่

ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพและการบริหารจัดการ อุทกภัย เพื่อรักษาพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจและพื้นที่ แหล่งอาหารรวมถึงสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในช่วงที่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์ อุทกภัย และถึงแม้ในภาพรวมอีกมิติหนึ่งจะมองว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นการผลักดันปัญหา มากกว่าการแก้ไขปัญหามาในเชิงโครงสร้างอย่างบูรณาการ ก็ตาม ทว่าหากมองในเชิงพื้นที่แล้วจะพบว่า การพยายามปกป้องพื้นที่ของท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวคิดท้องถิ่น นิยมกำลังขยายตัวและมีบทบาทในการสร้างความรับผิดชอบต่อการบริหารงานท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มี ต่อประชาชนในพื้นที่ ในยามที่เกิดภัยพิบัติหรือในช่วง เหตุการณ์วิกฤตต่างๆ นั้น ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ บทบาทของนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของ ประชาชนว่าพวกเขาเหล่านั้นมีส่วนสำคัญในการร่วม แก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนใน พื้นที่อย่างไร หากภาพของนักการเมืองมีลักษณะของ การทอดทิ้งประชาชนหรือขาดความรับผิดชอบต่อ ประชาชนในยามเกิดภัยพิบัติ กลไกของระบอบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ก็ย่อมที่จะเป็นเครื่องตัดสินและบทลงโทษแก่นักการเมือง เหล่านั้น ในทางกลับกันหากนักการเมืองมีความ รับผิดชอบและดูแลเอาใจใส่ประชาชนอย่างเต็มที่กลไก ของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็จะตัดสิน อนาคตทางการเมืองของนักการเมืองเหล่านั้นผ่าน ความไว้วางใจและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้ง ต่อไป ดังนั้นจะเห็นว่าความเป็นตัวแทนของนักการเมือง ย่อมที่จะสอดคล้องกับบทบาทความรับผิดชอบ ของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้วประชาชนยังได้บทเรียนของวิถี ประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั้ง

ในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติผ่านการนิยามความหมายของคำว่า “นักการเมืองที่ดี” ของคนในท้องถิ่น นั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะเหมือนหรือมีลักษณะ แตกต่างออกไปจากทัศนะของคนนอกพื้นที่ก็ได้

ประการที่สาม การบริหารท้องถิ่นแบบมีอาชีพ กล่าวคือ ปัญหาอุทกภัยหรือแม้แต่ภัยพิบัติด้านต่างๆ นั้นย่อมเป็นบทเรียนสำหรับผู้ที่ก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นเองก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นนอกจากจะต้องได้รับความไว้วางใจจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผ่าน กระบวนการเลือกตั้งแล้วนั้น คุณลักษณะที่สำคัญอีก ประการหนึ่งก็คือความรู้ความสามารถในการเป็น นักบริหารท้องถิ่นแบบมีอาชีพ โดยเฉพาะกรณีของ การบริหารจัดการกับภัยพิบัตินั้นนอกจากผู้บริหาร ท้องถิ่นจะต้องมีภาวะผู้นำในการบริหารจัดการแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีวิสัยทัศน์ด้าน การวางแผนเตรียมการจัดการภัยพิบัติประเภทต่างๆ ที่ท้องถิ่นนั้นๆ มีปัจจัยเสี่ยง ทั้งในด้านการป้องกันและ ลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิด ภัยพิบัติ เพราะเป็นประเด็นในเรื่องของการจัดการกับ ภัยพิบัติกำลังกลายเป็นความท้าทายต่อศักยภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับ ประชาชนสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด และยังเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ ประชาชนอีกด้วย

ประการที่สี่ การจัดการเครือข่าย ในช่วงเกิดวิกฤต น้ำท่วมเป็นช่วงที่เห็นการทำงานแบบเครือข่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้ในช่วง

ภาวะปกติอาจเห็นภาพในการทำงานร่วมกันค่อนข้างน้อย แต่ด้วยสภาวะที่ต้องจำนนด้วยภัยทางธรรมชาติ ทุกฝ่ายต่างต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อร่วมกันหาทางช่วยเหลือท้องถิ่นในระหว่างที่เกิดภัย การจัดการเครือข่ายการทำงานซึ่งถือเป็นการบริหารงานในรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้ฐานคิดของการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ ที่เชื่อว่าอำนาจมีความหลากหลาย กระจัดกระจายอยู่ในทุกส่วนไม่ได้มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง ยังได้อาศัยพลังจากมวลชนที่เป็นกำลังหลักในการกรอกระสอบทราย การวางเรียงกระสอบทราย หรือความร่วมมือจากองค์กรท้องถิ่นด้วยกันในการช่วยเหลือเรื่องน้ำดื่ม อาหาร เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ รวมถึงความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนในพื้นที่ ซึ่งอาจรวมถึงการช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เราเห็นความร่วมมือแรงร่วมใจกันของภาคส่วนต่างๆ ในยามวิกฤต อย่างไรก็ตาม หากในสภาวะปกติมีการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นภาคีการทำงานก็จะยิ่งเป็นการดีแก่การทำงานของท้องถิ่น เพราะความร่วมมืออาจอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือในทางวิชาการ ความร่วมมือ

ในการจัดการปัญหาอื่นๆ ของท้องถิ่น ซึ่งความร่วมมือลักษณะต่างๆ นั้นจะช่วยให้การทำงานเกิดการบูรณาการทำงานในเชิงพื้นที่ หรือหากไม่มีมิติเชิงพื้นที่ก็จะเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด จึงต้องปรับบทบาทการทำงานในเชิงรุกและเชิงการประสานงานร่วมกันกับกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในการเตรียมจัดทำแผนป้องกันและการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายอันเป็นก้าวสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมิติเรื่องความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. ๒๕๕๒. **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗**. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- ทวิดา กมลเวชช. ๒๕๕๔. **คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ไททัศน์ มาลา สุนทรชัย ขอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล. ๒๕๕๖. **แนวทางในการจัดการอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก หน้า ๑๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.
- หัสยา ไทยานนท์. ๒๕๕๕. **แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาตอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

ภาษาอังกฤษ

- Alexander, David. 2002. **Principle of Emergency Planning and Management**. New York : Oxford University Press.
- Canton, Lucien G. 2007. **Emergency Management Concept and Strategies for Effective Programs**. Hoboken. N.J. : Wiley-Interscience.
- Carter, W. Nick. 1992. **Disaster management : a disaster manager's handbook**. Manila, Philippines : Asian Development Bank.
- Coppola, P. Damon. 2007. **Introduction to international disaster management**. Amsterdam. Boston : Butterworth Heinemann.
- Daniel Henstra. 2010. **Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?**. In Public Administration Review. March - April . pp 236-246.
- Phillips; Neal and Webb. 2012. **Introduction to Emergency Management**. United State of America : CRC Press .