



สรุปการสัมมนา “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกและตั้งรับ”  
จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า  
ระหว่างวันที่ 13-14 มีนาคม 2555  
ณ ห้องสุโขทัยธรรมราชา สถาบันพระปกเกล้า

การสัมมนาเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกและตั้งรับ”\* จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ในระหว่างวันที่ 13 – 14 มีนาคม 2555 ณ ห้องสุโขทัยธรรมราชา สถาบันพระปกเกล้า โดยผู้เข้าร่วมสัมมนา คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนรวมทั้งสิ้น 100 ท่าน

การสัมมนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ

1. เพื่อสร้างองค์ความรู้และเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติภายในพื้นที่ของตน
2. เพื่อเป็นเวทีระดมความคิดเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกและตั้งรับต่อไป

ทั้งนี้การสัมมนาแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละภาคส่วน ทั้งภาครัฐ นักวิชาการ ภาคธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิทยากรหลายท่านร่วมพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ดังนี้

1.1 ประสบการณ์ของนักวิชาการในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีวิทยากร 2 ท่าน คือ

- รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี ศุภราทิตย์  
ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวช  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1.2 ประสบการณ์ของภาครัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีวิทยากร 1 ท่าน คือ

นายวิเชียร ชวลิต

เลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ

---

\* สรุปโดย นางสาววิลาวัลย์ หงษ์นคร นักวิชาการ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

1.3 ประสบการณ์ของภาคธุรกิจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีวิทยากร 1 ท่าน คือ

นายสุริยะ ปรีปูลณะ

องค์การบริหารจัดการ BCM บริษัท เครือซีเมนต์ไทย จำกัด

1.4 ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีวิทยากร 2 ท่านคือ

- นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง  
นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช
- นายวิชัย บรรดาศักดิ์  
นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด นนทบุรี

2. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การสัมมนาสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

## 1. ประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละภาคส่วน

## 1.1 ประสบการณ์ของนักวิชาการในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการอุทกภัย

รองศาสตราจารย์ ดร.เสวี ศุภราทิตย์

ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเตรียมความพร้อมการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการอุทกภัย  
รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี ศุภราทิตย์  
ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี ศุภราทิตย์

ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล

นำเสนอการบรรยาย 4 หัวข้อ ดังนี้

1. บทเรียนจากสึนามิญี่ปุ่น และมหาอุทกภัยของไทยปี 2554
2. ความเสี่ยงของประเทศไทย
3. ปี 2555 น้ำจะท่วมหรือไม่
4. ทางออกของประเทศไทยต่อวิกฤตการณ์น้ำท่วมคืออะไร

โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

1. บทเรียนจากสึนามิญี่ปุ่น และมหาอุทกภัยของไทยปี 2554

สึนามิ ณ ประเทศญี่ปุ่น ในปี 2554

การถอดบทเรียนจากการเกิดสึนามิครั้งใหญ่ ณ ประเทศญี่ปุ่นในเดือนมีนาคม 2554 เริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามที่น่าสนใจว่า “ประเทศญี่ปุ่นรู้ตัวล่วงหน้าหรือไม่”



ภาพที่ 1: เหตุการณ์คลื่นสึนามิในเขตโทโฮกุ ประเทศญี่ปุ่น ปี 2554

ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีเทคโนโลยีอันน่าสมัยติดอันดับต้น ๆ ของโลกรับรู้ถึงความเสี่ยงที่จะเกิดสึนามิล่วงหน้าจากการคาดการณ์ถึงความน่าจะเป็นหรือความเป็นไปได้ เพียงแต่ไม่สามารถคาดการณ์ระยะเวลาที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ไม่เพียงเท่านั้นประเทศญี่ปุ่นยังทำการประเมินถึงระดับความรุนแรงของสึนามิที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยตั้งสมมติฐานอยู่บนพื้นฐานข้อมูลเหตุการณ์สึนามิที่

เคยเกิดขึ้นหลายครั้งในอดีต ผลจากการประเมินนำไปสู่การออกแบบโครงสร้างพื้นฐานในการป้องกันและระบบรักษาความปลอดภัยเพื่อรับมือกับสึนามิ ขณะเดียวกันประชาชนมีความมั่นใจและเชื่อถือในระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบรักษาความปลอดภัยที่เคยรับมือกับเหตุการณ์สึนามิมาแล้วหลายครั้ง อย่างไรก็ตามสึนามิที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2554 ที่ผ่านมากลับมีระดับความรุนแรงมากกว่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการประเมินไว้ และมีระดับความรุนแรงมากที่สุดตั้งแต่ประเทศญี่ปุ่นเคยประสบกับสึนามิ โครงสร้างพื้นฐานและระบบรักษาความปลอดภัยไม่สามารถป้องกันความเสียหายรวมถึงความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ หลังจากเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นทำการออกเอกสารราชการ เพื่อแสดงความรับผิดชอบใน 2 ประการคือ

**ประการแรก** รัฐบาลขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลประเมินสถานการณ์ต่ำเกินไป

**ประการที่สอง** องค์กรอุดมศึกษาแห่งญี่ปุ่นนำผลการประเมินของรัฐบาลไปแจ้งเตือนภัยประชาชนในระดับความสูงของคลื่นที่ 6 เมตร ซึ่งทำให้ประชาชนมั่นใจว่า พื้นที่หลังกำแพงกันคลื่นที่มีความสูงถึง 10 เมตร มีความปลอดภัย ขณะที่ระดับความสูงของคลื่นจากสึนามิครั้งนี้สูงที่สุดถึง 40 เมตร หรือประมาณตึก 13 ชั้น

จากเหตุการณ์สึนามิครั้งนี้ยังทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างผังเมืองใหม่ทั้งหมด เพื่อวางระบบรักษาความปลอดภัยใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องร้องขอให้ประชาชนอย่าเพิ่งกลับเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของตน โดยให้อาศัยในที่พักชั่วคราวที่รัฐบาลได้จัดเตรียมไว้ให้ไปพลางก่อน ปัจจุบันนับเป็นเวลา 1 ปีแล้วที่ชาวญี่ปุ่นพักอาศัยในที่พักชั่วคราว ขณะเดียวกันประชาชนจำนวนกว่าร้อยละ 90 ยินยอมย้ายถิ่นฐานที่อยู่อาศัย เพื่อการวางผังเมืองรูปแบบใหม่ ขณะที่ประชาชนที่เหลืออีกร้อยละ 10 ยังคงฝังใจอยากกลับไปอาศัยอยู่ที่เดิม ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการเจรจาโดยรัฐบาลญี่ปุ่น

นอกจากนี้หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้นประมาณ 1 เดือน รัฐบาลญี่ปุ่นมีมาตรการห้ามชาวต่างชาติเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ต้องการให้ภาพความเสียหาย ภาพผู้เสียชีวิต ภาพการทะเลาะเบาะแว้งขัดแย้งกันของชาวญี่ปุ่น หรือภาพในเชิงลบ เผยแพร่ออกไปยังสื่อต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเป็นอันมาก และประการที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูซ่อมแซมบ้านเมืองให้มีความชัดเจนเสียก่อน ดังนั้นจึงเป็นบทเรียนที่สำคัญแก่ประเทศไทยในการคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น หากเปิดช่องทางให้ชาวต่างชาติเข้ามาให้ความช่วยเหลือทันทีหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วม “ประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมในมาตรการให้การช่วยเหลืออย่างชัดเจนก่อนที่จะอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามา หากไม่อยากให้ภาพความเสียหายปรากฏต่อสายตาชาวโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบในด้านอื่น ๆ ต่อไป”

## มหาอุทกภัยของไทยปี 2554

มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2554 ที่ผ่านมามีมอบบทเรียนที่สำคัญหลายประการ คือ

### บทเรียนที่ 1: คนไทยไม่รู้ว่าน้ำจะท่วมกรุงเทพและปริมณฑล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนควรรู้ถึงความเสี่ยงหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ของตน น้ำท่วมครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการขาดการเผยแพร่ข้อมูลให้ทุกภาคส่วนรับทราบ

### บทเรียนที่ 2: ขาดระบบการสนับสนุนการตัดสินใจ

ระบบสนับสนุนการตัดสินใจมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ มีฐานข้อมูลที่ดี มีเครื่องมือ และมีคำตอบ ระบบการสนับสนุนการตัดสินใจมีความจำเป็น เพราะการประเมินสถานการณ์ใด ๆ ควรดำเนินการก่อนที่เหตุการณ์จะเกิดขึ้นจริง มีใช้ขณะที่เหตุการณ์กำลังเกิดขึ้น เพราะความเสียหายจะมีมูลค่ามหาศาลทุกภาคส่วนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนจำเป็นต้องอาศัยระบบการสนับสนุนการตัดสินใจในการดำเนินการตัดสินใจทั้งสิ้น เพราะทุกระดับต่างก็ต้องตัดสินใจเมื่อเกิดเหตุการณ์ และควรตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดควรทราบว่า ประชาชนรู้ถึงความเสี่ยงหรือไม่ และควรแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ ที่สำคัญควรเชื่อมโยงกับระบบการสนับสนุนการตัดสินใจในระดับจังหวัดและระดับชาติ

### บทเรียนที่ 3: ทางน้ำผ่านหรือน้ำไหลผ่านทุกทาง

ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ในการรักษาเส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ในภาวะน้ำท่วม ทั้งที่การขนส่งมีความจำเป็นอย่างมากในภาวะวิกฤตหรือฉุกเฉิน น้ำท่วมครั้งนี้การคมนาคมเกือบทุกเส้นทางถูกตัดขาด

### บทเรียนที่ 4: นิคมอุตสาหกรรมจมน้ำ

ความเสียหายของภาคอุตสาหกรรมครั้งนี้มีมูลค่ามากกว่า 1.44 ล้านบาท ภาคอุตสาหกรรมได้รับบทเรียนที่สำคัญคือ การปล่อยให้น้ำไหลผ่านพื้นที่นิคมฯ โดยไม่ทำการกั้นกระสอบทรายจะสร้างความเสียหายที่น้อยกว่า เพราะจากประสบการณ์ของหลายนิคมทำให้ทราบว่า กระสอบทรายไม่สามารถกั้นมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลได้ ทำให้มวลน้ำปริมาณมากไหลบ่าเข้าสู่พื้นที่นิคมพร้อมกันอย่างรวดเร็วและรุนแรง



ภาพที่ 2: การทำคันกั้นน้ำบริเวณนคร

### บทเรียนที่ 5: ชุมชนเข้มแข็งและมีส่วนร่วม

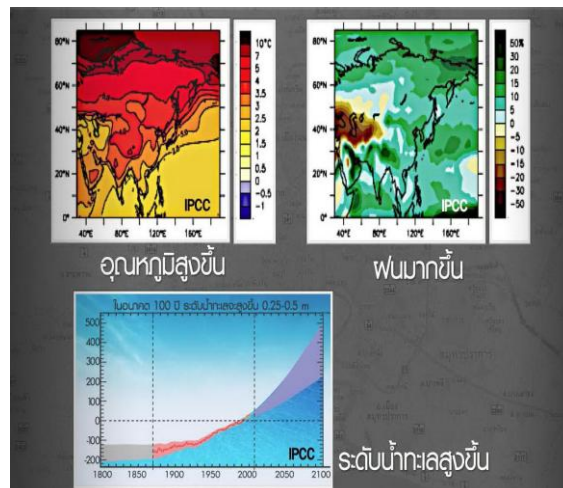
ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมคิดและหาแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนควรป้องกันให้พ้นจากภavnน้ำท่วมมากที่สุดคือ โรงไฟฟ้าซึ่งมีหน้าที่ในการจ่ายไฟ ระบบประปา โดยน้ำดื่มถือเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญที่สุดในภาวะวิกฤต และโรงพยาบาล

### บทเรียนที่ 6: จุดอพยพจนน้ำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการประเมินความเสี่ยงของบริเวณจุดอพยพว่า มีความเป็นไปได้หรือมีความปลอดภัยมากน้อยเพียงใดจากภavnน้ำท่วม เพราะต้องคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนหากจุดอพยพจนน้ำ และจำเป็นต้องย้ายหนีน้ำซ้ำแล้วซ้ำอีก

### บทเรียนที่ 7: การสื่อสารความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงของพื้นที่ต่อการเกิดน้ำท่วม โดยศึกษาถึงแรงขับเคลื่อนภายในพื้นที่ของตนเองอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วม โดยปกติแรงขับเคลื่อนประกอบด้วย 1) ปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำเหนือ 2) ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่ง 3) แผ่นดินทรุดตัว ระดับของแผ่นดินที่ทรุดตัว 4) ผังเมืองแออัด แม้มีการวางผังเมืองแล้วก็ตาม แต่การบังคับใช้ไม่จริงจัง และ 5) การบริหารจัดการ



ภาพที่ 3: แผนภาพแสดงการคาดการณ์ถึงอุณหภูมิ ฝน และระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นในอนาคต 100 ปีข้างหน้า

## 2. ความเสี่ยงของประเทศไทย

“ความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมของประเทศไทยไม่ได้ลดน้อยลงไปเลย” แม้ได้มีการศึกษาถึงแรงขับเคลื่อนอันอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วม และได้ดำเนินการศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลย้อนกลับไปในรอบระยะเวลาานกว่าร้อยปีแล้วก็ตาม แต่ข้อมูลเหล่านี้กลับไม่สามารถนำมาใช้ประเมินสถานการณ์น้ำท่วมในอนาคตได้ เนื่องจากข้อมูลในรอบหนึ่งร้อยปีของอดีตสามารถเทียบเท่ากับระยะเวลาในอนาคตเพียงสิบปีเท่านั้น และลักษณะของแรงขับเคลื่อนต่างๆ ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปหมดแล้ว ดังนั้นข้อมูลในอดีตอันไกลเท่านั้นที่พอจะสามารถนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมในอนาคตได้



### 3. ปี 2555 น้ำจะท่วมหรือไม่

**รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี ศุภราทิตย์ ประเมินสถานการณ์ในปีนี้ (ปี 2555) ไว้ว่า โอกาสที่จะเกิดน้ำท่วมมีน้อยมาก รวมถึงอีก 2 ปีข้างหน้าด้วยเช่นเดียวกัน** ทั้งนี้โอกาสที่น้ำจะท่วมอีกครั้งหนึ่งน่าจะเกิดขึ้นในปี 2559 หรือ 2560 โดยคาดการณ์ว่า จังหวัดในภาคกลางที่จะโดนน้ำท่วมนั้น ได้แก่ ออยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก และกรุงเทพมหานครฝั่งธนบุรีซึ่งมีปัญห ในเรื่องของแม่น้ำท่าจีนที่มีความคดเคี้ยว อันส่งผลให้น้ำไหลผ่านได้ไม่ดีมากนัก

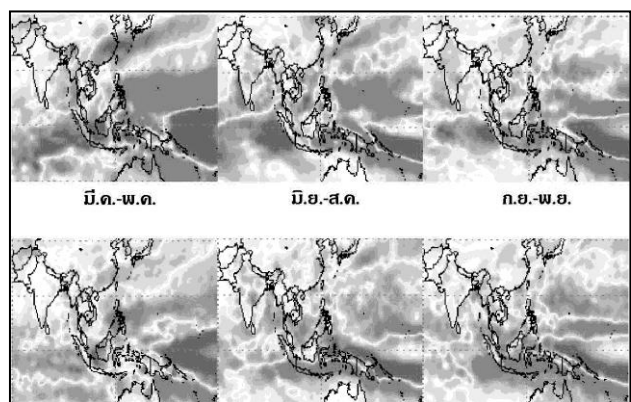


ภาพที่ 4: เหตุการณ์น้ำท่วมหมู่บ้านจัดสรร ในเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ในทางวิทยาศาสตร์ ระบบพยากรณ์และการเตือนภัยด้านภูมิอากาศสามารถสร้างแบบจำลองที่คาดการณ์เป็นรายวันได้ภายในระยะเวลา 3-10 วันล่วงหน้าเท่านั้น เช่น การพยากรณ์อากาศ และยังมีวิทยาศาสตร์ใดที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าในระยะเวลาเป็นเดือน ฤดูกาล และ ทศวรรษได้ เพียงแต่สามารถบ่งบอกถึงค่าเฉลี่ยของช่วงนั้น ๆ ได้ เช่น การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของปริมาณน้ำฝนในปีนี้กับ 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ JAMSTEC ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของคณะกรรมการระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้คาดการณ์ไว้ว่า ประเทศไทยในปีนี้และปีหน้าจะประสบกับ ภาวะแห้งแล้งเมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดความชื้น ดังนั้นในปีนี้จึงไม่น่าจะเกิดน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม ควรติดตามสถานการณ์ทุกสองปี เนื่องจาก JAMSTEC ทำการคาดการณ์เป็นประจำทุกสองปี นอกจากนี้ JAMSTEC ยังได้คาดการณ์ถึงสถานการณ์ฝนในปี 2554 – 2555 ของประเทศไทยไว้ว่า ตั้งแต่กลางปีนี้ (ปี 2555) เป็นต้นไปจนถึงปลายปี จะไม่ค่อยมีฝนมากเท่าใดนัก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรทำ ความเข้าใจกับประชาชนถึงสถานการณ์ฝนที่น้อยลง อันมีผลต่อการทำนา



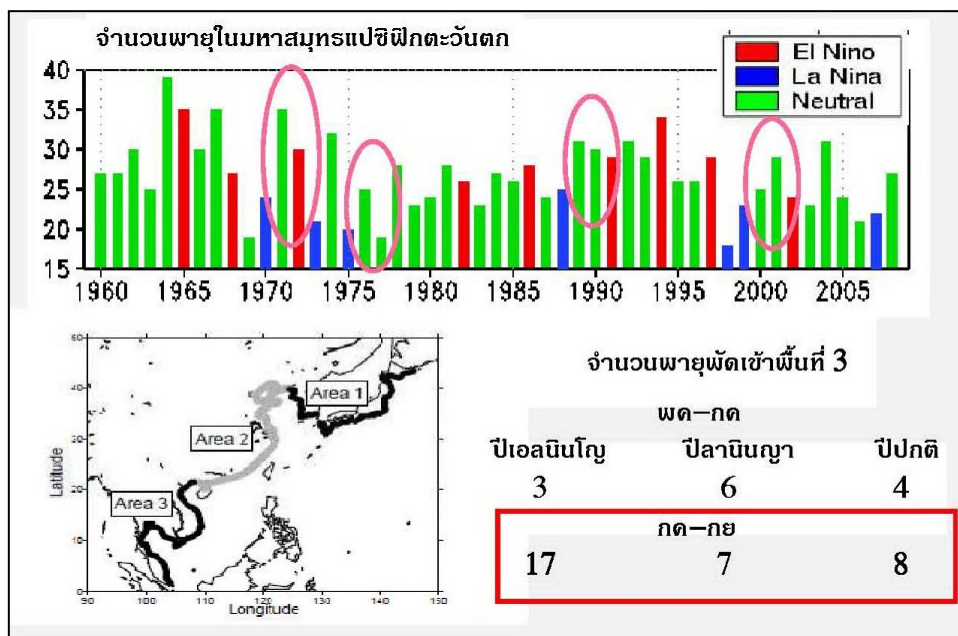
ภาพที่ 5: กราฟแสดงดัชนีชี้วัดความชื้นระหว่างปี 2011-2013 ของ JAMSTEC



ภาพที่ 6: แผนภาพแสดงสถานการณ์ฝนในปี 2555 ของ JAMSTEC

การบริหารจัดการน้ำที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพล ปัจจุบันรัฐบาลไทยกำลังปรับแผนงานในการกักเก็บและการปล่อยน้ำในเขื่อน เนื่องจากมีข้อมูลถึงภาวะความแห้งแล้งที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง ที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองควรสื่อสารกับชาวบ้านถึงความเสี่ยงต่อภาวะแห้งแล้งหรือการขาดแคลนน้ำในการทำนา เพราะโดยหลักการแล้วเมื่อเกิดภาวะแห้งแล้ง น้ำในเขื่อนจะกักเก็บสำรองไว้เพื่อการอุปโภคและบริโภคก่อนเป็นอันดับแรก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจกับชาวนาในพื้นที่ให้หันมาปลูกพืชทนแล้งทดแทนการทำนา และในฐานะของผู้กำหนดนโยบายควรเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ความแห้งแล้งที่อาจเกิดขึ้นด้วย หากไม่เตรียมความพร้อมที่ดีอาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมา เช่น ชาวนาเข้ามาขายแรงงานในกรุงเทพฯ เกิดการประท้วงจากภาวะความแห้งแล้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม**แรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดในปี 2555 ที่จะส่งผลให้เกิดน้ำท่วมคือ พายุ** ดังที่กล่าวข้างต้นว่ายังไม่มีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ใดที่สามารถคาดการณ์ถึงการเกิดพายุล่วงหน้าได้ ปัจจุบันสามารถคาดการณ์การเกิดพายุได้ในระยะเวลาเพียง 7 วันล่วงหน้าเท่านั้น ทั้งนี้ JAMSTEC ได้คำนวณค่าเฉลี่ยของจำนวนพายุในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกในรอบหลายปีที่ผ่านมา จึงทำให้ทราบว่า ความเป็นไปได้ที่จะเกิดพายุในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกในปีนี้ยังคงมีอยู่ แต่ไม่อาจทราบได้ว่า จะพัดผ่านเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่ จากสถิติของปี 2554 ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีลมพายุพัดผ่านเข้ามาประมาณ 4-5 ลูก



ภาพที่ 7: แผนภาพแสดงจำนวนพายุในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกระหว่างปี 1960 -2005 ของ ENSO

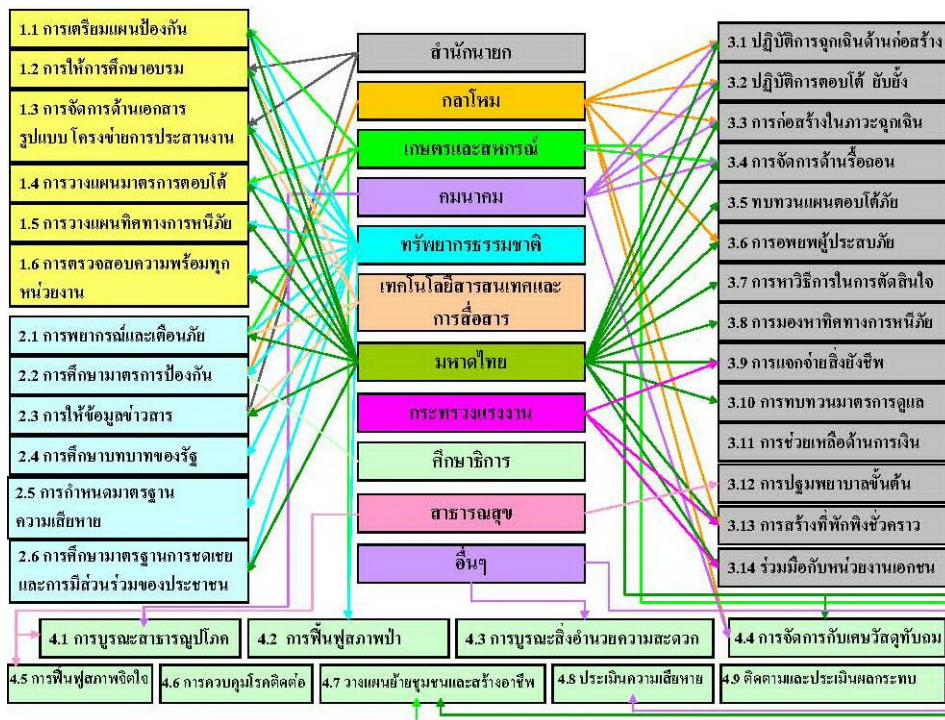
#### 4. ทางออกของประเทศไทยต่อวิกฤตการณ์น้ำท่วมคืออะไร

**“CRAP” คือ ทางออกของประเทศไทยต่อวิกฤตการณ์น้ำท่วม** ทั้งนี้ “CRAP” คือ แนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 4 ประการคือ 1) การจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community - based) หากชุมชนไม่สามารถพึ่งพาช่วยเหลือตนเองได้แล้ว การบริหารจัดการภัยพิบัติย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ ชุมชนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 2) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result - based) โดยมีการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตัวชี้วัดอันแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จเป็นรูปธรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกมองว่า มุ่งเน้นการดำเนินงานเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน แต่จากนี้ต่อไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องของภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้น 3) การจัดการแบบภัยรวม (All - hazard) การวางแผนบริหารจัดการน้ำท่วมควบคู่ไปกับภัยแล้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ 4) การจัดการเชิงรุก (Proactive)

ปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติคือ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้และตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2552 ได้กำหนดให้**องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 2 ปี ซึ่งแผนปฏิบัติการประกอบด้วย 4 แผนคือ แผนปฏิบัติการเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบ แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการจัดการหลังการเกิดภัย** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอคำปรึกษาในการจัดทำแผนปฏิบัติการได้จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ รวมทั้งยังต้องร่วมมือประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ ภาคเอกชน NGOs ฯลฯ

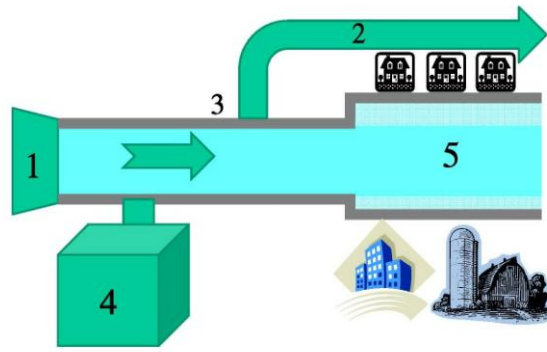
แต่เดิมประเทศไทยดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมาโดยตลอด โดยให้ความสำคัญกับสัดส่วนงานในช่วงหลังเกิดเหตุมากกว่างานป้องกันก่อนเกิดเหตุ แต่แนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีคือ การบริหารจัดการในเชิงรุก ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกันคือ **การให้ความสำคัญกับสัดส่วนงานป้องกันก่อนเกิดเหตุมากกว่างานในช่วงหลังเกิดเหตุ** ทั้งนี้ลักษณะงานป้องกันประกอบด้วยแผนปฏิบัติการ 2 แผนคือ 1) แผนปฏิบัติการป้องกันและลดผลกระทบ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจการประเมินความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติต่างๆ และมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงนั้น 2) แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย ซึ่งประกอบด้วยภารกิจการจัดทำระบบเตือนภัยล่วงหน้า แผนการอพยพหนีภัย และแผนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งงานป้องกันก่อนเกิดเหตุเช่นนี้ควรดำเนินการในช่วงภาวะปกติ ขณะที่ลักษณะงานตั้งรับหลังเกิดเหตุก็ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการ 2 แผนเช่นเดียวกันคือ 1) แผนปฏิบัติการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งประกอบด้วยภารกิจการอพยพหนีภัย การค้นหาและช่วยชีวิต การช่วยเหลือเบื้องต้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีงบประมาณควรจัดตั้งงบประมาณในเรื่องของการค้นหาและช่วยชีวิตรองรับไว้ 2) แผนปฏิบัติการการฟื้นฟูบูรณะ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจการบูรณะซ่อมแซม การเยียวยา

โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยในปัจจุบันมี NDMO: National Disaster Management Office หรือภาษาไทยเรียกโดยย่อว่า กนอช. และ กบอ. เป็นหน่วยงานกลางสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติ มิใช่รูปแบบที่แต่ละกระทรวงแยกส่วนกันดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำท่วมเชิงพื้นที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการ ทั้งนี้จังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนปฏิบัติการร่วมกัน โดยเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการของแต่ละระดับพื้นที่ให้ประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งจังหวัดที่ใกล้เคียงกันก็ต้องมีแผนที่เชื่อมโยงสอดคล้องกันด้วย เช่น ทำความเข้าใจกันในพื้นที่รับน้ำนอง (แก้มลิง) หรือทางน้ำไหลผ่าน (Flood way) ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ และควรเร่งดำเนินการในช่วงภาวะปกติ



ภาพที่ 8: โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

มาตรการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วย 5 มาตรการหลักคือ 1) มีอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ เพื่อเป็นแก้มลิงรองรับน้ำ และกักเก็บน้ำในภาวะแห้งแล้ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นอ่างขนาดใหญ่ พิจารณาตามความเหมาะสม 2) หากจำเป็นต้องทำการป้องกันพื้นที่เศรษฐกิจจากภาวะน้ำท่วม ให้จัดทำคลองผันน้ำ ซึ่งอาจเป็นเพียงคลองระยะสั้นก็ได้ 3) ผนังกันน้ำก็สามารถป้องกันพื้นที่เศรษฐกิจจากภาวะน้ำท่วมได้ แต่ต้องยอมเปิดผนังกันน้ำให้น้ำไหลผ่านไปยังพื้นที่รองรับน้ำตามที่ได้ทำความเข้าใจไว้ในพื้นที่ และ 5) ทำการขุดลอกคูคลองขยายลำน้ำ มาตรการทั้ง 5 ข้อนี้เป็นมาตรการสากลที่ใช้กันโดยทั่วไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการที่จะนำไปใช้ภายในพื้นที่ตนเอง



ภาพที่ 9: แผนภาพแสดงมาตรการป้องกันน้ำท่วมภายในพื้นที่โดยใช้สิ่งก่อสร้าง

แนวทางการลดผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต ที่ กยน. จัดทำขึ้น มี 6 แนวทาง ดังนี้ 1) การบริหารจัดการเขื่อนหลัก ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว 2) การฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้าง เช่น ประตูน้ำ คันน้ำ กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานในส่วนนี้ได้ หากยังไม่ดำเนินการสามารถแจ้งมายังกระทรวงมหาดไทยหรือ กยน. 3) การพัฒนาระบบเตือนภัยและคลังข้อมูล กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน 4) การพัฒนาแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ เพื่อป้องกันความขัดแย้ง ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว 5) การกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และการช่วยเหลือ อยู่ระหว่างการดำเนินงาน และ 6) การปรับปรุงองค์กรเพื่อการบริหารจัดการน้ำ ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

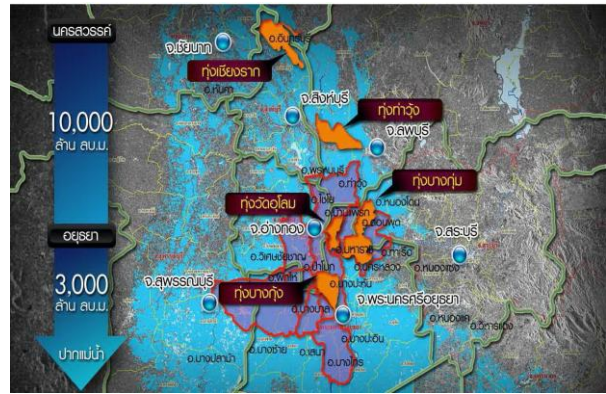
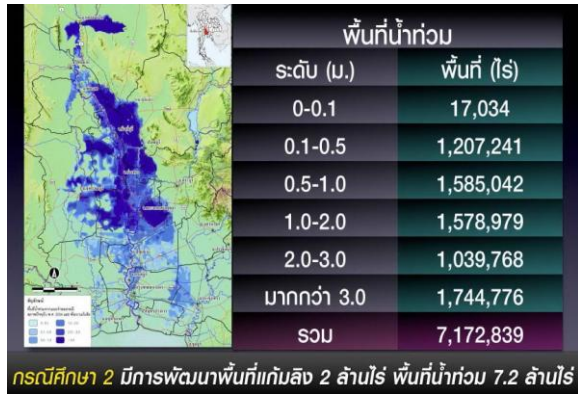
กยน. ทำการประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านไว้ 5 กรณีศึกษา ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1: ไม่ทำอะไรเลย มีพื้นที่น้ำท่วม 8.8 ล้านไร่ในปี 2554



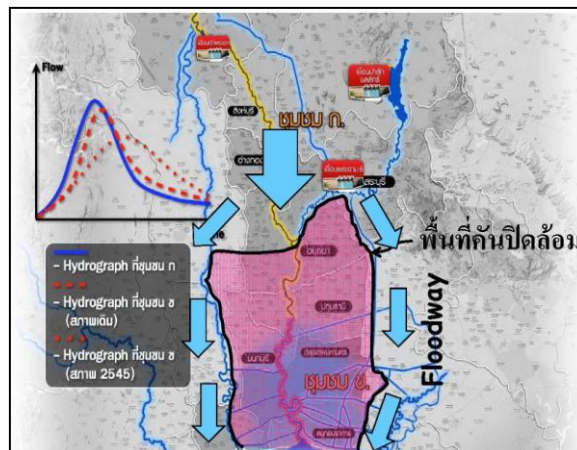
ภาพที่ 10 : การประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านในกรณีศึกษาที่ 1

**กรณีศึกษาที่ 2:** มีการพัฒนาพื้นที่แก้มลิง 2 ล้านไร่ ในพื้นที่แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง จะมีพื้นที่น้ำท่วม 7.2 ล้านไร่ และน้ำท่วมในระยะเวลาสั้นลง รวมถึงระดับความสูงน้อยลง



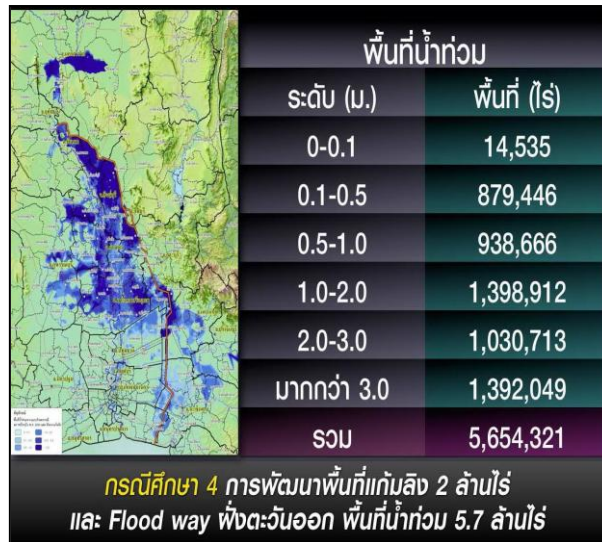
ภาพที่ 11 - 12: การประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านในกรณีศึกษาที่ 2

**กรณีศึกษาที่ 3:** กรณีศึกษาแก้มลิง 2 ล้านไร่ และคันปิดล้อมเขตพื้นที่เศรษฐกิจคือ จังหวัดอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร และสมุทรปราการ ซึ่งมีความยาวรวม 60 กิโลเมตร แบ่งเป็นฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกข้างละ 30 กิโลเมตร ส่งผลกระทบให้ประชาชนเหนือคันกั้นน้ำและประชาชนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจมีความขัดแย้งกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการสื่อสารความเสี่ยง หรือทำความเข้าใจกับประชาชนแล้วหรือยัง



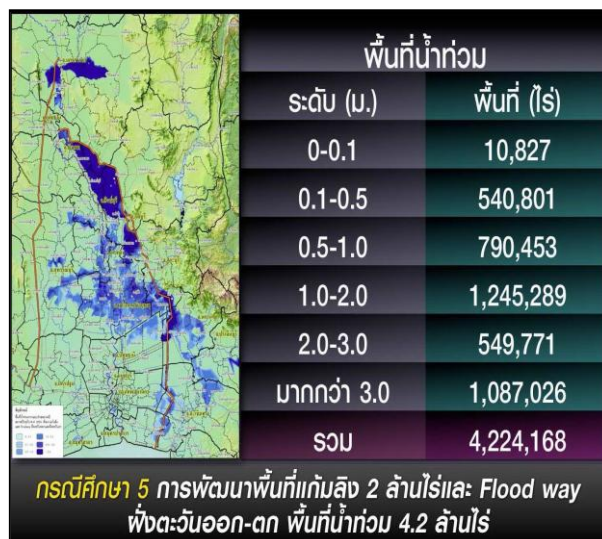
ภาพที่ 13: การประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านในกรณีศึกษาที่ 3

กรณีศึกษาที่ 4: มีการพัฒนาพื้นที่แก้มลิง 2 ล้านไร่ และ Flood way ฝั่งตะวันออก จะมีพื้นที่น้ำท่วม 5.7 ล้าน พื้นที่ Flood way ทางตะวันออกได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้วคือ ขยายจากคลองป้าสัก ลงมายังคลองระพีพัฒน์ คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต และคลอง 13 พื้นที่นอกคลองเป็นพื้นที่ Flood way ทั้งหมด



ภาพที่ 14: การประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านในกรณีศึกษาที่ 4

กรณีศึกษาที่ 5: มีการพัฒนาพื้นที่แก้มลิง 2 ล้านไร่ และ Flood way ฝั่งตะวันตก จะมีพื้นที่น้ำท่วม 4.2 ล้านไร่ ปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดพื้นที่แน่นอน จึงควรติดตามข้อมูลการกำหนดพื้นที่ Flood way ทางฝั่งตะวันตกต่อไป และเนื่องจากเป็นแผนระยะยาวจึงยังมีเวลาในการเจรจาต่อรอง



ภาพที่ 15: การประเมินประสิทธิผลการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและทางน้ำไหลผ่านในกรณีศึกษาที่ 5

## องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเตรียมความพร้อมการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำเสนอมุมมองใหม่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของต่างประเทศ

### มุมมองใหม่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ในต่างประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการกระจายอำนาจในระดับสูง นอกจากนี้มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเชื่อว่า ภัยพิบัติเกิดจากฝีมือมนุษย์เท่านั้น เพราะถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับภาวะวิกฤตหรือภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้ เหตุการณ์นั้นจะไม่ขยายผลจนเกิดเป็นภัยพิบัติ ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญมากในปัจจุบัน

การจัดการภัยพิบัติเป็นศาสตร์ความรู้ด้านหนึ่ง หลักการจัดการภัยพิบัติขั้นพื้นฐานมี 8 ประการ (ขาดหลักการข้อใดข้อหนึ่งไปไม่ได้) เพราะหลักการทั้ง 8 ประการนี้สามารถจัดการกับลักษณะพิเศษของภัยที่อาจเกิดขึ้นได้

#### ลักษณะพิเศษของภัย ได้แก่

- \* **ภัยเกิดได้จากหลายสาเหตุ**
- \* **คู่แฝดของภัยหลัก** หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงภัยคู่แฝดที่ตามมาหลังจากเกิดภัยหลัก เพราะภัยพิบัติมีภัยคู่แฝดเสมอ เช่น เมื่อเกิดแผ่นดินไหวในระดับรุนแรง อาจเกิดสึนามิตามมา เมื่อเกิดแผ่นดินไหว อาจเกิดดินถล่ม ไฟไหม้อาคารที่มีสภาพतिकทรุดโทรม อาจเกิดตึกถล่ม ฯลฯ หากไม่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า จะไม่สามารถเตรียมพร้อมรับมือได้ทันทั่วทั้งที่
- \* **ระดับความอ่อนไหวของชุมชน** ความอ่อนไหวประการหนึ่งของชุมชนคือ การมีเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยในชุมชน ความอ่อนไหวที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีประชากรหญิงจำนวนมากในชุมชน เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ผู้หญิงและผู้ชายมี sense of direction ต่างกัน ผู้หญิงขาด sense of landscape คือ ไม่สามารถบอกทิศทาง ระยะทาง และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ได้ แต่กลับมี sense of location คือ สามารถบ่งบอกที่ตั้งของสถานที่ต่างๆ ได้ ในขณะที่ผู้ชายเป็นไปในทางกลับกัน ดังนั้นในการจัดทำแผนที่อพยพ และการซักซ้อมการอพยพในภาวะฉุกเฉิน ควรคำนึงถึงกลุ่มคนต่างๆ ในพื้นที่ด้วย
- \* **ไร้ออบเซตพื้นที่ทางรัฐศาสตร์** หาวิธีการจัดการภัยพิบัติที่ไร้ออบเซตพื้นที่ทางรัฐศาสตร์



- \* **ไม่มีความแน่นอน แปรเปลี่ยนเสมอ** เหตุการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นหรือภัยพิบัติไม่เคยเกิดขึ้นในลักษณะที่เหมือนเดิม
- \* **ไม่เป็นเส้นตรง** แรงขับเคลื่อนต่างๆ ที่เป็นสาเหตุของภัยพิบัติไม่เคยมีลักษณะเหมือนเดิม ภัยพิบัติจึงอาจไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นในลักษณะที่แตกต่างออกไป วิธีการทางวิทยาศาสตร์ไม่สามารถคาดการณ์ด้วยความแม่นยำร้อยละ 100 และประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาอาจไม่สามารถใช้เตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุม
- \* **ไกลาหลวุ่นวาย**
- \* **ภัยพิบัติเป็นการเมือง** ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีการประเมินสถานการณ์แล้วจึงตัดสินใจ หากประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ ก็จะได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน แต่หากไม่ประสบความสำเร็จ ก็อาจล้มเหลวทางการเมือง จึงควรประเมินสถานการณ์ให้ดีกว่าตัดสินใจ และควรทำการ check and balance

#### หลักการจัดการภัยพิบัติ 8 ประการ ประกอบด้วย

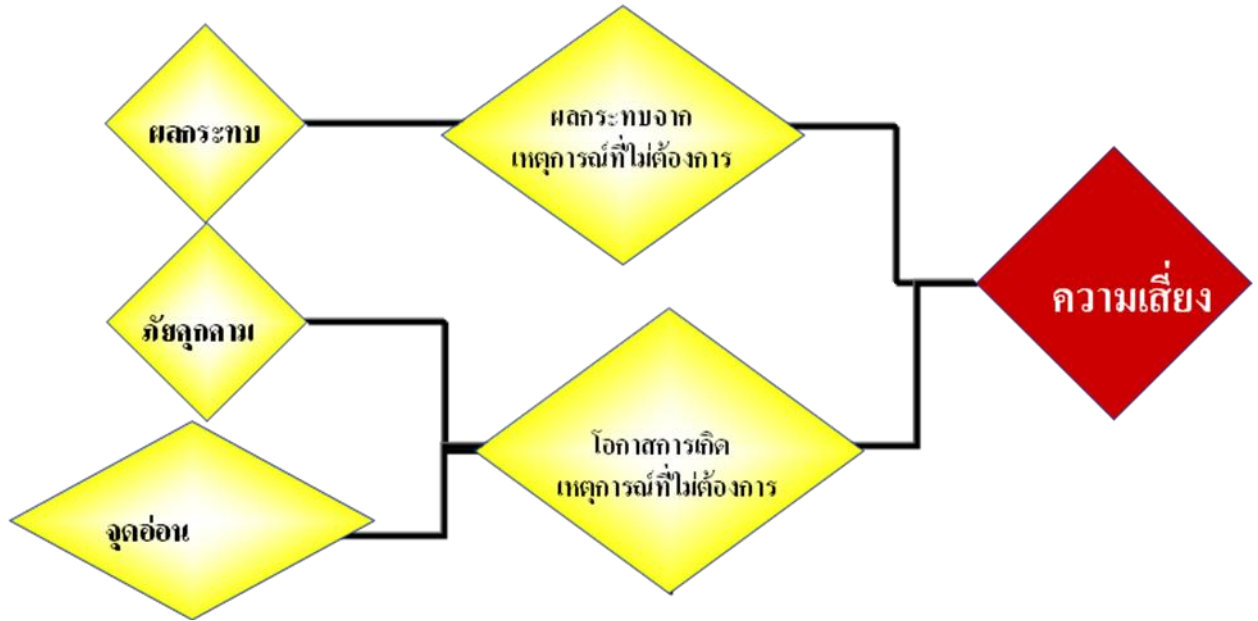
1. **ความครบถ้วน** คำนึงถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ การบริหารจัดการของรัฐไทยเน้นความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ แต่มิได้หมายความถึง ความเหมือนกัน เช่น การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยควรชดเชยตามระดับความเดือดร้อน
2. **คาดการณ์ล่วงหน้า**
3. **ขับเคลื่อนด้วยความเสี่ยง** คำนึงความเสี่ยง
4. **บูรณาการ (เอกภาพการประสานงาน)** การบูรณาการที่สำคัญคือ การตัดสินใจร่วมกัน ความมีเอกภาพในแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
5. **ประสานสอดคล้อง**
6. **ร่วมแรงร่วมใจ**
7. **ความเป็นมืออาชีพ**
8. **ยึดหยุ่น** พยายามปลดล็อกการใช้งบประมาณในการจัดการภัยพิบัติตามพ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ความเสี่ยง สูตรที่ใช้คำนวณความเสี่ยงโดยทั่วไป คิดจาก 2 ปัจจัยคือ โอกาสในการเกิด และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่ำมักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และความเสี่ยงที่มีผลกระทบสูงมักเกิดขึ้นนานๆ ครั้ง แต่มิได้หมายความว่าไม่เกิดขึ้น การคิดแบบนี้ไม่ผิดแต่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น

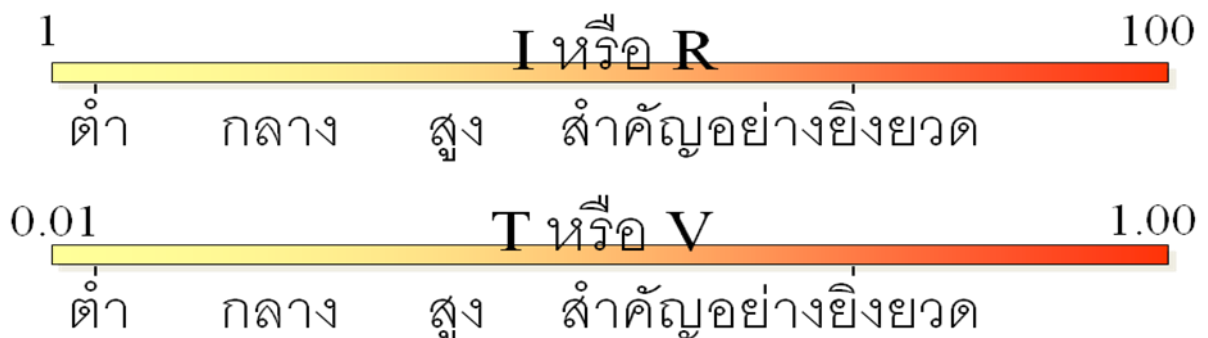
การคำนวณความเสี่ยง หรือ สูตรความเสี่ยง จะคำนึงถึง 3 ปัจจัยหลักคือ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นมีโอกาสเกิดมากน้อยแค่ไหน และตัวชุมชนหรือตัวปฏิบัติการมีจุดอ่อนหรือไม่ การประเมินความเสี่ยงมีประโยชน์เพื่อการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และค้นหามาตรการในการตอบโต้

ผลกระทบ × (ภัยคุกคาม × จุดอ่อน (ความล่อแหลม)) = ความเสี่ยง

**Impact x (Threat x Vulnerability) = Risk**



การคำนวณความเสี่ยงออกมาเป็นตัวเลขเพื่อช่วยในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญ เปลี่ยนจากคำพูดที่เป็นนามธรรมว่า มีความเสี่ยงมากหรือมีความเสี่ยงน้อย โดยชี้ให้เห็นเป็นรูปธรรมด้วยตัวเลข โดยให้เทียบค่าของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใดด้วยตัวเลข 1 - 100 (1 หมายถึง น้อยที่สุด 100 หมายถึง มากที่สุด) เทียบค่าของภัยที่จะเกิดขึ้นว่ามีโอกาสเกิดมากน้อยเพียงใดด้วยตัวเลข 0.01 - 1.00 (0.01 หมายถึง โอกาสต่ำที่สุด 1.00 หมายถึงโอกาสสูงที่สุด) และเทียบค่าของจุดอ่อนว่ามีความน่าจะเป็นมากน้อยเพียงใดด้วยตัวเลข 0.01 - 1.00 (0.01 หมายถึง ความน่าจะเป็นต่ำที่สุด 1.00 หมายถึงความน่าจะเป็นสูงที่สุด) ทั้งนี้การกำหนดความหมายของสเกล 1-100 และ 0.01-1.00 แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน/พื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะทำการคำนวณ



การค้นหามาตรการในการตอบโต้ **มาตรการตอบโต้ที่ใช้ได้ผลไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการที่ลงทุนสูง ควรคำนึงถึงความคุ้มค่า ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ ทำไปเพื่ออะไร และอาจมีมาตรการบางอย่างที่ใช้ได้ผลโดยไม่ต้องลงทุนก็เป็นไปได้**

การบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ เน้นย้ำในหลักการที่ว่าด้วย การเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือการสร้างความสามารถในการปรับตัว ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัย 3 ประการคือ 1) ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ 2) โครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิค เช่น การสำรวจโครงสร้างของสิ่งก่อสร้าง อาคาร บ้านเรือน, สถานที่ในการจัดเก็บอุปกรณ์พิเศษที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการ และเส้นทางการคมนาคมขนส่ง อุปกรณ์ และ 3) การเปิดทางวัฒนธรรม เช่น การสร้างค่านิยมในการตระหนักถึงความปลอดภัยให้เกิดขึ้น การยอมรับข้อมูลใหม่ๆ เปิดรับวิธีการใหม่ๆ สร้างระบบให้ชัดเจนใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร ระบบข้อมูลข่าวสารที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีข้อมูล และระบบเตือนภัยที่ไม่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เท่านั้น รวมทั้งการทำแผนที่ให้ดูเข้าใจง่ายมากที่สุด

### ประสบการณ์และบทเรียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติของต่างประเทศ

- \* **เหตุการณ์ 9/11 ที่สหรัฐอเมริกา** การบริหารจัดการเป็นไปตามทฤษฎีบทบาทของนักการเมืองในสถานการณ์ภัยพิบัติ นักการเมืองระดับประเทศมิใช่ผู้บัญชาการและไม่มีสิทธิ์ในการสั่งการ เพราะนักการเมืองระดับประเทศไม่รู้จักพื้นที่ และไม่รู้ปัญหาที่แท้จริงกับท้องถิ่น จึงต้องรับฟังแนวทางการดำเนินงานของท้องถิ่น



ภาพที่ 16: เหตุการณ์ 9/11 ณ ดิกเวสต์เทรดเซ็นเตอร์ สหรัฐอเมริกา

- \* **สึนามิที่อาแจห์ อินโดนีเซีย** ควรประเมินถึงความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ มิเช่นนั้นไม่ได้เตรียมความพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น และควรมีแผนสำรองเมื่อท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้

- \* แผ่นดินไหวที่ประเทศเฮติ ไม่มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงไม่มีทั้งองค์ความรู้ งบประมาณ และแผนการให้ความช่วยเหลือเยียวยา



ภาพที่ 17: เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ประเทศเฮติ ปี 2553

- \* **สึนามิที่ประเทศญี่ปุ่น 1)** การมีฐานข้อมูลละเอียดจุดและลองจิจูดของครัวเรือน เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ อาคารบ้านเรือนถูกทำลายเสียหาย จึงไม่มีเครื่องหมายแสดงถึงขอบเขตที่ตั้งของแต่ละครัวเรือน **2)** ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งหมด แต่มีการสร้างระบบมาตรฐานกลางที่ควบคุมโดยส่วนกลาง ทำให้มีผู้ช่วยดูแลคุณภาพ/มาตรฐานในการทำงานของท้องถิ่น และเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป **3)** การเตรียมแผนสำรองในเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง เช่น สายดับเพลิงสั้นเกินกว่าที่จะเข้าถึงพื้นที่ รัศมีของหอเตือนภัยไม่เต็มประสิทธิภาพเมื่อมีลมพัดแรง ฯลฯ



ภาพที่ 18 : เหตุการณ์สึนามิที่ประเทศญี่ปุ่น ปี 2554

## 1.2 ประสบการณ์ของภาครัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำกับการรับมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
นายวิเชียร ชวลิต  
เลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ

## ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำกับการรับมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

นายวิเชียร ชวลิต

เลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ

นายวิเชียร ชวลิต เลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ นำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ (กยน.) ทำหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์เรื่องน้ำของประเทศไทย และพิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการน้ำ โดย **กยน. ได้กำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งประกอบด้วย แผนงานหลัก 8 แผนงาน และแผนปฏิบัติการ 2 แผน** ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนแม่บทฉบับนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

แผนงานหลักมีทั้งหมด 8 แผนงาน คือ

### 1. แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลักและการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี

โดยหลักการแล้วเขื่อนสามารถระบายน้ำออกมาได้เพียงร้อยละ 65 ของปริมาณน้ำทั้งหมด ส่วนน้ำที่เหลืออีกร้อยละ 45 เรียกว่า “น้ำตาย” คือ น้ำที่ไม่สามารถระบายออกมาจากเขื่อนได้ เนื่องด้วยมีตะกอนสะสมอยู่ในพื้นที่ตอนบนมีแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน และมีเขื่อนที่กักเก็บน้ำ จำนวน 2 เขื่อนคือ เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนภูมิพล โดยในปีที่ผ่านมาเนื่องจากมีปริมาณน้ำฝนมาก เขื่อนทั้งสองจึงต้องกักเก็บน้ำในอัตราเกินร้อยละ 100 ส่งผลให้จำเป็นต้องระบายน้ำออกมา ดังนั้นในปี 2555 นี้ กยน. จึงวางแผนกักเก็บน้ำไว้ในเขื่อนทั้งสองในอัตราเพียงร้อยละ 45 ให้ได้ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2555 ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ต่อมามีข้อมูลถึงภาวะความแห้งแล้งที่อาจจะเกิดขึ้น จึงมีการปรับแผนการกักเก็บน้ำในเขื่อนภายใต้หลักการที่ให้เขื่อนมีปริมาณน้ำน้อย แต่ก็สามารถบริหารจัดการได้ในภาวะแห้งแล้ง ทั้งนี้ข้อจำกัดในการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนคือ เขื่อนสามารถบริหารจัดการน้ำได้ในปริมาณน้ำเพียงสองพันล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้นทั้งในภาวะแห้งแล้งและมีปริมาณน้ำมาก

### 2. แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้

แผนงานนี้ดำเนินการสร้างหรือซ่อมแซมคันกันน้ำ ประตูระบายน้ำ รวมถึงการขุดลอกคูคลอง ซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนเงิน 17,000 ล้านบาท โดยเป็นงบประมาณในปี 2555 และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณนี้ด้วย ปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาภาพรวมของแผนงานนี้แล้วยังพบช่องโหว่หรือรอยรั่วที่น้ำสามารถไหลเข้ามาท่วมได้ เช่น ริมแม่น้ำเจ้าพระยาบางช่วงมีแนวคันกันน้ำชั่วคราวด้วยกระสอบทราย กยน. จึงขอแจ้งให้ทราบว่า ภารกิจในส่วนนี้คงไม่สามารถจัดทำให้แล้วเสร็จได้ภายในปี 2555 นี้ แต่ขออย่าให้วิตกกังวลมากเกินไป

### 3. แผนงานพัฒนาค้างข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัย

การบริหารจัดการน้ำท่วมในปี 2554 ที่ผ่านมา พบปัญหาสำคัญคือ การขาดฐานข้อมูลที่ดี ส่งผลให้การสั่งการและการบริหารจัดการอยู่บนพื้นฐานที่ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง แผนงานนี้จึงมุ่งเน้นการสร้างระบบฐานข้อมูลที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำสามารถเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ รวมถึงข้อมูลในบางส่วนที่อาจจะยังไม่สามารถนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลได้ทันภายในปี 2555 นี้ กยท. จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อติดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้แผนงานนี้ยังมุ่งเน้นถึงการสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ และระบบพยากรณ์ภูมิอากาศที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าในระยะยาว ได้อย่างแม่นยำ ซึ่งตั้งเป้าดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี

### 4. แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะที่

แผนงานนี้เป็นการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงโครงสร้างการสั่งการที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุ การซักซ้อมการอพยพหนีน้ำ การก่อกองคลังเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และแนวทางการรักษาระบบโลจิสติกส์หรือเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญ

### 5. แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ

แผนงานนี้ทำการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองหรือแก้มลิง โดยประมาณการไว้ที่ 2 ล้านไร่ เพื่อรองรับน้ำในปริมาณ 5,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีมาตรการในการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อรับน้ำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการทำความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องนี้ด้วย

### 6. แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ

สืบเนื่องจากความสับสนในโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำซึ่งมีคณะกรรมการหลายชุด จึงได้มีการจัดทำแผนนี้ขึ้นมา โดยจัดตั้ง กทอช. และ กบอ. ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ กบอ. จะเป็นองค์กรในการขับเคลื่อนงานและเป็นผู้สั่งการเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น ทุกส่วนราชการทั้งกระทรวง ทบวง กรม อยู่ภายใต้การสั่งการของ กบอ. โดยการดำเนินงานของ กบอ. จะเป็นไปตามนโยบายที่ กทอช. เป็นผู้กำหนดไว้ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ต้องมีความสอดคล้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ กยท. ได้กำหนดไว้ ปัจจุบัน กยท. จึงยังไม่ได้ยกเลิก เพราะยังมีภารกิจในการวางยุทธศาสตร์การจัดการลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และอาจขยายไปยังลุ่มแม่น้ำชีต่อไป

### 7. แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศ

แผนงานนี้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการวางแผนปลูกป่า โดยทำการกำหนดบริเวณพื้นที่ปลูกป่า รวมถึงการฟื้นฟูอนุรักษ์ป่า เพื่อให้สามารถเก็บกักน้ำ และชะลอน้ำไว้ในพื้นที่ได้ ปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อทำการพิจารณากำหนดพื้นที่ป่าต้นน้ำต่อไป

## 8. แผนงานสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม กยน. กำหนดให้แผนงานหลักในข้อที่ 1-6 เป็นแผนงานในระยะเร่งด่วน เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัดในการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในปี 2555 นี้ ซึ่งแผนงานที่เหลืออีก 2 แผนงานในข้อที่ 7 และข้อที่ 8 นั้น จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ทั้งนี้ กยน. ได้รับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนและพิจารณาแล้วว่า **แผนงานหลักทั้ง 6 แผนงานนั้นอาจไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ** จึงได้กำหนดแผนปฏิบัติการเพิ่มเติมอีก 2 แผน คือ 1) แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหามหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และ 2) แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำของ กยน. ประกอบด้วย 5 ข้อ ดังนี้ 1) น้ำต้องมีที่อยู่ ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนหรือแก้มลิง 2) น้ำต้องมีที่ไป โดยใช้ระบบคลองหรือทางผันน้ำ 3) ประชาชนต้องได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม 4) พื้นที่ชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจต้องได้รับการป้องกันจากภาวะน้ำท่วม และ 5) พื้นที่รับน้ำหรือแก้มลิงต้องได้รับการดูแลหรือการชดเชยค่าเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ประชาชนควรเข้าใจว่า พื้นที่น้ำท่วมโดยปกติจะได้รับความเสียหายตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างจากกรณีพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำ โดยรัฐบาลนำน้ำเข้าไปกักเก็บไว้ ซึ่งจะมีค่าชดเชยในอีกอัตราหนึ่งที่แตกต่างกัน

แผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำของ กยน. ได้กำหนดการแบ่งพื้นที่และองค์ประกอบในการบริหารน้ำในแต่ละพื้นที่ไว้แตกต่างกัน คือ

พื้นที่ต้นน้ำ 10 จังหวัดได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย สุโขทัย น่าน อุตรดิตถ์ ตาก แพร่ ลำพูน ลำปาง และพะเยา ซึ่งในพื้นที่ต้นน้ำจะมีการรณรงค์ให้น้ำแผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศไปใช้

พื้นที่กลางน้ำ 14 จังหวัดได้แก่ สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี ปราจีนบุรี นครนายก พิจิตร โลก นครสวรรค์ อุทัยธานี พิจิตร กำแพงเพชร และชัยนาท พื้นที่กลางน้ำถือเป็นพื้นที่วิกฤต เพราะอยู่ในเขตชลประทาน และเป็นพื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำเสมอ บางส่วนของพื้นที่ส่วนนี้จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำนองหรือแก้มลิงด้วย

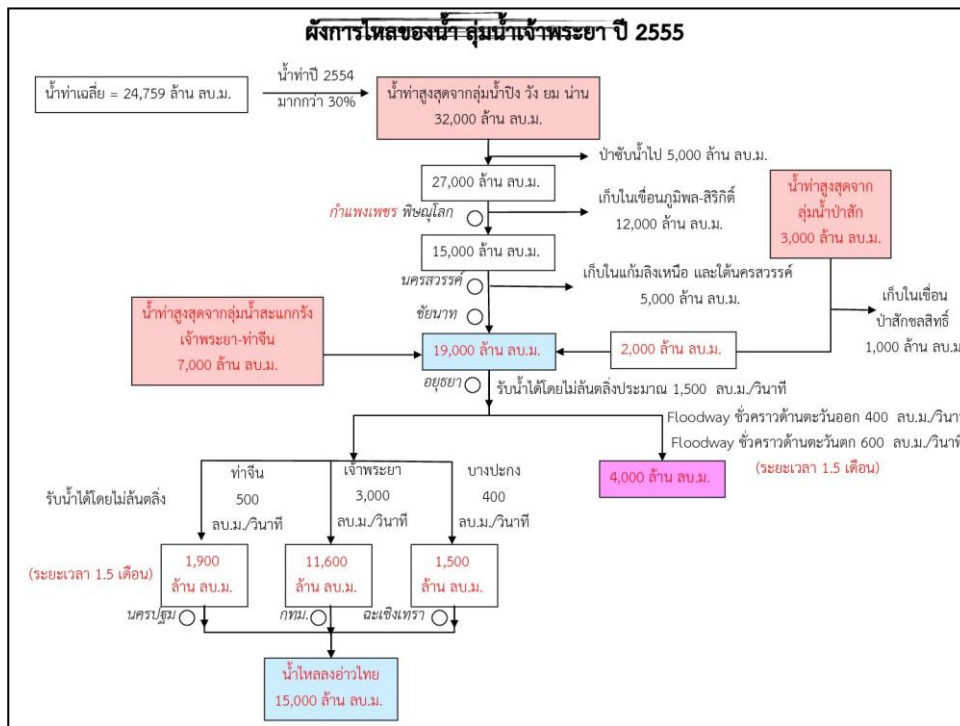
พื้นที่ปลายน้ำ 7 จังหวัดได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร พื้นที่ส่วนนี้จำเป็นต้องให้น้ำไหลผ่าน แต่ในปริมาณเท่าใดนั้นต้องทำการวางแผนอีกครั้ง





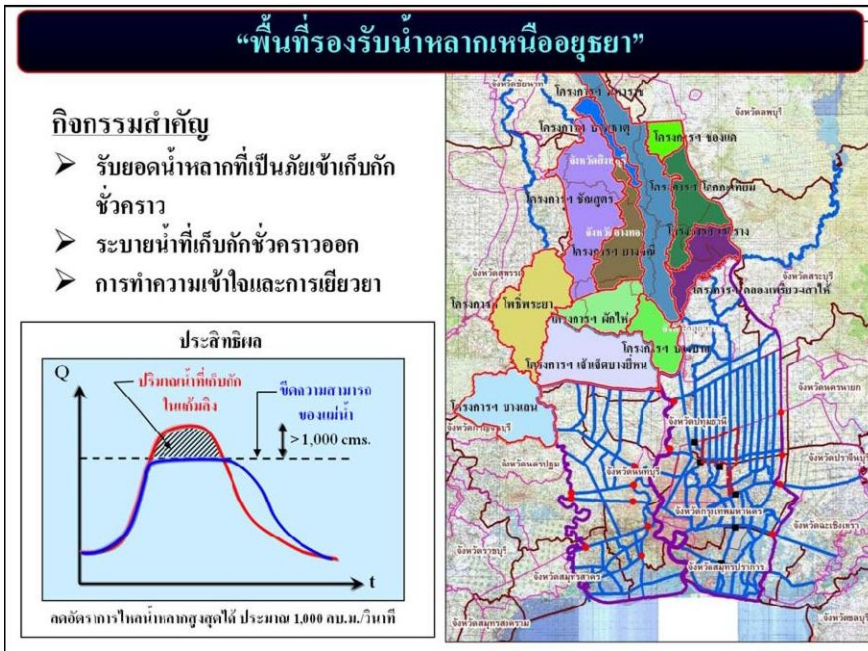
ภาพที่ 19: ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของ กยน. ปี 2555

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำที่ กยน. ได้ศึกษาไว้เพื่อให้ปริมาณน้ำอยู่ในระดับคงที่ที่สามารถควบคุมบริหารจัดการได้ รวมถึงแนวทางการไหลของน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาในปี 2555 สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 19 และ 20

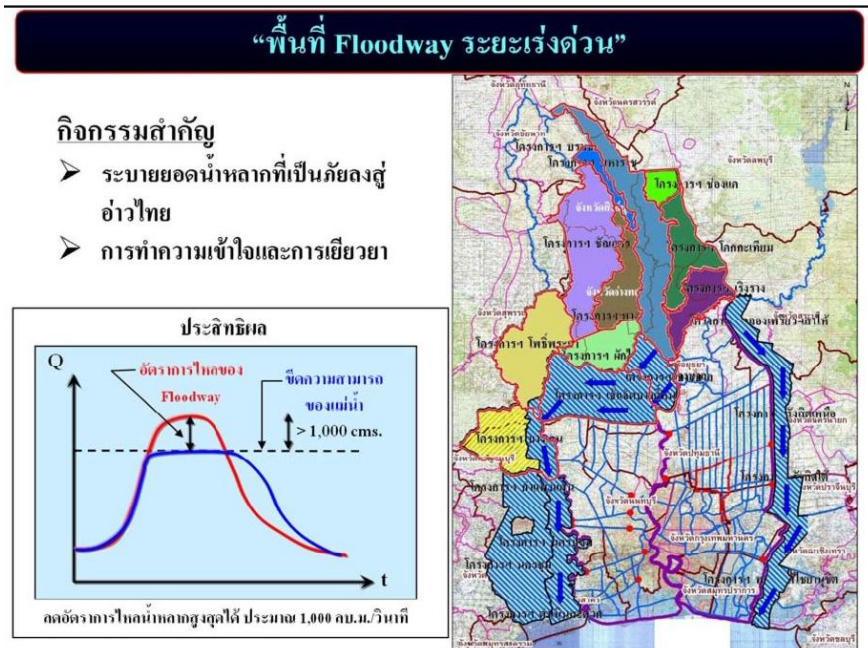


ภาพที่ 20 : ผังการไหลของน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี 2555

ปัจจุบัน กยท. อยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อกำหนดพื้นที่รับน้ำนองหรือแก้มลิงบริเวณเหนือจังหวัดอยุธยา โดยคาดว่าเป็นเขตพื้นที่ชลประทานทั้งหมด รวมทั้งอยู่ในระหว่างการศึกษาและกำหนดทางน้ำไหล หรือ Flood way ทางธรรมชาติในฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ทั้งนี้ กยท. ยังคงเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการน้ำจากทุกภาคส่วน แต่ควรอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า น้ำต้องมีที่อยู่น้ำต้องมีที่ไป ซึ่งบางพื้นที่อาจต้องยอมให้น้ำไหลผ่านบ้าง โดยเกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด



ภาพที่ 21 : แผนภาพแสดงพื้นที่รับน้ำหลากเหนืออยุธยา



ภาพที่ 22 : แผนภาพแสดงพื้นที่ Flood way ระยะเร่งด่วน

### **1.3 ประสบการณ์ของภาคธุรกิจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ**

บทเรียนจากภาคธุรกิจในการขับเคลื่อนองค์กรในภาวะวิกฤตภายใต้กลไก BCM

(Business Continuity Management)

นายสุริยะ ปรีพูนณะ

องค์การบริหารจัดการ BCM บริษัท เครือซีเมนต์ไทย จำกัด

บทเรียนจากภาคธุรกิจในการขับเคลื่อนองค์กรในภาวะวิกฤตภายใต้กลไก BCM  
(Business Continuity Management)

นายสุริยะ ปริบูรณ์  
องค์การบริหารจัดการ BCM บริษัท เครือซีเมนต์ไทย จำกัด

นายสุริยะ ปริบูรณ์ องค์การบริหารจัดการ BCM บริษัท เครือซีเมนต์ไทย จำกัด นำเสนอการบรรยาย 3 หัวข้อคือ

1. ภาพรวมของระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจหรือ (Business Continuity Management: BCM)
2. ประสบการณ์ของ SCG ในการฝ่าวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554
3. บทเรียนสำคัญจากการดำเนินงานของ SCG ในวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554 โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

**ภาพรวมของระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Management: BCM)**

บริษัท เครือซีเมนต์ไทย จำกัด หรือ SCG นำกลไก BCM มาใช้ภายในบริษัทเมื่อประมาณสองปีที่ผ่านมา เนื่องจากในช่วงนั้นเกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงทางการเมืองครั้งใหญ่ ส่งผลให้สำนักงานไม่สามารถเปิดทำการได้ตามปกติเป็นระยะเวลาถึง 2 วัน ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับบริษัทค่อนข้างมาก ดังนั้น SCG จึงเริ่มว่าจ้างที่ปรึกษา และแต่งตั้งคณะทำงานของบริษัทเพื่อศึกษาและจัดทำระบบ BCM

**การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ หรือ Business Continuity Management: BCM คือระบบเตรียมความพร้อมรับมือกับวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ธุรกิจหยุดชะงักลงและเสียผลประโยชน์มากนัก** เมื่อวิกฤตการณ์สิ้นสุดลงแล้ว ธุรกิจยังคงสามารถดำเนินต่อไปได้แม้มีความสูญเสียบ้างเล็กน้อย ในทางกลับกันหากภาคธุรกิจไม่เตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นภาคธุรกิจจะได้รับความเสียหายและมีผลกระทบอื่น ๆ ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ BCM เป็นแนวคิดในเชิงป้องกันคือ การป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสีย โดยมีแนวคิดสนับสนุนที่ว่า **การลงทุนเพื่อการป้องกันนั้นมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในภายหลังถึง 7 เท่า แต่การลงทุนเพื่อการป้องกันควรกระทำในเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น** มิใช่ทุกเรื่อง นอกจากนี้การลงทุนเพื่อการป้องกันยังสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ธุรกิจ เพราะเกิดความต่อเนื่องของธุรกิจแม้ในยามวิกฤต ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการจัดส่งสินค้าและบริการหลักถึงมือลูกค้าได้

**สิ่งสำคัญที่สุดที่ควรจัดการเป็นอันดับแรกเมื่อเกิดภาวะวิกฤตคือ ชีวิตและความเป็นอยู่ของพนักงานทุกคนในองค์กร** หากพนักงานทุกคนปลอดภัยและอยู่ดีมีสุขแล้ว ความต่อเนื่องทางธุรกิจจึงเกิดขึ้นได้ และพนักงานยังสามารถให้ความช่วยเหลือสังคมได้ต่อไป

กระบวนการจัดทำ SCG BCM เป็นไปตามมาตรฐาน British Standard ซึ่งประกอบด้วย 4 กระบวนการหลักคือ 1) การทำความเข้าใจถึงองค์กร มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจเพื่อหาสินค้าหลัก และขั้นตอนการทำงานหลักขององค์กร เพราะองค์กรไม่สามารถทำทุกกิจกรรมได้ตามปกติในภาวะวิกฤต จึงต้องหากิจกรรมหรือขั้นตอนการทำงานที่เป็นหัวใจหลักขององค์กร รวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กร 2) การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ โดยมียุทธศาสตร์และแผนแม่บทในการจัดการความเสี่ยง รวมทั้งมียุทธศาสตร์การเฝ้าระวังความเสี่ยง 3) การพัฒนาเครื่องมือและกลไก เช่น นโยบาย โครงสร้างการบริหารงาน แผนการจัดการในภาวะวิกฤต แผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน และแผนความต่อเนื่องทางการบริหารของธุรกิจ และ 4) การฝึกซ้อม การบำรุงรักษาและทบทวนแผน เช่น แผนการฝึกซ้อม แผนการอบรมและสร้างความรู้ความเข้าใจ

SCG BCM กำหนดการดำเนินงานออกเป็น 4 ช่วงคือ 1) ระยะเฝ้าระวัง ในช่วงนี้มุ่งดำเนินการวิเคราะห์เหตุการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น และหาแนวทางในการป้องกันและเตรียมการรับมือกับเหตุการณ์ที่จะกำลังจะเกิดขึ้น 2) ระยะเกิดเหตุการณ์ ในช่วงนี้มุ่งรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สิน 3) ระยะเรียกคืนการดำเนินงาน ในช่วงนี้มุ่งรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อธุรกิจ เช่น ชื่อเสีย การดำเนินธุรกิจ และ 4) ระยะถอนตัวออกเมื่อเหตุการณ์ยุติ ในช่วงนี้ ดำเนินการประเมินความพร้อมในการกลับสู่ภาวะปกติ ฟื้นฟูสภาพของทรัพย์สินที่เสียหาย และดำเนินการกลับสู่การดำเนินงานตามปกติและสิ้นสุดการจัดการวิกฤต

## ประสบการณ์ของ SCG ในการฝ่าวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554

SCG ดำเนินการฝ่าวิกฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี 2554 โดยใช้ระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ หรือ Business Continuity Management: BCM ซึ่งแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

### 1. การติดตามและวิเคราะห์ความเสี่ยง

ประมาณเดือนมิถุนายน – วันที่ 14 กันยายน 2554 เกิดภาวะน้ำท่วมในภาคเหนือของประเทศไทย ขณะนั้น SCG ติดตามข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อประเมินถึงความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมในกรุงเทพมหานคร แต่กลับพบว่า ข้อมูลจากทางราชการไม่เพียงพอ และไม่เชื่อถือ

บทเรียนที่สำคัญในการดำเนินงานช่วงนี้คือ **ภาคธุรกิจและประชาชนควรชวนขยายข้อมูลด้วยตนเองจากทุกแหล่งที่สามารถกระทำได้** เช่น สื่อต่าง ๆ แผนที่ดาวเทียม ข้อมูลเชิงสถิติ แผนที่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกอย่าง การดูสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และบุคคลที่รู้จัก เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ ทั้งนี้พึงตระหนักไว้เสมอว่า **การตัดสินใจควรกระทำบนพื้นฐานของข้อมูล และคาดการณ์ถึงกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด**

### 2. การเฝ้าระวัง

SCG แบ่งการเฝ้าระวังออกเป็น 2 ช่วงคือ

ช่วงที่ 1: วันที่ 15 กันยายน – 7 ตุลาคม 2554 ขณะนั้น จังหวัดอุษายาน้ำท่วมเต็มพื้นที่ SCG จึงออกหนังสือแจ้งเตือนคณะทำงานถึงความเป็นไปได้ที่น้ำจะท่วมในกรุงเทพมหานคร และแจ้งให้เตรียมความพร้อมในทุกด้าน

ช่วงที่ 2: วันที่ 8 – 11 ตุลาคม 2554 น้ำท่วมใกล้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเข้ามาทุกที่

ในขั้นตอนการเฝ้าระวังนี้ SCG ดำเนินการดังนี้

- เตรียมความพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ เช่น เรือ ถูยั้งชีพ ฯลฯ
- มีคณะทำงานวิเคราะห์สถานการณ์ และรายงานต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ
- แจกถุงทรายให้แก่พนักงาน
- เคลื่อนย้ายอุปกรณ์และเอกสารไว้ในที่สูง เช่น อุปกรณ์ IT หม้อแปลงไฟฟ้า และเอกสารต่างๆ
- เตรียมโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบ IT เพื่อรองรับการทำงานที่บ้าน และหน่วยที่ตั้งอื่น

### 3. ระยะเวลาเกิดเหตุการณ์

ประมาณวันที่ 12 ตุลาคม – 27 พฤศจิกายน 2554 น้ำท่วมในพื้นที่ตอนบนของกรุงเทพ SCG ดำเนินการ ดังนี้

- ประกาศปิดสำนักงานใหญ่ชั่วคราว เพราะพนักงานส่วนใหญ่เป็นผู้ประสบอุทกภัย จึงไม่มีบุคลากรในการทำงาน ประกอบกับพนักงานเดินทางไม่สะดวก ซึ่งช่วงก่อนการประกาศปิดสำนักงานนั้น ได้มีการแจ้ง SMS ให้พนักงานทราบเป็นประจำทุกวันในเวลา 6.00 น. ว่าต้องเข้ามาทำงาน ณ สำนักงานหรือไม่
- มีการจัดตั้ง call center ของบริษัทเพื่อให้ความช่วยเหลือพนักงาน
- มีการจัดตั้งทีมช่วยเหลือพนักงาน
- จัดหาที่พักชั่วคราวในกรุงเทพมหานครให้แก่พนักงาน จากนั้นย้ายไปยังจังหวัดชลบุรี เมื่อน้ำท่วมกรุงเทพฯ
- ย้าย call center และทีมช่วยเหลือไปยังสถานที่สำรองที่ได้จัดเตรียมไว้
- ส่วนงานสำคัญขององค์กรทำงาน ณ สถานที่สำรองที่ได้จัดเตรียมไว้ หรือที่บ้าน

นอกจากนี้ SCG ยังให้การช่วยเหลือสาธารณชน โดยดำเนินการ ดังนี้

- ให้การช่วยเหลือกรุงเทพมหานครในการซ่อมแซมเครื่องสูบน้ำ
- ติดตั้งระบบหล่อเย็นของเครื่องสูบน้ำ

- บริจาคเครื่องสูบน้ำ ถูกราย กระดาษชำระ และสุขาอนามัย รวมทั้งผู้บริหารให้การช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะแก่ภาครัฐในการป้องกันและการตอบรับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
- การแจกถุงยังชีพ
- ให้บริการรถบรรทุกเพื่อการเดินทางในพื้นที่น้ำท่วม
- ให้การช่วยเหลือลูกค้าคนสำคัญในการป้องกันและรับมือกับน้ำท่วม

#### 4. การเรียกคืนการดำเนินงานและถอนตัวออกเมื่อเหตุการณ์ยุติ

ประมาณวันที่ 21 พฤศจิกายน – 2 ธันวาคม 2554 SCG ประกาศให้พนักงานเตรียมการกลับมาทำงาน ณ สำนักงานใหญ่ และประกาศเปิดสำนักงานในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 อีกทั้งได้มีการทำความสะอาด จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาพนักงานผู้ประสบภัย ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นศูนย์ซ่อมบ้านพนักงาน รวมทั้งลดราคาสินค้าของบริษัทให้แก่ลูกค้า พนักงาน และผู้บริจาค ที่สำคัญได้ถอดบทเรียนจากเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนี้

#### บทเรียนสำคัญจากการดำเนินงานของ SCG ในวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554

##### **SCG สรุปปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงานฝ่าวิกฤตการณ์อุทกภัยปี 2554 ไว้ ดังนี้**

- ชีวิตความเป็นอยู่และความปลอดภัยของพนักงานมีความสำคัญมากที่สุดเป็นลำดับแรก
- การมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูง
- การตัดสินใจที่เด็ดขาด และรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์
- การสื่อสารที่มีความเข้าใจตรงกัน และสื่อสารอย่างรวดเร็ว
- การดำเนินงานที่มีระเบียบวินัย มีเอกภาพ และร่วมมือกัน
- กระบวนการทำงาน ณ สถานที่สำรองที่ได้จัดเตรียมไว้ต้องมีความยืดหยุ่นและทำให้ง่าย
- การวิเคราะห์ข้อมูลและการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า
- ไม่ควรเชื่อถือข้อมูลจากแหล่งข้อมูลเดียว
- ควรฝึกซ้อมแผนในภาวะฉุกเฉินและแผนการบริหารความต่อเนื่องของธุรกิจเสมอ

#### 1.4 ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ถอดบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมืออุทกภัย  
กรณีศึกษา เทศบาลเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช  
นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง  
นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช

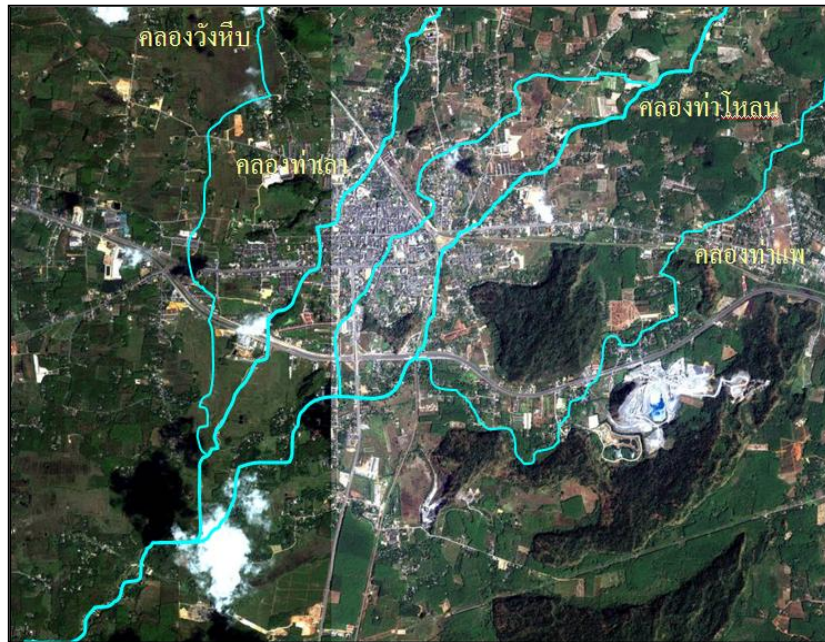
ถอดบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมืออุทกภัย  
กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด นนทบุรี  
นายวิชัย บรรดาศักดิ์  
นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด นนทบุรี



ถอดบทเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมืออุทกภัย  
กรณีศึกษา เทศบาลเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช  
นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง  
นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช

นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง นครศรีธรรมราช นำเสนอประสบการณ์ในการรับมือกับอุทกภัย โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลเมืองทุ่งสงเป็นปัญหาเรื้อรัง เนื่องจากพื้นที่เมืองทุ่งสงเป็นพื้นที่ต้นน้ำ กระแสน้ำหลายสายไหลจากเชิงเขาลาดชันทางทิศเหนือผ่านเข้าสู่ตัวเมือง ลักษณะการไหลผ่านเป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง ส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก และไม่เพียงแต่เฉพาะในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองทุ่งสงเท่านั้น กระแสน้ำยังไหลผ่านไปยังพื้นที่ตอนล่างซึ่งเป็นอาณาเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง



ภาพที่ 23: แผนภาพแสดงลำคลองที่ไหลผ่านเขตพื้นที่เทศบาลเมืองทุ่งสง



ภาพที่ 24 - 25: เหตุการณ์น้ำท่วมในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ปี 2554

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง จึงเริ่มต้นขบคิดถึงทางออกในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และเห็นว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมไม่สามารถดำเนินการเฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเองได้ และไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพัง นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง จึงพยายามผลักดันให้ปัญหาน้ำท่วมเป็นวาระระดับอำเภอ และผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในระดับอำเภอ โดยขอร้องให้นายอำเภอช่วยเป็นประธานในการประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกของปัญหาน้ำท่วมร่วมกับทุกภาคส่วน ตลอดระยะเวลา 7 ปีที่ผ่านมา ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า มีการถกเถียงขัดแย้งกันทางความคิดมาโดยตลอดก่อนที่จะเกิดการตกลงทางความคิดเช่นทุกวันนี้ อีกทั้งในระหว่างนั้นได้เชิญชวนนักวิชาการที่มีความสัมพันธ์อันดีส่วนตัวเข้ามาช่วยเหลือในเชิงวิชาการทั้งองค์ความรู้และข้อเสนอแนะต่าง ๆ นักวิชาการมีบทบาทสำคัญมากในการเป็นตัวกลางประสานงานและทำความเข้าใจกับภาคส่วนต่างๆ ในระดับอำเภอ กระทั่งทุกภาคส่วนในระดับอำเภอสามารถวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาระดับอำเภอร่วมกันได้ โดยทุกภาคส่วนเห็นว่าปัญหาน้ำท่วมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกที่ต้องเร่งแก้ไข และวิธีการในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ได้จากการศึกษาวิจัยร่วมกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่คือ การวางผังเมือง ทั้งนี้การวางผังเมืองในระดับอำเภอประสบผลสำเร็จได้จากการประสานเชื่อมโยงแผนชุมชนของแต่ละชุมชนเข้าด้วยกัน

จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเขตพื้นที่อำเภอ ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำแผนงานระดับอำเภอร่วมกัน ซึ่งแผนงานแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แผนงานทางด้านสังคม และแผนงานทางด้านกายภาพ โดยแผนงานได้ระบุถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ และเทศบาลเมืองทุ่งสงทำหน้าที่เป็นเลขานุการของกลุ่ม แผนงานด้านสังคม เช่น การปลูกป่าในพื้นที่ป่าที่โดนบุกรุก และการปั่นจักรยานออกกำลังกายลดโลกร้อนลดพลังงาน เป็นต้น



แผนภาพ 26: กิจกรรมการปั่นจักรยานออกกำลังกายลดโลกร้อนลดพลังงาน



แผนภาพที่ 27: กิจกรรมการปลูกป่าในพื้นที่

โดยส่วนใหญ่แผนงานทางกายภาพมีลักษณะกิจกรรมที่มุ่งแก้ปัญหาทางกายภาพของแต่ละเขตพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งทำการสำรวจปัญหาทางกายภาพในเขตพื้นที่ของตนเอง และดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ยกตัวอย่างแผนงานทางด้านกายภาพของเทศบาลเมืองทุ่งสง เช่น การขยายคลองเพื่อเป็นช่องทางระบายน้ำ เนื่องจากคลองต้นน้ำมีความกว้าง 40 - 60 เมตร แต่คลองในตัวเมืองมีความกว้างเหลือเพียง 4 - 6 เมตร เทศบาลเมืองทุ่งสงจึงดำเนินการสร้างอุโมงค์เพื่อขยายคลองให้มีความกว้างได้ประมาณ 10 เมตร และบนอุโมงค์ใช้เป็นช่องทางการจราจรได้มากถึง 4 ช่องทาง น้ำจึงสามารถไหลผ่านตัวเมืองได้เร็วและมากขึ้น



ภาพที่ 28 - 29: ความกว้างของลำคลองในตัวเมืองคับแคบและมีจุดคุดเคี้ยว



ภาพที่ 30- 31: เทศบาลเมืองทุ่งสง ขยายลำคลองให้มีความกว้างมากขึ้นเพื่อขยายช่องทางระบายน้ำ

ทั้งนี้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในระดับอำเภอทำให้แผนงานที่มาจากฐานล่างคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน มีน้ำหนักมากขึ้นในเสนอขอรับการสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ จากหน่วยงานภาครัฐ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ระดับอำเภอที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ต้องเร่งดำเนินการ และพื้นที่ระดับอำเภอเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจภาพรวมในระดับจังหวัด นอกจากนี้การบูรณาการการทำงานในระดับอำเภอยังช่วยให้สามารถทำงานข้ามเขตพื้นที่ทางการปกครองได้ และได้รับความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ ได้ง่ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ

ไม่เพียงแต่การบูรณาการการทำงานในระดับอำเภอเมืองทุ่งสงเท่านั้น ยังได้มีการขับเคลื่อนการบูรณาการการทำงานของจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดตรังในการจัดการปัญหาน้ำท่วม รวมถึงการบูรณาการการทำงานของกลุ่มพื้นที่ลุ่มแม่น้ำตรังทั้งหมด

นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสงเห็นว่า ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในพื้นที่ประสบผลสำเร็จได้คือ ผู้บริหารท้องถิ่น โดยฝากข้อเสนอแนะให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ รู้จักพื้นที่ รู้ปัญหาและความต้องการภายในพื้นที่ที่ดีที่สุด ดังนี้

- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวอันดีที่มีกับหน่วยงานภาครัฐมาใช้ในการดำเนินงาน
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรเป็นผู้ประสานงานที่ดี รู้จักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนต่างๆ โดยเป็นฝ่ายเข้าหาภาคส่วนต่างๆ ก่อน และให้เกียรติทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรกล้าตัดสินใจ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรพยายามคิดนอกกรอบ ดำเนินงานด้วยความยืดหยุ่น ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรพิจารณาเรื่องของการจัดการน้ำในภาพรวมทุกมิติ โดยไม่ควรพิจารณาแยกส่วนเฉพาะการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีความอดทนและมุ่งมั่นต่อสู้กับทุกปัญหา
- \* ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรให้ความสำคัญกับเรื่องการเมืองภายในพื้นที่มากนัก แต่ควรมุ่งดำเนินงานตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

อย่างไรก็ตามเทศบาลเมืองทุ่งสงประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ ดังนี้

- \* หน่วยงานภาครัฐมักไม่ให้ความสำคัญกับแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- \* ความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศของรัฐบาลแต่ละสมัย

ถอดบทเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับมืออุทกภัย

กรณีศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด นนทบุรี

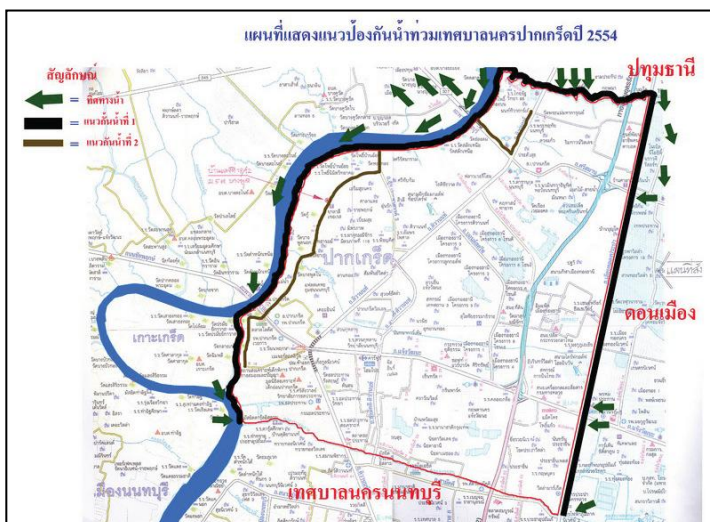
นายวิชัย บรรดาศักดิ์

นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด นนทบุรี

นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด นนทบุรี นำเสนอประสบการณ์ในการรับมือกับอุทกภัย โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ด้วยลักษณะพื้นที่ของเทศบาลนครปากเกร็ดที่เป็นพื้นที่ลุ่มและอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดจึงประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในปี 2538 เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดตั้งเป้าหมายในการลดพื้นที่ประสบภัย โดยปรับโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เช่น การยกระดับถนน การทำท่อระบายน้ำ การจัดทำทางเดิน รวมทั้งการจัดทำแผนต่างๆ โดยดำเนินงานเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีปัญหาอุปสรรคบ้าง เช่น ประชาชน/ชุมชนไม่เห็นด้วยกับการยกระดับถนน

กระทั่งในปี 2554 ที่ผ่านมา ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือมาโดยตลอด จึงเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ โดยตั้งเป้าหมายให้เกิดพื้นที่ประสบภัยน้อยที่สุด ซึ่งเทศบาลนครปากเกร็ด ตัดสินใจทำคันกั้นน้ำภายใต้หลักการที่ว่า ไม่ขวางทางน้ำ และให้ชุมชนรวมถึงวัดเป็นผู้ดูแลคันกั้นน้ำ มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม มอบหมายให้ส่วนงานต่างๆ ภายในเทศบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบแต่ละเขตพื้นที่ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำชุมชนและเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ชุมชน/ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการกับปัญหาน้ำท่วม มีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาด้านนอกแนวคันกั้นน้ำ ด้วยการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวทำให้เทศบาลนครปากเกร็ดสามารถบริหารจัดการน้ำได้ โดยมีพื้นที่ประสบภัยเพียงร้อยละ 3 และมีผู้ประสบภัยจำนวนสองพันกว่าครัวเรือน ขณะที่มากกว่า 70,000 ครัวเรือนปลอดภัยจากน้ำท่วมครั้งนี้ นอกจากนี้เทศบาลนครปากเกร็ดเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำควรมีข้อมูลที่ถูกต้อง มีการเตรียมความพร้อม และมีการบูรณาการร่วมกันภายใต้การบริหารงานที่ชัดเจน ที่สำคัญความสามัคคีของคนในชุมชน การมีจิตอาสา และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ก็เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จด้วย



ภาพที่ 32: แผนภาพแสดงแนวป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครปากเกร็ด ปี 2554



ภาพที่ 33 - 34: ทุกภาคส่วนในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีจิตอาสาช่วยกันป้องกันน้ำท่วม ปี 2554

หลักการดำเนินงานของเทศบาลนครปากเกร็ดยังให้ความสำคัญกับการดำเนินงานป้องกันน้ำท่วม แม้การดำเนินงานในลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีมูลค่าน้อยกว่าการช่วยเหลือเยียวยาหลังเกิดเหตุ การดำเนินงานป้องกันมิใช่ป้องกันเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน แต่ควรร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงในการดำเนินงานป้องกันในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรกล้าตัดสินใจในการดำเนินการนอกเขตพื้นที่

โครงสร้างการบริหารจัดการในช่วงภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดคือ เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นผู้สั่งการเพียงหน่วยเดียว ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจในการสั่งการ แต่มีบทบาทในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เท่านั้น

นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดได้นำเสนอประสบการณ์การดำเนินงานของตนเองอันอาจเป็นข้อคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นนำไปปรับประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้

- \* การทำคั้นกันน้ำย้อมมีปัญหาอุปสรรคคือ ความขัดแย้งกันของประชาชนที่อยู่อาศัยคนละแนวฝั่งของคั้นกันน้ำ ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้มากที่สุด เพราะประชาชนเป็นผู้เดือดร้อน เนื่องจากนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดมีประสบการณ์จากน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี 2538 จึงทราบว่า การทำความเข้าใจกับประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญ และควรอำนวยความสะดวกให้ชุมชนที่อยู่นอกคั้นกันน้ำให้ได้มากที่สุด เช่น สะพานเดินเข้าไปยังหมู่บ้าน จัดหาเรือ มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาครัวเรือนละ 2,000 บาท จัดหาไม้ซ่อมแซมบ้าน และการแจกยาสามัญประจำบ้าน เป็นต้น
- \* เทศบาลนครปากเกร็ดได้ให้การช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มที่ทั้งในพื้นที่ของตนเองและนอกเขตพื้นที่ที่ประสบภัย เช่น รถสุขาภิบาล การแจกอาหารและเครื่องดื่ม
- \* การประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสายและช่องทางต่างๆ เช่น facebook และตัวบุคคล เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการป้องกันน้ำท่วม โดยปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ และเทศบาลเป็นผู้ควบคุมดูแล เพื่อสร้างจิตอาสาให้เกิดขึ้น
- \* การเตรียมความพร้อมรับมือกับภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะวัสดุอุปกรณ์ เพราะในช่วงเกิดเหตุการณ์วัสดุอุปกรณ์สามารถหาได้ยากมาก



ภาพที่ 35: จุดอพยพสำหรับผู้ประสบภัยนอกแนวคั้นกันน้ำ

ภาพที่ 36: สะพานเดินเข้าหมู่บ้านในเขตพื้นที่นอกแนวคั้นกันน้ำ



ภาพที่ 37: การแจกจ่ายอาหารให้แก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม



ภาพที่ 38: การมอบถุงยังชีพให้แก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม

ปัญหาและอุปสรรคที่เทศบาลนครปากเกร็ดพบจากการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในพื้นที่คือ

- \* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากมาย แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหลายหน่วยงาน เช่น การอนุมัติ การอนุญาต เป็นต้น ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างลำบากและเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น การขุดลอกคูคลอง การทำสะพาน และการดูแลรับผิดชอบการบุกรุกที่สาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นเทศบาลนครปากเกร็ดจึงแก้ไขปัญหาด้วยการให้ประธานชุมชนทุกชุมชนเป็นผู้ประสานงานส่วนราชการในพื้นที่ให้เข้มาช่วยพูดคุยกับประชาชน/ชุมชน เพื่อให้ส่วนราชการเห็นและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันประชาชน/ชุมชนเข้าใจถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของเทศบาลและหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่โดยเป็นผู้ดำเนินการลงมือปฏิบัติเอง ร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน ขณะที่เทศบาลนครปากเกร็ดเป็นผู้รับฟังที่ดี
- \* ปัญหาและอุปสรรคในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในการป้องกัน ซึ่งตาม พ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศภาวะฉุกเฉินก่อนจึงสามารถเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนี้มาใช้ได้ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงควรกล้าตัดสินใจ คิดนอกกรอบระเบียบกฎหมายบ้าง



**2. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ**

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ  
เชิงนโยบายในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การสัมมนาในส่วนนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และจุดอ่อนขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงข้อเสนอแนะที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และภาครัฐในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านั้น เพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิผลทั้งในเชิงรุกและตั้งรับ ทั้งนี้การระดม  
ความคิดเห็นสามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 3 กลุ่มคือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาครัฐ/หน่วยงานราชการส่วนกลางในการบริหารจัดการ  
ภัยพิบัติ
2. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การระดมความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังตาราง ต่อไปนี้

ปัญหา/อุปสรรค/จุดอ่อน	ลักษณะปัญหา/อุปสรรค/จุดอ่อน	ข้อเสนอแนะ
<b>1</b> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาครัฐ/หน่วยงานราชการส่วนกลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ		
อปท.มีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ/อำนาจ ทับซ้อนกันระหว่างอปท.และ หน่วยงานส่วนกลาง	การเข้าไปดำเนินการในพื้นที่สาธารณะ ต้องขออนุญาตจากหน่วยงาน ส่วนกลางผู้มีอำนาจในการอนุญาต/ อนุมัติ ทำให้การดำเนินการเตรียม ความพร้อมรับมือภัยพิบัติเป็นไปอย่าง ล่าช้า อาจไม่ทันต่อเหตุการณ์	- แก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง  - ให้สจ.เป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้ความ เห็นชอบจากชุมชนและประชาชนใน การคานอำนาจกับหน่วยงาน ส่วนกลาง
ข้อมูลจากภาครัฐไม่เพียงพอ ไม่ น่าเชื่อถือ ไม่ทันต่อสถานการณ์ และ มีการสื่อสารข้อมูลผิดพลาด	- ขาดการประสานข้อมูลกันอย่าง จริงจังระหว่างอปท. ซึ่งเป็น หน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยงาน ส่วนกลางผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ  - หน่วยงานส่วนกลางไม่มีความ จริงจังในการดำเนินงานร่วมกับ อปท. บางครั้งข้อมูลที่ให้กับอปท. ไม่ตรงกับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น	- อปท.ควรหาช่องทางในการนำเสนอ ข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่ให้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง  - ควรจัดการข้อมูลน้ำในภาพรวมทุก มิติอย่างเป็นระบบทั้งในลักษณะ Data และ Information

ปัญหา/อุปสรรค/จุดอ่อน	ลักษณะปัญหา/อุปสรรค/จุดอ่อน	ข้อเสนอแนะ
<b>๒</b> ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ		
อปท.ขาดข้อมูล/ไม่มีข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อปท. ขาดข้อมูลที่จะช่วยในการตัดสินใจวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ และขาดข้อมูลสถานการณ์เพื่อติดตามให้การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ทำให้อปท. สูญเสียความมั่นใจในการเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ</li> <li>- ข้อมูลจากภาครัฐไม่เพียงพอ ไม่น่าเชื่อถือ ไม่ทันต่อสถานการณ์ และมีการสื่อสารข้อมูลผิดพลาด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และจากสื่อทุกช่องทาง รวมทั้งแหล่งข้อมูลอื่นทั้งหมด เช่น แผนที่ ดาวเทียม ข้อมูลสถิติ ฯลฯ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลด้วยตนเอง</li> </ul>
อปท. ไม่มีองค์ความรู้	อปท. ยังไม่มีองค์ความรู้ด้านภัยพิบัติ จึงไม่สามารถวางแผน และจัดทำระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีได้	จัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ การวางแผน การจัดทำโครงการการจัดการภัยพิบัติ
<b>๓</b> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ		
อปท. ไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานตามแผนงาน/ การดำเนินงานตามแผนงานไม่ประสบผลสำเร็จ	คนในชุมชนคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์กัน และไม่มีความรู้สึกร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ ลักษณะพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มประชากรสูง และมีประชากรแฝงจำนวนมาก	ทำความเข้าใจกับชุมชนในแง่สิทธิผู้เสียและหน้าที่ของผู้ได้ โดยอาศัยนักวิชาการหรือผู้นำชุมชนที่ชาวบ้านเชื่อถือ สามารถเข้าถึง และเจรจากับทุกกลุ่มได้
ประชาชนขาดข้อมูล ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ	ประชาชนไม่รู้จักพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะลักษณะทางกายภาพ และโอกาสเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างความรู้ความเข้าใจ และให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และครัวเรือน รวมถึงภัยพิบัติและความเสี่ยง</li> <li>- สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยใหม่ หรือการตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ รวมถึงจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเองมากกว่าการพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐและอปท. ที่สำคัญการตระหนักถึงปัญหาส่วนร่วม</li> <li>- สร้างความสามารถหรือศักยภาพให้แก่ประชาชนและชุมชนในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ</li> </ul>

### ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่มีต่อภาครัฐ

- ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณในการดำเนินการเตรียมความพร้อม หรือดำเนินการในเชิงป้องกันได้มากกว่านี้
- มาตรการของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมบางประการไม่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การยกระดับถนนทำให้ชุมชนอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับการระบายน้ำ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น
- การกำหนดทางน้ำไหลผ่าน หรือ Flood way ควรทำการศึกษาข้อมูลเชิงลึก วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และวางแผนการออกแบบอย่างเป็นขั้นเป็นตอน
- การกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง หรือ แก้มลิง ควรคำนึงถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจและประวัติศาสตร์ของพื้นที่ การรับน้ำควรเฉลี่ยกันทุกพื้นที่ และการระบายน้ำควรปล่อยให้ น้ำไหลผ่านออกทะเลให้เร็วและมากที่สุด โดยใช้ระบบน้ำเข้าทำตามโครงสร้างที่มีอยู่
- เชื้อนในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ทั้งกักเก็บน้ำเพื่อรับมือกับภาวะแห้งแล้ง และระบายน้ำในภาวน้ำหลากเพื่อป้องกันน้ำท่วม ควรบริหารจัดการเชื้อนโดยประเมินความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ
- ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในช่วงภาวะฉุกเฉินหรือภาวะภัยพิบัติ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะผู้บัญชาการสถานการณ์
- ควรเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพราะปัจจุบันรัฐใช้นโยบายที่สร้างค่านิยมให้ประชาชนพึ่งพาภาครัฐ