



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการแนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี

โดย

ไททัศน์ มาลาและคณะ

พฤศจิกายน 2556

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการแนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี

คณะผู้วิจัย

สังกัด

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. นายไพฑูรย์ มาลา | มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ |
| 2. นายสุนทรชัย ชอบยศ | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 3. นายพิศาล พรหมพิทักษ์กุล | นักวิจัยอิสระ |

ชุดโครงการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ชื่อเรื่อง : แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี
ผู้วิจัย : นายไพฑูรย์ มาลา, นายสุนทรชัย ขอบยศ และนายพิศาล พรหมพิทักษ์กุล
แหล่งทุน : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การวิจัยเรื่องนี้คณะผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ว่ามีแนวทางในการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างไรจึงสามารถรักษาเมืองและป้องกันสาธารณภัยแก่ประชาชนได้ควบคู่ไปกับการควบคุมปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างองค์ความรู้เพื่อเตรียมการจัดการกับภัยพิบัติ (disaster management) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างยั่งยืน ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะหากพิจารณาภาพอนาคต (scenario) โดยเฉพาะการมองภาพอนาคตแบบ Worst Case Scenario ซึ่งเป็นการมองเหตุการณ์ในอนาคตแบบร้ายแรงเพื่อเตรียมแนวทางป้องกันหรือรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ก็น่าจะเป็นการดีกว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้วมาแก้ไขเฉพาะหน้าจนไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้ง โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี และ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเน้นการศึกษาศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึกหรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (in-depth interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (focus group) จากผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงอุปนัย (induction)

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี 2554 หากวิเคราะห์จากกรอบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย คือ การป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัยที่สามารถบริหารจัดการกับข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนการสร้างคามยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ เป็นการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัยเพื่อให้มีความสามารถในการรับมือไว้ล่วงหน้า รวมทั้งเป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสีย

จากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย ได้แก่ การจัดทำแผน/ประชาคมเมือง การบูรณาการแผนกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องอุทกภัยแก่ประชาชน และการสร้างแนวป้องกันน้ำ

โดยสรุปแล้ว การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในชั้นของการวางแผนป้องกันและลดผลกระทบโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

การจัดทำแผนและการประชาคมเมือง การประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2554 ได้มีการจัดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2554 อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดอุทกภัย การประชาคมเมืองครั้งนี้มีประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกคนเห็นต่างเห็นตรงกันว่าควรมีการวางแผนเตรียมการก็คือปัญหาน้ำท่วม โดยในที่ประชุมได้มีการระดมสมองเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม โดยเสนอความเห็นให้มีการออกสำรวจคูคลอง ท่อระบายน้ำ ประตูประบายน้ำ และแนวเขื่อนกันน้ำ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น คือ การขุดลอกคูคลอง ลอกท่อระบายน้ำ กำจัดขยะและวัชพืชที่มีปริมาณมาก การขอรับมอบประตูประบายน้ำจากกรมชลประทานจำนวน 15 บาน รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูประบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อเตรียมพร้อมรับกับช่วงเวลาฝนตกหนักและเพื่อให้น้ำไหลสะดวกรวดเร็วมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2554 ได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเฉพาะด้านการก่อสร้างจำนวน 8 โครงการหลักภายใต้งบประมาณจำนวน 35,901,600 บาท

การบูรณาการแผนการจัดการอุทกภัยร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ สำหรับแผนการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ทางเทศบาลได้เตรียมจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำร่วมกับจังหวัดนนทบุรี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน ทั้งแผนการเตรียมการก่อนเกิดภัย แผนการปฏิบัติเมื่อขณะเกิดภัยและแผนการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดระบบบัญชาการเหตุการณ์ วิธีการปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติ บุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน สำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยให้จัดวางระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย รวมทั้งแผนการอพยพที่ระบุถึงขั้นตอนการอพยพเส้นทางอพยพและพื้นที่ปลอดภัยรองรับการอพยพไว้ในแผนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีที่เกิดภัย

การประเมินความเสี่ยง โดยเฉพาะข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำในช่วงฤดูฝนคือตั้งแต่เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม ของทุก ๆ ปีที่มีการเก็บรวบรวมอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ข้อมูลเหล่านี้กลายเป็นสารสนเทศที่สำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อใช้ในการวางบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการติดตามสถานการณ์น้ำทั้งจากพื้นที่ต้นน้ำและการเปรียบเทียบข้อมูลระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างต่อเนื่องทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือประกอบกับข้อมูลทางเชิงวิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์ นับว่าเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและการวางแผนกับการรับมือกับปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ช่วงเวลาที่น้ำจะขึ้นสูงสุด ทำให้เทศบาลรู้เวลาที่เวลาไหนควรที่จะเฝ้าดูแลติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและช่วงเวลาใดที่สามารถคลายความกังวลได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ด้วยความที่เทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุก ๆ ปี ทางเทศบาลก็ได้ละเอียดที่จะคำนึงถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ พิจารณาได้จากการนำประเด็นปัญหาอุทกภัยเข้ามาเป็นหนึ่งในเวทีประชาคมเมืองเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในเวทีการพูดคุยดังกล่าวได้มีการหยิบยกประเด็นในเรื่องของการสร้างความรู้ความเข้าใจและการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้น โดยถ่ายทอดประสบการณ์จากวิทยากรและวุฒิสภาคลังสมองจังหวัดนนทบุรีซึ่งถือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่มาให้ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น นับเป็นการกลมเกลียวทางสังคมอย่างหนึ่ง เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยตลอดจนแนวปฏิบัติที่สำคัญเมื่อต้องเผชิญกับภัยพิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดหรือป้องกันสาธารณภัยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

การอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นวัฒนธรรมความปลอดภัยในการใช้ชีวิตอยู่กับน้ำของผู้คนแถบนี้ เนื่องจากมีทุนทางสังคมเดิมเกี่ยวกับการปรับตัวเพื่ออยู่กับน้ำอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ มีการเรียนรู้และรับมือกับสถานการณ์ช่วงน้ำหลากเสมอเป็นประจำทุก ๆ ปี ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนกว่า 5,000 ครัวเรือนตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้น ได้ตระหนักอยู่เสมอว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ

ทุกปี ดังนั้นหลายครัวเรือนนอกจากจะติดตามข่าวสารเรื่องความสูงของระดับน้ำและสถานการณ์น้ำจากพื้นที่ต้นน้ำแล้ว ครัวเรือนต่าง ๆ ก็ได้มีการเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบกับปัญหาน้ำท่วมเท่าที่ตนจะมีกำลังทำได้ นั่นก็คือ หลายครัวเรือนมักจะยกพื้นที่บ้านให้อยู่สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้พื้นระดับน้ำรวมถึงการจัดเตรียมกระสอบทราย อาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค เทียน ไฟฉาย ยาและเวชภัณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในช่วงฤดูฝนของทุก ๆ ปี รวมทั้งสภาพจิตใจที่ต้องทำใจรับมือกับช่วงน้ำหลาก

การสร้างแนวป้องกัน ในประเด็นดังกล่าวทางผู้บริหารของเทศบาลได้มีการวางแผนในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2554 ต่อเนื่องไปจนถึงปี 2555 กว่า 500 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีโครงการมากกว่า 70 โครงการ เช่น โครงการจัดหาเครื่องสูบน้ำ เครื่องดันน้ำ โครงการบ่อสูบน้ำ ก่อสร้างระบบสูบน้ำ ปรับปรุงก่อสร้าง Box Culvert ได้ทางด่วน ลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ก่อสร้างถนนพร้อมท่อระบายน้ำ รวมทั้งการก่อสร้างคันกั้นน้ำถาวร ซึ่งในระยะยาวเทศบาลได้เตรียมก่อการก่อสร้างคันกั้นน้ำถาวรบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งก่อนที่จะเกิดอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลก็ได้เริ่มดำเนินการของงบประมาณส่วนนี้จากรัฐบาล

1.1.2 การเตรียมความพร้อม การเตรียมพร้อมเป็นกระบวนการในขั้นก่อนเกิดภัยโดยการเตรียมแผนเพื่อรับมือกับอุทกภัยล่วงหน้าและเพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาอุทกภัยด้วยวิธีการต่างๆ อันได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน การกำจัดวัชพืชขุดลอกทางระบายน้ำ จัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การประเมินสถานการณ์ การสำรวจพื้นที่เสี่ยง การสร้างคันกั้นน้ำ และการมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ



ภาพที่ 2 การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย ของเทศบาลนครนนทบุรี

โดยสรุปแล้วการเตรียมความพร้อมเพื่อรับกับอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในขั้นของการเตรียมความพร้อม โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน หลังจากทีประตุน้ำบางโฉดมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรีเกิดการพังทลายเพราะไม่สามารถรองรับมวลน้ำมหาศาลต่อไปได้ คณะผู้บริหารของเทศบาลได้ประเมินสถานการณ์และตัดสินใจจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือศูนย์บัญชาการฉุกเฉินขึ้น เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการเตรียมพร้อมรับมือกับน้ำท่วม การวางแผนตระเตรียมกำลังคน รวมถึงการเฝ้าติดตามสถานการณ์ระดับน้ำอย่างใกล้ชิดเพื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

การจัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การจัดเตรียมกำลังคนโดยวางแผนจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว โดยสนธิกำลังจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหาร ตำรวจ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตพื้นที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัย พร้อมทั้งการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งข่ายหลักและข่ายสำรอง ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยไว้ให้พร้อมใช้การได้ทันที รวมถึงการจัดเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าระวังติดตามสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาและคำเตือนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างใกล้ชิด

การกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ก่อนที่จะเข้าสู่ฤดูฝนและฤดูน้ำหลากของทุก ๆ ปีนั้น ประมาณ 2 - 3 เดือนก่อนเดือนตุลาคมของทุก ๆ ปี เทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติก่อนช่วงฤดูฝนที่ทางเทศบาลได้มีการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมในจุดสำคัญโดยก่อนที่จะประสบกับมหาอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลได้ดำเนินการขุดลอกคูคลองต่าง ๆ เพื่อรองรับพื้นที่ระบายน้ำในช่วงน้ำหลากไว้ก่อนหน้านี้แล้ว รวมถึงการการลอกท่อระบายน้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะเศษดิน เศษขยะ กิ่งไม้ และเศษปูน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการระบายน้ำและเตรียมการรองรับกับช่วงฤดูฝนที่กำลังจะเกิด

การประเมินสถานการณ์น้ำ กล่าวคือ เทศบาลได้มีการอาศัยข้อมูลจากการประสภัยของพื้นที่ต้นน้ำประมาณ 2-3 เดือน อันได้แก่ ประสภการณ์น้ำท่วมจากจังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และปทุมธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประตุน้ำบางโฉดมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรีเกิดการพังทลายทำให้สามารถประเมินสถานการณ์ได้ว่าจังหวัดนนทบุรีในฐานะที่เป็นพื้นที่ปลายน้ำจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน จึงได้เตรียมรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน การตรวจสอบความแข็งแรงของประตูระบายน้ำ การเสริมความสูงของประตูระบายน้ำ การดำเนินการเร่งสร้างคันกันน้ำและการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการคาดการณ์ความสูงของระดับน้ำทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือเพื่อใช้ในการวางแผนรับมือไว้ล่วงหน้า

การสำรวจพื้นที่เสี่ยงและสร้างคันกั้นน้ำ ก่อนที่จะประสบกับปัญหาอุทกภัยนั้นทางเทศบาลได้ทำการสำรวจพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดความเสี่ยงมากที่สุดนั้นก็คือบริเวณพื้นที่ที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร จำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่เป็นพื้นที่รอยต่อกับท้องถิ่นอื่นและเป็นพื้นที่รับน้ำก่อนพื้นที่อื่น ๆ ในเขตเทศบาล อันได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแคนอก และชุมชนวัดตำหนักใต้ โดยข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและระดับการให้ความช่วยเหลือของแต่ละพื้นที่ที่ควรจะเป็น สำหรับการสร้างคันกั้นน้ำนั้นได้มีการเร่งดำเนินการหลังจากที่ระดับน้ำเริ่มสูงกว่าระดับ 2 เมตรขึ้นไป โดยเฉพาะการเตรียมวางกระสอบทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในระดับความสูง 3 เมตร และภายหลังมีการเพิ่มความสูงเป็น 3.5 เมตร นอกจากนี้ยังมีการเสริมความสูงที่บ้านประตูละบายน้ำโดยเพิ่มกระสอบทรายเพื่อให้มีความสูง 3.80 เมตร ทั้งนี้การวางกระสอบทรายข้างต้นมีเทคนิคในการเสริมความแข็งแรงโดยวางสลับฟันปลามีการใช้ไม้และถังน้ำมันเติมน้ำมาช่วยในการค้ำยันเพื่อป้องกันไม่ถล่มและรั่วซึมได้ง่าย โดยสำนักการช่างถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวโดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมในการจัดหาทรายและกระสอบทราย

การมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการภายในมีการเตรียมแบ่งภารกิจความรับผิดชอบหากปัญหาอุทกภัยภายใต้การบัญชาการจากผู้บริหารของเทศบาล โดยสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเตรียมรับผิดชอบด้านการเรียงกระสอบทราย สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเตรียมการด้านสุขอนามัย สำนักปลัดเทศบาลเตรียมการเผาระวังและจัดการด้านอาหาร สำนักการคลังเตรียมการด้านวัสดุอุปกรณ์และการรับบริจาค สำนักการศึกษาเตรียมการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราว กองวิชาการและแผนงานเตรียมการด้านประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารแจ้งเตือนประชาชน และกองสวัสดิการสังคมเตรียมการด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย

1.1.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วม คือ การดำเนินการในช่วงขณะเกิดภัยตามแผนที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้ารวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการขณะเกิดอุทกภัย ได้แก่ การจัดแบ่งภาระงานของหน่วยงานภายใน การประกาศข่าวสารและเตือนภัย การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็ว/ รักษาความปลอดภัย การให้ความช่วยเหลือ การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การสนับสนุนด้านหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การสร้างความร่วมมือกับประชาชนและประสานงานกับชุมชน ทั้งนี้ในช่วงเวลาที่ประสบกับอุทกภัยนั้นงานที่สำคัญงานหนึ่งคืองานช่วยเหลือผู้อยู่นอกแนวคันกั้นน้ำ การทำสะพาน ทางเดิน แจกเครื่องอุปโภคบริโภค การจัดหาเรือ เพราะสะท้อนให้เห็นถึงความช่วยเหลือและมีมิตรไมตรีต่อกันระหว่างประชาชนที่อยู่เหนือคันกั้นน้ำและประชาชนที่อยู่ใต้คันกั้นน้ำ

ดังนั้นจากผลของการวิจัยผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (ขณะเกิดภัย) กรณีการสูบน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในขณะเกิดภัย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3 แสดงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วมของเทศบาลนครนทบุรี

การจัดแบ่งภาระหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์กรภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้บริหารและปลัดเทศบาลตามที่ได้การเตรียมไว้ โดยสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล ถือว่าเป็นหน่วยงานภายในหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากเป็นหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบการระบายน้ำ การจัดการสาธารณภัย และขั้นตอนการกั้นกั้นน้ำและการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงภัย เริ่มตั้งแต่การจัดเรียงกระสอบทรายเพื่อให้ได้ความสูง 3.70 เมตร ให้เพียงพอในการรองรับกับปริมาณน้ำที่จะเข้าท่วมพื้นที่ การจัดเตรียมเครื่องสูบน้ำเพิ่มจากเดิม 50 เครื่องเป็น 70 เครื่องเพื่อสูบน้ำที่ท่วมให้เร่งระบายออกไปให้เอ่อท่วมถนนสายหลักและเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งนี้การบริหารจัดการอุทกภัยในขณะเกิดภัยนั้นมีลักษณะของการบังคับบัญชาที่มีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การมีระบบการประกาศข่าวสารและเตือนภัยที่หลากหลายช่องทางและเข้าถึงประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางอินเทอร์เน็ต ป้ายประกาศ รถประชาสัมพันธ์ วิทูรชุมชน การประสานงานกับผู้นำชุมชน ตลอดจนการทำความเข้าใจกับประชาชนผ่านกลไกของนักการเมืองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นบุคคลที่ประชาชนมีความใกล้ชิดและเคารพนับถือ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านนี้คือ กองวิชาการและแผนงาน ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการหลักเกี่ยวกับข้อมูลและสถานการณ์น้ำในขณะนั้น

การสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วมทั้งจากประชาชนในพื้นที่ จิตอาสา องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในและนอกพื้นที่ ทั้งนี้เพราะนอกจากจะพื้นที่แหล่งชุมชนที่ได้รับได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริงแล้วเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือบทบาทและสายสัมพันธ์ของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำ

ท้องถิ่นกลายเป็นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างแรงสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ในการจัดการวิกฤติการบริหารจัดการเรื่อง “คน” เป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะคณะผู้บริหารของเทศบาลถือเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแก้ปัญหาให้กับเทศบาลโดยตรง อีกทั้งยังร่วมปฏิบัติการร่วมกับชุมชนเพราะนักการเมืองท้องถิ่นมีสายสัมพันธ์อันดีกับชุมชนมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาลนครนนทบุรี คณะผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลต้องติดต่อและประสานกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงถือเป็นจุดเชื่อมสำคัญในการประสานและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเทศบาลกับประชาชน

การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็วที่คอยช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเร่งด่วน รวมทั้งการจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยคอยลาดตระเวนสอดส่องแนวคันกันกัน ระดับน้ำ และความปลอดภัยของบ้านเรือนของประชาชนในยามที่เกิดอุทกภัย เพื่อสร้างความผ่อนคลายและความไว้วางใจของประชาชนในระดับหนึ่ง แต่ถึงแม้ว่าจะได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่หน่วยรักษาความปลอดภัยคอยตรวจตราบ้านเรือนตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นก็ตาม แต่ก็ทราบว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนเจ้าหน้าที่และการความยากลำบากในการเดินทางตรวจตราตามพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้ประชาชนยังไม่เกิดความมั่นใจเท่าที่ควร ดังนั้นผู้ประสบอุทกภัยหลายคนจึงตัดสินใจที่จะอาศัยอยู่ในบ้านต่อไปหรือบางครั้งเลือกที่จะให้สมาชิกบางคนในครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านคอยระแวดระวังทรัพย์สินหรือของมีค่าภายในบ้าน

การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัยในด้านต่าง ๆ ในยามวิกฤตและรายงานสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง หากมีเหตุฉุกเฉินสามารถแจ้งเจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขได้อย่างทันท่วงที อันถือว่าเป็นบทบาทสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการกระจายของรับบริจาคและความช่วยเหลือต่าง ๆ ผ่านทางผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของแต่ละชุมชนเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ช่วยทำให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดความทั่วถึง เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่ทราบดีเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในแต่ละครัวเรือนและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของภูมิศาสตร์ของแต่ละชุมชนมากกว่าทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวเป็นหน้าที่สำคัญของเทศบาลที่จะต้องจัดตั้งเพื่อรองรับผู้ประสบภัยทั้งในและนอกพื้นที่และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อปี พ.ศ. 2554 ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ตั้งอยู่ในเขตของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีจำนวน 16 ศูนย์ด้วยกันสามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้ 17,050 คน โดยอาศัยพื้นที่ โรงเรียนมหาวิทยาลัย วัด มัสยิด และอาคารต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งจากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงจำนวน 3,277 คน

การสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ทั้งจากที่เกิดจากการประสานงานของทางเทศบาลโดยตรงและหน่วยแพทย์พยาบาลที่เป็นจิตอาสาจากภายนอกในการดูแลผู้ป่วยที่ยังคงอาศัยอยู่ในบ้านเรือน การควบคุมโรคติดต่อและโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้น การแจกจ่ายยารักษาโรค การให้ความรู้ด้านสุขอนามัย ตลอดจนการใช้แนวทางจิตวิทยาในการพูดคุยเพื่อให้ผ่อนคลายความเครียด โดยได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน คือ คณะแพทย์พยาบาลจากโรงพยาบาลพระนั่ง

เกล้า เหล่ากาชาดจังหวัดนนทบุรี ภาคเอกชน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สถาบัน บำราศนราดรุร โรงพยาบาลโรคทรวงอก รองรับการเคลื่อนย้าย สนับสนุนเวชภัณฑ์และเยียวยาด้านจิตใจ

การประสานงานและสร้างความร่วมมือกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียสละของ ชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่ยอมให้พื้นที่ถูกน้ำท่วมและยอมอยู่นอกแนวเขตคันกั้นน้ำของเทศบาลเพื่อ รักษาพื้นที่ภายในส่วนใหญ่ไว้โดยไม่ต้องแบกรับกับภาวะความตึงเครียดและความเสียหายต่าง ๆ ของ บ้านเรือนและทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ด้วยการประสานงานของเทศบาลในการทำความเข้าใจกับประชาชนและ การให้คำมั่นสัญญาที่จะดูแลความเดือดร้อนอย่างเต็มที่ จึงทำให้เป็นการลดแรงต้านจากประชาชน ผู้ประสบภัยและที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการที่นักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนสามารถที่ จะถ่ายทอดข่าวสารและสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ประสบกับอุทกภัยในการสร้างแนวคันกั้นน้ำ เพื่อที่จะรักษาเขตพื้นที่สำคัญภายในไม่ให้ถูกน้ำท่วมได้

1.1.4 การจัดการหลังเกิดภัย เป็นกระบวนการบรรเทาความทุกข์ของประชาชนทั้งใน ระยะสั้นและระยะยาวอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการหลังเกิดอุทกภัย ได้แก่ การเร่งเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจ การกำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล การแพทย์และสาธารณสุข การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ การจัดงานเลี้ยงขอบคุณ จิตอาสา การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติ การทำประชาคมเมือง และการปฏิบัติตามแผนการฝึกซ้อม



ภาพที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

โดยสรุปแล้วการดำเนินงานของเทศบาลนครนนทบุรีในช่วงหลังเกิดภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในช่วงหลังเกิดภัย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

การเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อน ในด้านความรู้สึกและสุขภาพจิตของประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การจัดกิจกรรมบริการต่าง ๆ ของทางเทศบาลจึงต้องการที่จะบรรเทาความเครียด ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมพิเศษที่จัดขึ้นมาหรือกิจกรรมงานประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่นซึ่งจัดขึ้นทุกปีก็ยังมีดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในเบื้องต้นหลังจากที่สามารถวางใจในสถานการณ์น้ำว่าคงตัวแน่นอนแล้วเทศบาลได้เริ่มมาตรการในการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยออกสำรวจความเสียหาย รวมทั้งการจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย

การเร่งกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลถือว่าเป็นเรื่องใหญ่สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพราะนอกจากจะมีจำนวนมากแล้วยังถือว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะเชื้อโรคต่าง ๆ นานาและอาจนำไปสู่ปัจจัยเสี่ยงในเรื่องของโรคระบาด ดังนั้นแม้ว่าการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เรื่องการจัดเก็บขยะแก่ประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญแล้ว สิ่งที่ต้องทำควบคู่กันก็คือการเร่งเก็บกวาดและทำลายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ในช่วงวิกฤตน้ำท่วมนั้นมีการใช้งานรถเก็บขยะของทางเทศบาลอย่างหนักจนทำให้เกิดความเสียเกือบหมด ทำให้ทางเทศบาลจึงได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนเช่ารถมาบรรทุกโดยมีการบริหารจัดการกับขยะให้นามากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้วก็ตักใส่รถรับจ้างขนออก กล่าวคือ ทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกองต่อจากนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่และนำไปกำจัดต่อไปที่อำเภไทรน้อย วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้ต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณเพิ่มก็ตามแต่เพื่อเป็นการป้องกันโรคระบาดและภัยต่าง ๆ ที่อาจจะตามมาในภายหลังก็จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ

การแพทย์และสาธารณสุข หลังจากในช่วงวิกฤตสิ้นสุดลงแล้วการควบคุมโรคระบาดและสุขอนามัยของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นการจัดหน่วยแพทย์และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเคลื่อนที่ในการควบคุมโรคระบาดดูแลสุขอนามัยและยารักษาโรคจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดการหลังเกิดภัย โดยการดูแลเรื่องขยะและความสะอาดเพื่อป้องกันโรคติดต่อ การจัดหาน้ำยาจุลินทรีย์มาบริการแจกจ่ายให้กับประชาชนเพื่อลดกลิ่นเหม็นและการเน่าเสียของน้ำที่ท่วมขัง

การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ โดยหลังเกิดภัยทางเทศบาลได้ดำเนินการปรับปรุงประตูละบายน้ำและทางระบายน้ำทั้งหมดในพื้นที่โดยการลอกท่อระบายน้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะจากเศษดิน เศษปูน กระสอบทราย เศษขยะ กิ่งไม้ วัชพืช และมีไขมันอุดตันภายในท่อระบายน้ำ

การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา เมื่อผ่านพ้นวิกฤติไปแล้วทางเทศบาลได้มีการจัดงานย้อนรำลึกความทรงจำฝ่าวิกฤตน้ำท่วม “นครนนท์เธอร์แลนด์” ในวันอังคารที่ 20 ธันวาคม 2554 ที่บริเวณท่าน้ำนนท์ โดยมีการเชิญประชาชน ชุมชน พ่อค้าแม่ค้า จิตอาสา บริษัท ห้างร้าน องค์กรภาครัฐ

ภาคเอกชน ที่สนับสนุนเงินบริจาค สิ่งของและปัจจัยต่าง ๆ ทั้งร่างกายแรงใจ เพื่อจัดงานเลี้ยงขอบคุณทุกฝ่ายที่ช่วยกันนำพาเมืองนนทบุรีให้รอดพ้นมหาอุทกภัยปี 2554 และยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในเขตพื้นที่อีกด้วย

การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ทางเทศบาลได้เตรียมการที่จะขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง 15 บานที่มีอยู่ในพื้นที่จากกรมชลประทานให้มาอยู่ในการควบคุมดูแลของทางเทศบาลเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ความสะดวกรวดเร็ว และควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยในพื้นที่

การประชาคมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในวางแผนการจัดการน้ำท่วมเทศบาลนครนนทบุรีในระยะต่อไป โดยหลังจากที่มหาอุทกภัยสิ้นสุดลงเทศบาลนครนนทบุรีได้รับดำเนินการจัดประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2555 เพื่อระดมความเห็นจากทุกภาคส่วน โดยได้มีการจัดขึ้นเมื่อเดือนมกราคม 2555 ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาเป็นแกนหลักก็คือปัญหาอุทกภัย ภายใต้ชื่อ “อนาคตนครนนท์น้ำไม่ท่วม (No Flood)” โดยการประชุมประชาคมเมืองในปีนี้ได้มีการจัดขึ้นเร็วกว่าทุก ๆ ปี สืบเนื่องจากต้องการนำประเด็นเกี่ยวกับน้ำท่วมเมื่อปลายปีที่ผ่านมาให้นำไปสู่การปรึกษาหารือและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับทางเทศบาลในการวางแผนรับมือและดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมในระยะต่อไปโดยเร่งด่วน

แผนการบริหารจัดการอุทกภัย ทั้งนี้จากบทเรียนของปัญหาอุทกภัยในปี 2554 เทศบาลนครนนทบุรีมีแผนการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต 3 โครงการหลักคือ (1) โครงการก่อสร้างแนวคันป้องกันน้ำท่วมริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร พร้อมปรับปรุงก่อสร้างสถานีสูบน้ำช่วงตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขนซึ่งในแผนงบประมาณมีการประมาณการถึง 2,100 ล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงเขื่อนเดิมและก่อสร้างเขื่อนใหม่ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดถึงคลองบางเขนเก่า การก่อสร้างสถานีสูบน้ำปลายคลอง 11 แห่ง และการปรับปรุงสถานีสูบน้ำปลายคลองเดิม 7 แห่ง (2) โครงการป้องกันน้ำท่วมบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังบริเวณบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน และ (3) โครงการปรับปรุงประตูระบายน้ำทั้งหมด โดยครอบคลุมประตูระบายน้ำที่อยู่ตามริมแม่น้ำทั้งหมดเพื่อสอดคล้องกับโครงการเร่งด่วนโครงการแรก เพื่อให้การบริหารจัดการเปิด - ปิดประตูน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ มีการขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง 15 แห่งจากกรมชลประทานให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลโดยตรง

การฝึกซ้อมตามแผนเพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาอุทกภัย เทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับจังหวัดนนทบุรีและหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีรวมกว่า 40 องค์กร ได้ดำเนินการทำการฝึกซ้อมแผนป้องกันอุทกภัย เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2555 ณ สถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นเขตภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของเทศบาลนครนนทบุรีและสถานที่แห่งนี้เป็นสถานที่ที่เคยใช้เป็นศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมเมื่อปี 2554 โดยมีการจำลองสถานการณ์เหตุการณ์น้ำท่วมและแนวทางดำเนินการต่าง ๆ ในยามเกิดวิกฤตตามแผนการที่ได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มมีกลุ่มเป้าหมาย

สำคัญประกอบด้วยชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูง คือ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำหนักใต้ โดยการฝึกซ้อมครั้งนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ทำการร่วมฝึกซ้อมและสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ พร้อมรถยนต์ดับเพลิง รถยนต์บรรทุกน้ำ รถกู้ภัย รถตรวจการณ์ รถประชาสัมพันธ์ รถพยาบาล อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องมือสื่อสารทุกชนิด การเตรียมกำลังชุมชนและประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลพร้อมทั้งการร่วมจัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในการบริหารจัดการนั้น ย่อมมีทั้งที่ประสบความสำเร็จในทางตรงกันข้ามก็อาจมีปัญหและอุปสรรคบางประการในการจัดการโดยเฉพาะในการจัดการวิกฤติช่วงน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 นั้นย่อมเป็นที่น่าจับตามองทางการจัดการในการฟื้นฟูต่ออุปสรรคทางการบริหาร ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นสำคัญ ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการอุทกภัยกรณีเทศบาลนครนนทบุรี ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือ ในระยะแรกช่วงที่มีการเกิดอุทกภัยนั้น มีการดำเนินการของเทศบาลที่บริหารตามสถานการณ์ จนอาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

อย่างไรก็ตามภายหลังสถานการณ์คลี่คลาย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือเวียนแจ้ง ด่วนที่สุด ที่ กค(กวพ)0421.3/ว382 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เรื่อง การอนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งแจ้งเวียนไปยังทุกหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในช่วงวิกฤติที่ไม่อาจจัดซื้อจัดจ้างได้ตามระเบียบกฎหมาย เพราะทุกหน่วยงานที่ประสบภัยต้องดำเนินการเร่งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อลดผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาน้ำท่วมในครั้งนั้น ซึ่งมีความจำเป็นในการเร่งหาพัสดุอย่างเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้การประกาศยกเว้นดังกล่าวมีผลภายหลังจากที่มีการประกาศยกยัติไปจนกว่าสถานการณ์จะสิ้นสุด ทั้งนี้หากเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุในช่วงฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัยนั้นคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุเช่นเดิม

2.2 ปัญหาการจัดการมูลฝอย ปัญหานี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่ทำนายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเมื่อน้ำมา หากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อประสมปริมาณขยะอีกทั้งยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน

สำหรับปัญหาขยะนั้นเทศบาลนครนนทบุรีก็ประสบปัญหา กล่าวคือในระยะแรกฝั่งตะวันตกของเทศบาลน้ำไม่ท่วมมากนัก รถเก็บขยะของเทศบาลสามารถวิ่งได้ กล่าวคือปริมาณน้ำก็ท่วมแต่รถเก็บขยะยังสามารถวิ่งผ่านไป อย่างไรก็ตามเมื่อรถขยะใช้การในช่วงน้ำท่วมมากๆ ทำให้รถเก็บขยะเสียทั้งหมดทางเทศบาลนครนนทบุรีจึงจ้างบริษัทเช่ารถมาบรรทุก ทางเทศบาลนครนนทบุรีจะเก็บขยะมากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้วก็ตักใส่รถรับจ้างขนออก กล่าวคือทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกองต่อจากนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่ทั้งนี้ค่าใช้จ่าย

สำหรับการจ้างรถเอกชนเพื่อขนขยะนั้นมีราคาสูงมากทั้งนี้ขยที่ขนออกจากบริเวณเทศบาลนครนนทบุรีนั้น มีการนำไปทั้งที่อำเภอไทรน้อย

2.3 การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน ในการทำงานภาวะวิกฤตินั้นประสบปัญหาทุกวัน เนื่องจากภาวะวิกฤตตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ทำให้เกิดภาวะแย่งทราย ภาวการณ์แย่งกระสอบทราย กล่าวคือ ทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาน้ำท่วมกันหมด บางเทศบาลก็ไม่เคยสั่งทรายก็มีการสั่งเพิ่มเติม ท้องถิ่นที่ไม่เคยสั่งถึงก็สั่งก็ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรายและวัสดุประกอบการป้องกันน้ำท่วม เพราะฉะนั้นปัญหาของเทศบาลก็คือบางวันได้รับทรายจำนวนมากบางวันถึงที่จะบรรจุทรายไม่มี บางวันทรายไม่มี บางวันกำลังคนไม่มี ช่วงแรกจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม กำลังคนของเทศบาลนครนนทบุรีน้อยมาก จนกระทั่งวันที่ 22 ตุลาคม 2554 ทำนํ้าันท์แตก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้มีอาสาสมัครมาช่วยเทศบาลมากขึ้น ในด้านอาหารก็มีการส่งมาเพิ่มขึ้น เพราะก่อนหน้านี้เทศบาลนครนนทบุรีมีแต่กำลังของเทศบาลเป็นหลัก เพราะว่าเทศบาลขอกำลังอาสาสมัคร กลุ่มอาสาสมัครยังมองว่าก็สถานการณ์ยังไม่รุนแรงมากนัก พอคั้นกันน้ำแตกทางเทศบาลนครนนทบุรีได้ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชนว่าขออาสาสมัครมาช่วย จึงได้สมาชิกอาสาสมัครมาช่วยมากขึ้น เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นทำให้เทศบาลมีการจัดการที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือในช่วงกลางคืนอาสาสมัครก็จะช่วยกันกรอกทรายไว้ให้เทศบาลพอถึงเวลาเช้าสำนักงานการช่างก็ลำเลียงออกลงพื้นที่อาสาสมัครก็กรอกกระสอบทรายให้ทั้งวันทั้งคืนจนถึงประมาณ 4 ทุ่ม

2.4 จุดแตกรั่วใหม่ๆของแนวคันกันน้ำ กรณีแนวคันกันน้ำแตกไม่ว่าจะเป็น ณ บริเวณทำนํ้าันท์ (22 ตุลาคม 2554 เวลา 15.30 น.) วัดปากน้ำ โรงเรียนกลาโหมอุทิศ โรงเรียนพงษ์สวัสดิ์ ซอยนนทบุรี 17 คลองประปา ปัญหาจุดแตกรั่วใหม่ๆที่เกิดขึ้นนี้ จะมีการแตกรั่วในทุกวันและมีจำนวนหลายจุดด้วยกัน ทำให้กำแพงบ้านของประชาชนที่ถือเป็นแนวคันกันน้ำที่ประชาชนสร้างขึ้นพังทลาย ทั้งนี้ นอกจากการพังของแนวคันกันน้ำด้วยแรงดันของน้ำแล้ว ยังมีการรื้อแนวคันกันน้ำ เพราะปัญหาเกิดจากการที่ประชาชนทนไม่ได้กับสถานการณ์น้ำท่วมขัง แต่เทศบาลนครนนทบุรีก็อาศัยการเจรจาของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ก็สามารถแก้ไขสถานการณ์และข้อขัดแย้งเรื่องจุดแตกรั่วที่เกิดจากการกระทำของประชาชนได้

2.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ดังจะเห็นได้จากความพยายามของทางเทศบาลจัดให้มีศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย แต่ประชาชนส่วนหนึ่งมักจะไม่ไปพักในศูนย์พักพิงทำให้เป็นปัญหาในการจัดการโดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งอาหารและน้ำแก่ผู้ประสบภัย ทั้งนี้ในครัวเรือนหนึ่งจะมีคนเฝ้าบ้านประมาณหนึ่งคน หากแต่บ้านแต่ละหลังอยู่กระจัดกระจายกันไม่สะดวกต่อการให้บริการประชาชนของเทศบาล นอกจากนี้ในส่วนของการเฝ้าดูแลทรัพย์สินเป็นเรื่องสำคัญก็จริงหากแต่ที่สำคัญคือสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนมีความสำคัญกว่า เรื่องนี้ลงลึกถึงเรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย

2.6 ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย การประเมินผลกระทบของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยในบริบทของพื้นที่ประสบปัญหาเรื่องการได้รับเงินชดเชย เนื่องจากมีความคาดหวังจากรัฐบาลว่าจะได้รับเงินร่วมสองหมื่นบาท แต่ไม่ได้ชี้แจงว่าสภาพการณ์เช่นใดจะได้จำนวนดังกล่าว ทั้งนี้ ต่อมาเมื่อมีการส่งเรื่องเบิกจ่ายกับทางเทศบาลประชาชนบางส่วนมีความรู้สึกว่าได้เงินตามความเสียหายอย่างเป็นธรรมซึ่งก็มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการทำงานของเทศบาลในฐานะหน่วยประสานกับประชาชน

3. ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างยั่งยืน

3.1 การวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย เทศบาลนครนนทบุรีมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุก ๆ ปี เพราะเนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นทางผ่านของแม่น้ำและลำคลองเป็นจำนวนมาก แล้ว ด้วยความที่เป็นเขตพื้นที่ปริมณฑลซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองจากกรุงเทพมหานครทำให้เขตพื้นที่เทศบาลกลายเป็นแหล่งธุรกิจและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการไหลและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากปริมาณน้ำที่เกิดจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่เขตเทศบาลแม้จะมีการท่วมขังอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ทว่าด้วยสรรพกำลังและความสามารถในการระบายน้ำของเทศบาลที่มีอยู่ก็ย่อมที่จะทำให้ปัญหาลี้คลายไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากว่าเป็นลักษณะของมวลน้ำมหาศาลที่ไหลบ่ามาจากนอกพื้นที่โดยเฉพาะผ่านทางลำคลองที่มีอยู่รอบด้านและผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาดังเช่นปี พ.ศ. 2554 ก็เป็นการยากที่ทางเทศบาลจะสามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นประจำทุกปีด้วยสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นพื้นที่ปลายน้ำที่รองรับน้ำเหนือไหลบ่าและเป็นทางไหลของน้ำก่อนที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานครและไหลลงสู่ทะเลต่อไป

2) มีอาคารบ้านเรือนที่เป็นสิ่งปลูกสร้าง ที่พักอาศัย หน่วยงานราชการ และมีการก่อสร้างอาคารสูงหลายชั้นเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการกีดขวางทางน้ำไหลโดยธรรมชาติ

3) พื้นที่เทศบาลมีคลองอยู่ล้อมรอบ อันได้แก่ ทิศเหนือคลองบางตลาด 6.7 กิโลเมตร ทิศใต้ติดคลองบางเขน 5 กิโลเมตร ทิศตะวันออกติดคลองส่วยและคลองประปาอีก 4 กิโลเมตร รวม 15.7 กิโลเมตร

4) พื้นที่ภายในเขตเทศบาลมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นทางน้ำไหลผ่านอีกจำนวน 27 คลอง ย่อมเป็นช่องทางให้น้ำที่ไหลบ่าสามารถแทรกซึมได้ทั่วทุกทาง

5) การที่เทศบาลมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาดลระยะทาง 10 กิโลเมตร และที่สำคัญคือยังไม่มีคันกั้นน้ำที่เป็นมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเอ่อล้นมายังพื้นที่บ้านเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำมาอย่างช้านาน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 5,000 ครัวเรือน

ดังนั้นแนวทางในการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงนั้นก็คือปัจจัยความเสี่ยงที่ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยจากที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้จะต้องนำไปสู่การนโยบายและการวางแผนในด้านการจัดการกับปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ แนวทางการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยระยะเร่งด่วนที่ทางเทศบาลควรดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินการล้างท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ชุมชุก คลอง แหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อสามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่อุทกภัยให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ในช่วงฤดูฝน ส่วนในระยะยาวนั้น ได้แก่ การบูรณาการแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือแม้แต่กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน

เครื่องมือที่สำคัญสำหรับการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี อีกประการหนึ่ง ก็คือ การทำประชาคมเมือง ซึ่งการทำประชาคมเมืองเป็นสิ่งที่ทางเทศบาลได้เนนกิจกรรมเป็นประจำทุกปีเพื่อระดมความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนหรือตัวแทนของกลุ่มชุมชนในการพิจารณาหรือตัดสินใจกำหนดนโยบายและการชี้แจงรายงานผลการดำเนินงานของเทศบาลในปีที่ผ่านมาให้ทางประชาคมได้รับทราบ ดังนั้นทางเทศบาลจึงควรนำประเด็นในเรื่องของการจัดการอุทกภัยรวมถึงแนวทางในการจัดการอุทกภัยในระยะต่อไปเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและให้ได้รับข้อมูลปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน

3.2 การสร้างคันกันน้ำถาวร จากกรณีที่ทางเทศบาลยังไม่มีแนวคันกันน้ำที่ได้มาตรฐานตลอดพื้นที่ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้นถือว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ดำรงชีวิตและอาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นประจำทุกปี ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลระหว่างการวิจัยนั้นทางคณะผู้วิจัย พบว่า พื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนของชุมชนดั้งเดิมที่เคยอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่แห่งนี้มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ และมักถูกน้ำกัดเซาะริมชายฝั่งทำให้ครัวเรือนหลายรายจำเป็นต้องยกพื้นบ้านให้สูงมากขึ้นกว่าระดับน้ำในช่วงน้ำหลาก ซึ่งข้อมูลในปัจจุบันพบว่าชุมชนที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยมีชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูงสุด ได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำนกใต้ เนื่องจากเป็นพื้นที่รับน้ำลำดับต้น ๆ ของเทศบาลและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับเทศบาลนครปากเกร็ด

การแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมสูงสุดและมีความจำเป็นเร่งด่วนในเขตพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาก็คือการสร้างคันกันน้ำตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจากการประมาณการค่าใช้จ่ายในการสำรวจและก่อสร้างทั้งหมดนั้นคาดว่าจะใช้งบประมาณมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณดังกล่าวถือว่าเกินขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพียงลำพังได้ แม้ว่าทางเทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนมากก็ตาม ทว่างบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวนั้นถือว่าเกินขอบเขตที่เทศบาลจะแบกรับภาระได้ ดังนั้นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยมือของรัฐบาลกลางเข้ามาช่วยในการสนับสนุน

ทั้งนี้ในส่วนของความเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อโครงการสร้างเขื่อนกันน้ำนั้น ในเบื้องต้นจากการลงพื้นที่สอบถามและการสนทนากลุ่มกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องและสนับสนุนที่จะให้มีการดำเนินโครงการก่อสร้างคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาเนื่องจากเป็นความต้องการของชุมชนอยู่แต่เดิมแล้วซึ่งประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าจะช่วยป้องกันมิให้เกิดอุทกภัยที่หรือแม้แต่เป็นการช่วยบรรเทาให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวถือว่าเป็นโครงการใหญ่ที่มีการใช้งบประมาณมหาศาลและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งในเขตเทศบาลและในเขตพื้นที่อื่น ๆ ดังนั้นทางเทศบาลและรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 และ 67 ซึ่งจะต้องมีการสำรวจผลกระทบที่จะเกิดต่อชุมชน รวมถึงจะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านทางทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกขั้นตอนเสียก่อน ถึงกระนั้นก็ตามโครงการดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหากับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงโดยเฉพาะในประเด็นทางการเมืองและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

3.3 ภาวะผู้นำในช่วงวิกฤติ ภาวะผู้นำในกาตัดสินใจช่วงเกิดวิกฤติมีความจำเป็นอย่างมากเพราะลำพังแต่เพียงข้าราชการคงไม่สามารถตัดสินใจใช้งบประมาณกว่า 70 ล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาทั่วม โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ประกอบการป้องกัน ซึ่งมีการแบ่งซื้อ อันเป็นการผิดต่อระเบียบว่าด้วย

การพัสดุหรือบางกรณีมีการวางแผนการเงินก่อนแล้วค่อยได้ของมา เช่น ทราย กระสอบ เป็นต้น เนื่องจากสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นช่วงวิกฤติ วัสดุอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วมก็มีราคาที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันของก็น้อยลงอันเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้ได้วัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้การตัดสินใจตามสถานการณ์ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการป้องกันน้ำ เพราะในขณะที่ทางเทศบาลสั่งการให้มีการทำคันกันน้ำแต่กลับพบว่ามีความคันกันอื่นแต่ต้องเร่งดำเนินการซ่อมแซม ผู้บริหารท้องถิ่นก็เร่งแก้ไขซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของสถานการณ์

3.4 การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกัน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วมนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่อยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาทุกเมื่อ กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม นั้นคือ มีการดำเนินการขอความร่วมมือกับหลายหน่วยงานดังนี้

การขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการในจังหวัดเพื่อดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาลตำบลทับสะแก เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบลศาลากลาง การช่วยเหลือของท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนเครื่องอุปโภค บริโภคที่สำคัญเช่น เครื่องสูบน้ำ อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือดังกล่าวเกิดจากนอกจากจะเกิดขึ้นจากความต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่แล้ว ยังพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมศึกษาดูงานทำให้เกิดความรู้จักมักคุ้นกันการช่วยเหลือกันจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันแล้ว ภาคเอกชนนับได้ว่าเป็นผู้ที่บทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญในการสนับสนุนยุทธปัจจัยในการต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลนี้ ด้วยการสนับสนุนหลายช่องทางเช่น อุบลรีสอร์ท บริษัทแพไม้ไผ่ 150 ชุด บริษัทไซโจเดนกิ บริษัททราย จำนวน 500 คิว และถุงเพื่อบรรจุกระสอบทราย 5,000 ใบ ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขต เทศบาลนครนนทบุรี ดังนั้นการรักษาเมืองจึงเป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

นอกจากนี้สื่อสารมวลชนก็มีการติดตามและรายงานสถานการณ์ช่วงเกิดภัยน้ำท่วม รวมถึงการระดมทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีก็ได้รับอานิสงค์ของสื่อสารมวลชนในการช่วยเหลือทั้งด้านข้อมูลและการช่วยเหลือ

การสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ในการบริหารจัดการน้ำนั้นแม้จะมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงใดหากไม่สามารถจัดการคนได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการความขัดแย้งและการเฝ้าระวังการพังคันกันน้ำถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการจัดการมวลชนและการสร้างความร่วมมือในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก การสร้างความเข้าใจระหว่างพื้นที่ประสบภัยกับพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำ สิ่งเหล่านี้มีความพยายามในการทำทำความเข้าใจระหว่างเทศบาลผ่านตัวผู้นำชุมชนและประชาชน การเข้าใจสภาพการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การแบ่งพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำให้เป็นแหล่งที่

สามารถหาสินค้าอุปโภคบริโภค รวมถึงการมีมิตรไมตรีที่ดีของผู้อยู่เหนือแนวคันกันน้ำในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สะพาน การจัดส่งอาหารและยาเวชภัณฑ์ กรณีที่ประชาชนไม่ย้ายเข้าศูนย์อพยพ นอกจากนี้ทางเทศบาลยังได้กำลังจากชุมชนในการจัดทำแนวคันกันน้ำ และช่วยตรวจตราเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากประชาชนในพื้นที่แล้วยังมีอาสาสมัครหรือกลุ่มจิตอาสาจำนวนมากที่เข้าร่วมช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรี ทั้งเรื่องการกรอกกระสอบทราย การทำอาหาร หรือการจัดกิจกรรมคลายเครียดในศูนย์พักพิงสิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติที่ต้องปรับตามสถานการณ์ที่เป็นไป

นอกจากการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในยามวิกฤตแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่เทศบาลนครนนทบุรีได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานก็ให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลนครนนทบุรี คือ เทศบาลนครซุนซอน ประเทศเกาหลี ที่ให้เงินช่วยเหลือถึง 6,500,000 วอน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการช่วยเหลือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนทำให้สามารถจัดการกับปัญหาได้

3.5 การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราว ผลการศึกษาเกี่ยวกับการจัดศูนย์พักพิงชั่วคราวในครั้งนี้ทำให้ทราบว่า แม้ว่าทางหน่วยงานของรัฐจะมีความพยายามในการจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราวไว้อยู่หลายแห่งเพื่อรองรับกับจำนวนผู้พักพิงไว้เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นด้านอาหาร ด้านสุขอนามัย และการขนย้ายผู้พักพิงเพื่อให้สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันพบว่าผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามาอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้เท่าที่ควร โดยจากตัวเลขพบว่า เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวน 16 ศูนย์ ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้อย่างน้อย 17,050 คน แต่จากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงตามศูนย์ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลมีเพียง 3,277 คน เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่นั้นยังคงอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนของตนเช่นเดิม จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความทั่วถึง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพราะแม้หน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาอุทกภัยและการบริการแก่ประชาชนก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นสำคัญก็คือลักษณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิมนั้นจะมีทุนทางสังคมที่ประชาชนมีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนพักอาศัยอยู่เป็นอย่างมาก และมีความรู้สึกไม่อยากไปอยู่ในศูนย์พักพิงที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากศูนย์พักพิงนั้นอยู่ห่างออกไปไกลหรืออยู่นอกชุมชนดั้งเดิมที่ตนพักอาศัยอยู่ ยิ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน เกิดความอึดอัดใจ และไม่ยากที่จะเข้าไปพักอาศัยในศูนย์พักพิง

ดังนั้นการจัดเตรียมศูนย์พักพิงเพื่อเพื่อรองรับกับผู้ประสบอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานภาครัฐหรือจากองค์กรภายนอกพื้นที่ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิต ความรู้สึกที่มีต่อชุมชน และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือการจัดตั้งศูนย์พักพิงขนาดเล็กในพื้นที่ขึ้น โดยอาศัยสถานที่ที่มีความเป็นสาธารณะและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น โรงเรียน วัด

มัสยิด และอาคารหน่วยงานราชการในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะศูนย์พักพิงขนาดเล็กนอกจากจะทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังทำให้การบริหารมีความใกล้ชิด เป็นกันเอง และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคนในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ

4. บทสรุปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทเรียนในการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการสาธารณภัยภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบเขตตน ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รวมถึง ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการการจัดการหลังการเกิดภัย

อย่างไรก็ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่เน้นการกระจายอำนาจและพยายามวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

กรณีของเทศบาลนครบุรีรัมย์สภาพภูมิศาสตร์ทั้งหมดจะถูกแวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองรอบด้านก็ ตามแต่เมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมานั้นสามารถที่จะบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ สามารถที่จะสกัดกั้นพื้นที่สำคัญๆ มิให้ถูกน้ำท่วมได้โดยอาศัยทั้งความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะการปรึกษาหารือ การทำความเข้าใจร่วมกันกับมวลชนในพื้นที่โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วและเป็นที่น่าพอใจ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้ว นั้นมาบูรณาการเข้ากับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าเป็น บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงความต้องการของชุมชนได้มากที่สุดองค์กรหนึ่ง ดังนั้นจึงนับว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ในมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความท้าทายต่อศักยภาพในการบริหารงานและสะท้อนให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

บทเรียนสำหรับการจัดการอุทกภัยกรณีของเทศบาลนครบุรีรัมย์เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น นอกจากจะให้ภาพที่บ่งบอกว่าท้องถิ่นพยายามทุกวิถีทางเพื่อที่จะปกป้องรักษาพื้นที่ของตนเองให้รอด

ปลอดภัยจากภัยคุกคามทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นแล้ว ที่สำคัญคือยังสะท้อนให้เห็นถึงผลผลิตจากแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความตระหนักและเล็งเห็นถึงภารกิจที่สำคัญของตัวเอง นั่นก็คือ การที่ท้องถิ่นเกิดความพยายามในการแสวงหาแนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและเกิดความพยายามในการนิยามความหมายของการจัดการตนเองขึ้นมา ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติใหม่ที่มีใช้เพียงแค่กลไกการทำงานของรัฐหรือมีภาพว่าท้องถิ่นเป็นเพียงองค์กรราชการที่มีความเป็นทางการสูงอย่างที่เคยเป็นเท่านั้น หากแต่มีภาพที่แสดงสถานะของท้องถิ่นสำคัญอยู่ 3 ประการคือ ในมิติที่หนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหน่วยงานภาครัฐที่เป็นทางการซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ มิติที่สองคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองอันเป็นลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทน กับอีกมิติหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งนั่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรภาคสังคมที่ต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะต้องได้รับการบริการสาธารณะที่ดีไม่ว่าจะสถานการณ์ทั่วไปในช่วงปกติหรือในสภาวะของการเกิดภัยพิบัติก็ตาม ทั้งนี้ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีประเด็นที่ควรนำมาวิเคราะห์และพิจารณาสำหรับวงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทยอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก บทเรียนครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยม (localism) ที่คนในพื้นที่พยายามปกป้องพื้นที่ท้องถิ่นของตัวเองโดยยอมให้พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่นำท่วมแต่ยังคงรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพและการบริหารจัดการอุทกภัย เพื่อรักษาพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจและพื้นที่แหล่งอาหารรวมถึงสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในช่วงที่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์อุทกภัย และถึงแม้ในภาพรวมอีกมิติหนึ่งจะมองว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นการผลักดันให้ปัญหาการแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างอย่างบูรณาการก็ตาม ทว่าหากมองในเชิงพื้นที่แล้วจะพบว่าการพยายามปกป้องพื้นที่ของท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมกำลังขยายตัวและมีบทบาทในการสร้างความรับผิดชอบต่อการบริหารงานท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ (accountability) ในยามที่เกิดภัยพิบัติหรือในช่วงเหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ นั้น ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์บทบาทของนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่าพวกเขาเหล่านั้นมีส่วนสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างไร หากภาพของนักการเมืองมีลักษณะของการทอดทิ้งประชาชนหรือขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในยามเกิดภัยพิบัติ กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งก็ย่อมที่จะเครื่องตัดสินและบทลงโทษแก่นักการเมืองเหล่านั้น ในทางกลับกันหากนักการเมืองมีความรับผิดชอบและดูแลเอาใจใส่ประชาชนอย่างเต็มที่กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็จะตัดสินอนาคตทางการเมืองของนักการเมืองเหล่านั้นผ่านความไว้วางใจและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังนั้นจะเห็นว่าความเป็นตัวแทนของนักการเมืองย่อมที่จะสอดคล้องกับบทบาทความรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้วประชาชนยังได้บทเรียนของวิถีประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติผ่านการนิยามความหมายของคำว่า “นักการเมืองที่ดี” ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งอาจที่จะเหมือนหรือมีลักษณะแตกต่างออกไปจากทัศนคติของคนในพื้นที่ก็ตาม

ประการที่สาม การบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพ (professional administration) ปัญหาอุทกภัยหรือแม้แต่ภัยพิบัติด้านต่าง ๆ นั้นย่อมเป็นบทเรียนสำหรับผู้ที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเองก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นนอกจากจะต้องได้รับความไว้วางใจจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งแล้วนั้น คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือความรู้ความสามารถในการเป็นนักบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพ โดยเฉพาะกรณีของการบริหารจัดการกับภัยพิบัตินั้นนอกจากผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีภาวะผู้นำในการบริหารจัดการแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการวางแผนเตรียมการจัดการภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นนั้น ๆ มีปัจจัยเสี่ยง ทั้งในด้านการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ เพราะเป็นประเด็นในเรื่องของการจัดการกับภัยพิบัติกำลังกลายเป็นความท้าทายต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุดและยังเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ประการที่สี่ การจัดการเครือข่าย (networks) ในช่วงเกิดวิกฤติน้ำท่วมเป็นช่วงที่เห็นการทำงานแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้ในช่วงภาวะปกติอาจเห็นภาพในการทำงานร่วมกันค่อนข้างน้อย แต่ด้วยสภาวะที่จํานนด้วยภัยทางธรรมชาติ ทุกฝ่ายต่างต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อร่วมกันหาทางช่วยเหลือท้องถิ่นในระหว่างที่เกิดภัย การจัดการเครือข่าย การทำงานซึ่งถือเป็นหนึ่งในการบริหารงานในรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้ฐานคิดของการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ ที่เชื่อว่าอำนาจมีความหลากหลายกระจัดกระจายอยู่ในทุกส่วนไม่ได้มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง ยังได้อาศัยพลังจากมวลชนที่เป็นกำลังหลักในการรอกกระสอบทราย การวางเรียงกระสอบทราย หรือความร่วมมือจากองค์กรท้องถิ่นด้วยกันในการช่วยเหลือเรื่องน้ำดื่ม อาหาร เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ รวมถึงความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนในพื้นที่ ซึ่งอาจรวมถึงการช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เราเห็นความร่วมมือแรงร่วมใจกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในยามวิกฤติ อย่างไรก็ตามในสภาวะปกติหากมีการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นภาคีการทำงานก็จะเป็นการดียิ่งแก่การทำงานของท้องถิ่น เพราะความร่วมมืออาจอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือในทางวิชาการ ความร่วมมือในการจัดการปัญหาอื่น ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งความร่วมมือลักษณะต่าง ๆ นั้นจะช่วยให้การทำงานเกิดการบูรณาการการทำงานในเชิงพื้นที่หรือหากไม่มีมิติเชิงพื้นที่ก็จะเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทำงานเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด จึงต้องปรับบทบาทการทำงานในเชิงรุกและเชิงการประสานงานร่วมกันกับกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในการเตรียมจัดทำแผนป้องกันและการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายอันเป็นก้าวสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมิติเรื่องความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดการกับภัยพิบัติ (disaster management) ที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย
ชื่อผู้วิจัย
ปี พ.ศ.

แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี
ไททัศน์ มาลา, สุนทรชัย ขอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล
2556

ปีพ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบกับมหาอุทกภัยนำมาซึ่งความเสียหายเป็นอย่างมาก นับเป็นวิกฤตการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ของไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะก็มีส่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี อันเป็นพื้นที่ปลายน้ำก่อนลงสู่ทะเล บริบทของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีคลองบางตลาด คลองส่วย และคลองบางเขน หากนับรวมกันแล้วมีความยาวกว่า 15.7 กิโลเมตร ด้วยภูมิศาสตร์ดังกล่าวเป็นที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมากแต่เทศบาลนครนนทบุรีสามารถรักษาเมืองไว้ได้ ทั้งนี้การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสามประการด้วยกัน คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการน้ำของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยการศึกษาด้วยวิธีเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) รวมถึงการการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาชน องค์การภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการอุทกภัยร่วมกับท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่าด้านปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีมีดังนี้ ประการแรกมีการป้องกันและลดผลกระทบ โดยการประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประการที่สองมีการเตรียมความพร้อมของเทศบาลและประชาชนความสามารถในการอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การมีแผนการจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วม ประการที่สามมีการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วม มีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤต การสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วม ระบบการสื่อสารและการติดต่อกับประชาชนในช่วงวิกฤต การจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิงชั่วคราว และประการที่สี่มีการจัดการหลังเกิดภัยอย่างเหมาะสม มีการเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจประชาชน การจ่ายค่าชดเชยผู้ประสบภัยด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี มีดังนี้ ประการแรกปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณระหว่างเกิดภัยที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประการที่สองปัญหาการจัดการมูลฝอยหากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน ประการที่สาม การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน ในการทำงานภาวะวิกฤตินั้นประสบปัญหา

ทำให้เกิดภาวะแย่งทราย/กระสอบทราย ประการที่สี่ จุดแตกร้าวใหม่ๆของแนวคันกั้นน้ำในระหว่างรับมือภัยน้ำท่วม ประการที่ห้าปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ประการที่หกปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย

ด้านข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน มีประเด็นสำคัญดังนี้ ประการแรกการวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน/น้ำท่วม และการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ ประการที่สองภาวะผู้นำในช่วงวิกฤติ ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ ประการที่สามการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ประการที่สี่การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราวทั้งนี้การศึกษาในครั้งนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ประการแรกแนวคิดการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยมเพื่อจัดการกับปัญหาอย่างสุดความสามารถ ประการที่สองความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ ประการที่สามการบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพ และประการสุดท้ายคือการจัดการเครือข่ายการทำงานของท้องถิ่น

คำสำคัญ ; การจัดการอุทกภัย, การจัดการน้ำ, เทศบาลนครนนทบุรี

Abstract

Research Project	Guidelines for Flood Management : case study from Nonthaburi Municipality
Authors	Titus Mala, Sunthonchai Choppyot and Pisarn Prompitakkul
Year	2013

In 2011 Thailand experienced “The Mega-Flood” which caused serious damages to her. It was mentioned as a historical incident. In that incident, the local governments as the main actors in providing public service have also participated in resolving that problem. Especially Nonthaburi Municipality, which was in charge of the area in the end zone of water management where the water passed just before they are drained into the sea. Nonthaburi Municipality had to take care of the area which covered riverbank longer than 10 kilometers of Chaophraya River. In addition, it had to take care of Bang Talad Canal, Suay Canal, and Bang Khen Canal which had 15.7 kilometers of length in total. With that kind of geography, the flood management was so challenging, but Nonthaburi Municipality could save the city. This study has three objectives. Firstly, to explore factors affecting the achievement in flood management of Nonthaburi Municipality. Secondly, to explore problems and obstacles in flood management of Nonthaburi Municipality. Finally, to suggest some guidelines for sustainable flood management of local governments. All the said objectives were acquired by documentary researches, in-depth interview, and focus group with the executives/officers of Nonthaburi Municipality, members of Municipality Council, representatives of people, and private organization that has participated in flood management of local authorities.

This study depicted that factors affecting achievement in flood management of Nonthaburi Municipality were: First, having of protection and mitigation plan which was acquired via risk evaluation and promotion of understanding and awareness of protecting and mitigating the disaster. Second, readiness of Nonthaburi Municipality and of its

people, their ability to dwell in basin area of Chaophraya River, and having of flood management plan, and preparation of officers for handling flood. Third, having of management system for emergency situations/ flood, crisis management, promoting collaboration for flood management, communication system in time of crisis, establishing of command center and sanctuary for victims. And fourth, having of appropriate post-crisis management, treatment and caring, and compensation for victims. The problems and obstacles in flood management of Nonthaburi Municipality were, firstly, the limitations of laws related to procurement. In those incidents, Nonthaburi Municipality could not comply with the laws. Secondly, problems in garbage cleaning which would have accumulated, if it was handled inappropriately, then magnified to be health problem for community in the long run. Thirdly, lack of instruments and manpower in time of crisis. As a result, there were discords over the allocation of sandbags. Fourthly, the flood barriers continuously leaked. Fifthly, safety problems of lives and belongings, the point of these issues is that people concerned about their belongings as they are more important than their lives. And lastly, the problems of delivering compensations.

The important suggestions for sustainable flood management of local governments were, first, planning of flood management, preventing and mitigating flood, preparation for flood management, management for crisis situation/ flood, after-disaster management. Second, leadership in time of crisis which could help decision making. Third, collaboration building with the variety of sectors in flood management. Fourth, preparation of sanctuary. Moreover, there were three remarks from this study. First, the idea of expanding localism for handling problems as hard as possible. Second, the responsibility of politicians to their people. Third, professionally managing local areas. And last, networking in local administration.

Keywords; Flood Management, Water Management, Nonthaburi Municipality

ประกาศคุณประการ

ในปีพ.ศ. 2554 มหาอุทกภัยได้โหมกระหน่ำทั่วประเทศ โดยเฉพาะบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาสร้างความเสียหายอันมิอาจประมาณค่าได้ ด้วยเหตุอุทกภัยได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน หากแต่งานวิจัยนี้ก็จะมีความฉับพลันเช่นเดียวกัน แต่อยู่บนฐานของการเฝ้ามองปรากฏการณ์ช่วงน้ำท่วมครั้งใหญ่ และได้ทราบข่าวสารการบริหารจัดการน้ำขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการน้ำ ในปีถัดมาแวดวงวิชาการได้มีความตื่นตัวเรื่องการบริหารจัดการน้ำ การจัดการภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้งานเขียนด้านการจัดการภัยพิบัติมีน้อยมาก ทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้การประสานของศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.) สถาบันพัฒนาสยาม เป็นหน่วยงานที่จุดประกายความคิดของคณะผู้วิจัย และได้มอบทุนในการศึกษาโครงการ “แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี” คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ได้กระตุ้นให้คณะผู้เขียนตระหนักและศึกษาในประเด็นร่วมสมัย โดยเฉพาะในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้คำปรึกษาแก่คณะผู้วิจัยตลอดช่วงระยะเวลาของโครงการ ขอขอบคุณผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ ประชาชน ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในครั้งนี้ รวมถึงขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผลักดันให้โครงการศึกษาครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยดี คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้คงพอเป็นประโยชน์อยู่บ้างในวงวิชาการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดการภัยพิบัติ ขอมอบองค์ความรู้และความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้แก่ผู้ที่สนใจและมีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างน้อยๆ คณะผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษานี้จะช่วยเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความรักและความผูกพันของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่น อันเป็นการสร้างฐานประเทศให้แข็งแกร่ง เพื่อพัฒนาชาติบนฐานที่ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้อย่างมั่นคง

คณะผู้วิจัย
สิงหาคม 2556

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(1)
บทคัดย่อ	(21)
Abstract	(24)
ประกาศคุณประการ	(25)
สารบัญ	(26)
สารบัญตาราง	(28)
สารบัญภาพ	(29)
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์ในการวิจัย	7
ประเด็นหรือโจทย์ในการวิจัย	8
ระเบียบวิธีวิจัย	8
ขอบเขตในการศึกษา	9
การวิเคราะห์ข้อมูล	9
ผลที่คาดว่าจะได้รับและแนวทางในการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์	10
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
การจัดการสาธารณสุข ภัยพิบัติ และอุทกภัย	11
อุทกภัย : ความหมาย นิยาม ขอบข่าย	16
ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยง : ความหมายและขอบเขต	17
อุทกภัยในมุมมองเชิงประวัติศาสตร์	23
ยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	27
หลักในการบริหารในภาวะวิกฤติ	31
หลักการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ	34
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	35
บทที่ 3 บริบทของเทศบาลนครนนทบุรี	42
สภาพทั่วไป	42
ลักษณะภูมิประเทศ	43

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
การเมืองและการบริหาร	44
โครงสร้างพื้นฐาน	46
การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย	47
มาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	48
สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554	49
บทที่ 4 ผลการศึกษา	58
ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนคร นนทบุรี	58
ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี	102
ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน	109
บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผล	114
ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนคร นนทบุรี	114
ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี	126
ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน	128
บรรณานุกรม	136

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แผนภูมิความเสี่ยง (Risk Profile)	20
2.2 ภาพรวมมหาอุทกภัยกับประเทศไทย	23
2.3 แสดงจำนวนอุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2553	27
2.4 แสดงระดับความรุนแรงของสาธารณภัยและการจัดการ	29
3.1 แสดงพื้นที่ ประชากร และจำนวนบ้าน ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี	43
3.2 สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554	49
4.1 การดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ประจำปีงบประมาณ 2554	61
4.2 ข้อมูลระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่วัดได้สูงสุดในแต่ละปีในพื้นที่เทศบาลนคร นนทบุรี	65
4.3 ข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาประจำเดือนตุลาคม 2554 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกองบัญชาการกองทัพเรือกับเทศบาลนครนนทบุรี	66
4.4 สรุปการคาดการณ์ปริมาณน้ำขึ้นสูงสุด	67
4.5 แสดงการแบ่งภาระงานช่วงวิกฤติน้ำท่วม	75
4.6 ข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราวในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี 2554	83
4.7 แสดงองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือและประเภทการช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรี	86
4.8 โครงการ/กิจกรรม ที่ดำเนินการตามนโยบายด้านการป้องกันปัญหาอุทกภัย (น้ำท่วม) ของเทศบาลนครนนทบุรี ประจำปีงบประมาณ 2555	95
4.9 แสดงการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนครนนทบุรี ช่วงน้ำท่วม พ.ศ. 2554	103

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 แสดงจำนวนพื้นที่และผู้เสียชีวิตจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532-2552	2
1.2 แสดงมูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2532-2552	2
1.3 แสดงแผนที่เทศบาลนครนนทบุรี	6
2.1 แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ	14
2.2 แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ	15
2.3 แสดงวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย	28
2.4 แสดงแนวทางการฝึกกำลังเพื่อต่อสู้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ	30
2.5 หลักในการบริหารในภาวะวิกฤติ	33
3.1 แสดงแผนที่เทศบาลนครนนทบุรี	44
4.1 แผนที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรีระหว่างเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	74
4.2 แสดงข้อความที่เทศบาลนครนนทบุรีประชาสัมพันธ์ ลงวันที่ 22 พ.ย. 2554	80
4.3 ศูนย์บัญชาการฉุกเฉิน	82
5.1 การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี	115
5.2 การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย ของเทศบาลนครนนทบุรี	118
5.3 แสดงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี	120
5.4 การจัดการหลังเกิดภัยของเทศบาลนครนนทบุรี	123

บทที่ 1

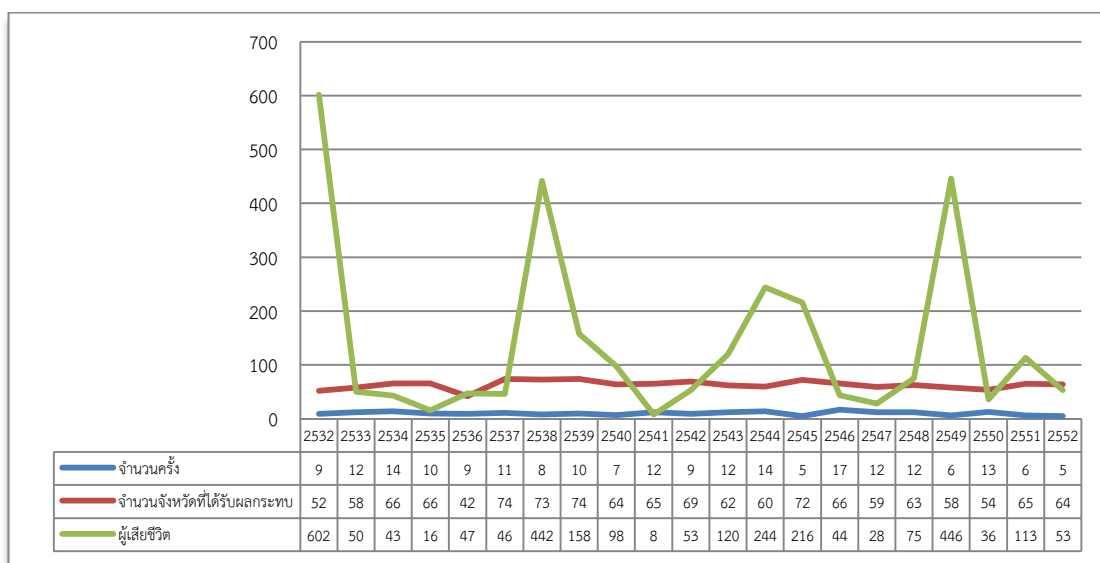
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

สภาพการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติของโลกส่งผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่มีลักษณะต่างๆ ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องในทุกมุมโลก อาทิ เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่ประเทศจีนเมื่อปี พ.ศ. 2553 มีผู้เสียชีวิต 701 ศพ สูญหาย 347 คน มีพื้นที่เสียหายกว่าสามในสี่มณฑลของประเทศ ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศจีน ประสบอุทกภัยครั้งใหญ่บริเวณแม่น้ำแยงซีเกียง ทำให้มีผู้เสียชีวิตในครั้งนั้นกว่า 4,000 คน นอกจากนี้ในประเทศปากีสถาน ก็เกิดน้ำท่วมปีพ.ศ. 2553 มีผู้เสียชีวิตกว่า 1,500 คน หรือประเทศอินเดีย ที่น้ำท่วมหนักที่สุดในรอบ 10 ปีได้รับความเสียหายอย่างมหาศาลเช่นกัน (วิกรม กรมดิษฐ์ , 2553: 78) นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ทางธรรมชาติรุนแรงโดยเฉพาะการเกิดแผ่นดินถล่มที่ประเทศเฮติ เมื่อปีพ.ศ. 2553 รวมถึงการเกิดแผ่นดินไหวและตามด้วยสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นในเดือนมีนาคมพ.ศ. 2554 ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลต่อมวลมนุษยชาติ ที่มีอาจประเมินค่าที่สูญเสียไปได้

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหลายพื้นที่ที่เกิดอุบัตินั้น ซึ่งอุบัตินั้นอาจเป็นอัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด ฯลฯ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงภัยอันเกิดจากน้ำหรืออุทกภัยเป็นสำคัญ สำหรับในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 (กันยายน-ตุลาคม) นั้นถือว่าได้รับผลกระทบไม่น้อยในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมไปถึงบริเวณรอบเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย สิ่งที่เราผู้เฒ่าผู้แก่ไม่เคยเห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆอย่างสมัยก่อนกาลปัจจุบันเป็นเรื่องที่แปลกอย่างมากเมื่อได้พบเห็น แต่ระยะหลังมานี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติเริ่มมีความถี่และรุนแรงมากขึ้น ดูเหมือนว่าสังคมยิ่งเจริญทางวัตถุและโภคทรัพย์มากเท่าใด ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เป็นภัยแก่มวลมนุษย์ยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเท่านั้น (สุนทรชัย ขอบยศ, 2555)

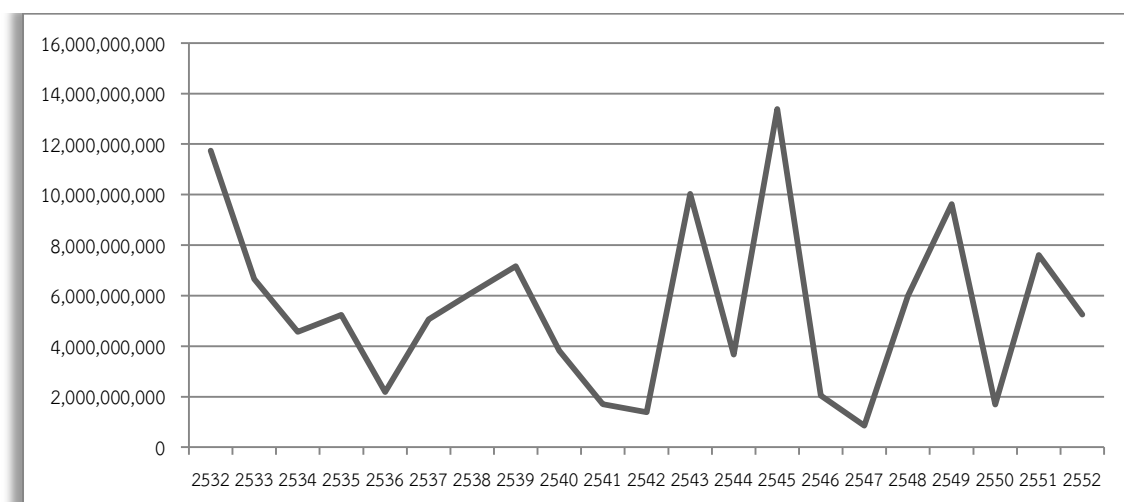
ทั้งนี้หากพิจารณาจำนวนพื้นที่ประสบภัยและผู้เสียชีวิตจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – 2552 นั้นอาจพิจารณาได้จากภาพที่ 1.1 ซึ่งจะเห็นความสูญเสียที่มาพร้อมกับอุทกภัยได้อย่างชัดเจน และมีความต่อเนื่องภายหลังจากภัยพิบัติได้ยุติลง ได้ทั้งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างประเมินค่ามิได้



ภาพที่ 1.1 แสดงจำนวนพื้นที่และผู้เสียชีวิตจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – 2552

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2555) สรุปรวบรวมจาก สรุปลสถานการณ์สาธารณภัยประจำปี 2552 ของ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้หากพิจารณามูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2532 – 2552 ที่สุนทรชัย ขอบยศ (2555) ได้สรุปรวบรวมจากสรุปลสถานการณ์สาธารณภัยประจำปี 2552 ของ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พบว่ามูลค่าความเสียหายที่เคยประสบภัยมาในประเทศไทยนั้น ในปี 2545 มีการประเมินมูลค่าความเสียหายออกมาเป็นตัวเลขกว่า 14,000 ล้านบาท ดังแสดงในภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 แสดงมูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2532 – 2552

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2555) สรุปรวบรวมจากสรุปสถานการณ์สาธารณสุขประจำปี 2552 ของ ศูนย์อำนวยการบริหารเพื่อสาธารณสุข กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตามในช่วงปลายปี 2554 ประเทศไทยได้ประสบกับมหาวิฤตอุทกภัยอีกครั้งหนึ่งซึ่งถือว่ามีความรุนแรงมากในประวัติศาสตร์ของการเกิดอุทกภัย ซึ่งเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า 62 จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานว่าการขาดแคลนน้ำได้ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง 1,400,000 ล้านบาทแยกเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน 630,000 ล้านบาท ความเสียหายต่อรายได้กว่า 790,000 ล้านบาท หากแบ่งตามความเสียหายต่อภาคธุรกิจคิดเป็นมูลค่า 141,000 ล้านบาทและภาคเอกชน 1,280,000 ล้านบาทซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 841 โรงงานและความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้ภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงหลายหน่วยงานได้ปรับลดประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2554 ลงเหลือไม่เกินร้อยละ 1.1 จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ที่ร้อยละ 4 (ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 หน้า 34)

ในการนี้รัฐบาลได้มีการบริหารจัดการเพื่อเตรียมรับมือกับอุทกภัย โดยได้มีการขอกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศเป็นจำนวนเงิน 350,000 ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนประกันภัยพิบัติอีกจำนวน 50,000 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 400,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามในทางการเมืองมีการยื่นคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่ ซึ่งผลการวินิจฉัยคือรัฐบาลสามารถกู้เงินได้เพราะเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการและเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อนำพาประเทศให้รอดพ้นวิกฤติต่อไป

มหาอุทกภัยได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทยหากไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีอาจก่อให้เกิดปัญหาซ้ำซากอีกได้ ในทางการบริหารจัดการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีภารกิจสำคัญในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะการจัดการกับอุทกภัย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมาตรา 281 บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

อันเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเองอีกทั้งยังสามารถจัดทำบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการให้บริการแก่ประชาชน และประชาชนเองก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอีกด้วย

ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการปกป้องและคุ้มครองตนเองในสาระสำคัญคือ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 (22) และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 20 บัญญัติว่า

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหนึ่งหน่วยปฏิบัติจึงต้องเตรียมการจัดตั้งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญสถานการณ์ โดยการจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะอยู่ในรูปแบบขององค์กร ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้อำนวยการ และมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้ช่วย และมีหน่วยงานและสมาชิกภายในท้องถิ่น ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ทวิดา กมลเวชช, 2554: 66-67) โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนหรือชุมชนทั้งในและนอกพื้นที่เป็นสำคัญ

การประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 มีการประเมินความเสี่ยง โดยประเทศไทยจะเผชิญกับความเสี่ยงที่ต้องเตรียมการสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหนึ่งในหลักการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสร้างและใช้ประโยชน์จากภูมิคุ้มกันประเทศ คือ ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานรากของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ที่ให้ความสำคัญกับ การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกระดับการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การสื่อสารโทรคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติ พัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจังและให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน

สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อม และจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 15-24)

เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลชั้น 1 ก. มีพื้นที่ในเขตเทศบาลรวม 38.90 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานครที่รองรับการขยายตัวของเมืองหลวงของประเทศ โดยเทศบาลนนทบุรีเป็นเขตเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศไทย (ประชากร ณ เดือนเมษายน 2554 จำนวน 260,555 คน ทั้งนี้ยังไม่รวมประชากรแฝง) พื้นที่เขตเทศบาลประกอบด้วย 5 ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย ซึ่งเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเขตเมือง มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองต่างๆ กล่าวคือ ทิศตะวันตกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีระยะทางยาวถึง 10 กิโลเมตร ทิศเหนือติดคลองบางตลาดตลอดแนวยาวกว่า 6.7 กิโลเมตร ทางด้านตะวันออกติดกับคลองส่วยและคลองประปาระยะทางกว่า 4 กิโลเมตรและทางด้านทิศใต้ติดกับคลองบางเขนด้วยระยะทาง 5 กิโลเมตร ดังภาพที่ 1.3



ภาพที่ 1.3 แสดงแผนที่เทศบาลนครนนทบุรี

แม้สภาพภูมิศาสตร์ของเทศบาลนครนนทบุรีที่ถูกแวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองรอบด้านก็ตามแต่เมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมานั้นเทศบาลนครนนทบุรีสามารถที่จะบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ สามารถที่จะสกัดกั้นพื้นที่ที่สำคัญๆ มิให้ถูกน้ำท่วมได้โดยอาศัยทั้งความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะการปรึกษาหารือ การทำความเข้าใจร่วมกันกับมวลชนในพื้นที่ และความสามารถในการให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้วนั้นมาบูรณาการเข้ากับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงความต้องการของชุมชนได้มากที่สุดองค์กรหนึ่ง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความท้าทายในประเด็นของการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการของเทศบาลนครนนทบุรีว่ามีแนวทางในการบริหารจัดการน้ำอย่างไรจึงสามารถรักษาเมืองและป้องกันสาธารณะภัยแก่ประชาชนได้ควบคู่ไปกับการควบคุมปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะผู้วิจัยถือว่าเป็นที่มาและความสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการถอดบทเรียนในการจัดการอุทกภัยเพื่อเสนอเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างยั่งยืน เพราะหากพิจารณาภาพอนาคตทัศน์ (scenario) โดยเฉพาะการมองภาพอนาคตแบบ Worst Case Scenario ซึ่งเป็นการมองเหตุการณ์ในอนาคตแบบร้ายแรง เพื่อเตรียมแนวทางป้องกันหรือรับมือกับสถานการณ์ ก็น่าจะเป็นการดีกว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้วมาแก้ไขเฉพาะหน้าจนไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

1.3 ประเด็นหรือโจทย์ในการวิจัย

ปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี และในการดำเนินการในช่วงวิกฤตอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรีมีปัญหหรืออุปสรรคอย่างไรบ้างในการจัดการ โดยเฉพาะแนวทางที่ควรจะเป็นในการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืนควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้โดยศึกษาวิเคราะห์จากกรอบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย คือ การป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัยที่สามารถบริหารจัดการกับข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนการสร้างคามยอมรับจากประชาชนในพื้นที่

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาที่เน้นสามแนวทางหลักคือ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) การสัมภาษณ์หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) และการสนทนาและการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ดังนี้

1.4.1 การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

(1) เอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) เอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น รายงานการวิจัย บทความ วารสารและข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติการจัดการอุทกภัย การจัดการในภาวะวิกฤติ

1.4.2 การสัมภาษณ์ หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) เช่น ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรี สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาชน องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนการจัดการอุทกภัยร่วมกับท้องถิ่น ฯลฯ

1.4.3 การสนทนาและการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) โดยผู้ที่เข้าร่วมสนทนาดังกล่าวนี้เป็นผู้รู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบที่คณะผู้วิจัยคาดว่าจะให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยได้ ซึ่งได้แก่ ผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยนำวิธีการศึกษาตามแนวทางของชาย โพธิ์สีตา (2552: 209-233) ได้อธิบายเกี่ยวกับวิธีการวิจัยแบบสนทนากลุ่มว่าเป็นเครื่องมือเสริมในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผลของการสนทนากลุ่มนั้นอาจจะยังไม่มีข้อสรุปหรือคำตอบของประเด็นที่มีการสนทนากัน แต่หัวใจของการสนทนากลุ่มนั้นผู้วิจัยจะต้องมุ่งหาความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้เข้าร่วมสนทนาในลักษณะของการอภิปรายเป็นสำคัญ ซึ่งในตำราของชาย โพธิ์สีตา ได้เสนอแนะเกี่ยวกับจำนวนผู้ร่วมสนทนากลุ่มว่าควรมีประมาณ 6-8 คนจึงจะมีความเหมาะสม

1.5 ขอบเขตในการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2554 เท่านั้น
2. งานวิจัยนี้เน้นศึกษาวิเคราะห์จากกรอบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี คือ ตั้งแต่กระบวนการป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัยที่สามารถบริหารจัดการกับข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนการสร้างความยอมรับจากประชาชนในพื้นที่
3. ประเด็นที่ศึกษาจะเน้นไปที่การศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัย ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยและเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นการถอดบทเรียนในการจัดการอุทกภัยและเป็นประโยชน์ในการจัดการภัยพิบัติที่พร้อมจะเกิดขึ้นได้เสมอ โดยเฉพาะในปีถัดๆ ไป ที่คาดการณ์กันว่าหากไม่มีแนวทางในการจัดการที่ดี อาจเกิดเหตุการณ์อุทกภัยซ้ำรอยทางประวัติศาสตร์อีกก็เป็นได้
4. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา 12 เดือน (สิงหาคม 2555-สิงหาคม 2556)

1.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากวิธีการต่างๆ ข้างต้นนั้น คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเรียนรู้ไปกับการเก็บข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอนข้างต้น อันได้แก่ การค้นคว้าผ่านเอกสาร (Documentary Study) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์โดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic induction) ตามที่พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ (2550: 45) ได้อธิบายว่าการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Induction) เป็นการสร้างข้อเสนอหรือข้อวินิจฉัยโดยอาศัยการให้เหตุผลของผู้วิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน (Premise) ที่เป็นที่ยอมรับหรือบางสิ่งบางอย่างที่รู้ว่าเป็นจริงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสังเกตการณ์หรือข้อเท็จจริงโดยเฉพาะ สอดคล้องกับสุภางค์ จันทวนิช (2540: 131-132) ได้อธิบายว่าในการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยนั้นเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตั้งแต่สองตัวขึ้นไปโดยใช้กรณีหรือแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว โดยนำข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ในภาคสนามมาเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมผ่านทางเอกสารและผลการวิจัยต่างๆ ที่ได้อ้างถึงโดยมุ่งที่จะตอบโจทย์ของวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ข้างต้นเป็นสำคัญ

ดังนั้น กระบวนการของงานวิจัยชิ้นนี้คณะผู้วิจัยจึงพยายามแสวงหาคำตอบโดยการพยายามให้เหตุผลในเชิงอุปนัย (Induction) โดยการนำเอาแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประยุกต์ใช้ในการอธิบายเหตุการณ์และการบริหารจัดการอุทกภัย โดยเริ่มต้น

ศึกษาจากข้อมูลโดยทั่วไป (General statement) นั่นคือ จากข้อมูลทั้งในเชิงเอกสาร ไปยังข้อเสนอหรือข้อวินิจฉัยเฉพาะเจาะจงจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยอาศัยการให้เหตุผลเชิงอุปนัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน (Premise) ที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม ซึ่งการให้เหตุผลดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้สร้างข้อสรุปอยู่ตลอดเวลาในระหว่างการรวบรวมข้อมูลในภาคสนามตามที่ สุธงศ์ จันทวนิช (2551: 4,11,109) ได้เสนอแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงอุปนัย (Induction) ว่าผู้วิจัยจะต้องสร้างข้อสรุปในระหว่างการศึกษาในภาคสนาม (Field research) อยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth-Interview) นอกจากนี้หลังจากการรวบรวมข้อมูลในภาคสนามแล้วผู้วิจัยต้องสร้างข้อสรุปโดยทั่วไป (Generalization) ทั้งหมดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับและแนวทางในการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.7.1 ทราบถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นบทเรียนในการจัดการกับปัญหาอุทกภัย ทั้งในด้านกระบวนการป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัยที่สามารถบริหารจัดการกับข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนการสร้างความยอมรับจากประชาชนในพื้นที่

1.7.2 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรครวมทั้งข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุทกภัย อันจะได้เตรียมการเพื่อเลี่ยงปัญหา หรือลดปัญหาให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเมื่อเกิดอุทกภัย

1.7.3 ทราบแนวทางในการเตรียมการเพื่อบริหารจัดการอุทกภัยให้สามารถเป็นบทเรียนในการเสริมสร้างความเข้าใจทางการบริหารจัดการภัยพิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ สามารถนำแนวทางไปประยุกต์ใช้เพื่อการปฏิบัติอย่างยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการวิจัยเรื่อง แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นการศึกษาภายใต้แนวคิดต่างๆ ที่ความเกี่ยวข้องกับการวิจัย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดการสาธารณภัย ภัยพิบัติ และอุทกภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งในมาตรา 5 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ว่าเป็นภัยถึง “ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

นอกจากนี้วิกรม กรมดิษฐ์ (2553: 76) ยังได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติทางธรรมชาติออกเป็นสามประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน กล่าวคือประการแรก ภัยอันเกิดจากน้ำและดินฟ้าอากาศ พายุ น้ำท่วม ภัยแล้ง ประเภทที่สองคือภัยทางธรณีวิทยา เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด คลื่นสึนามิ เป็นต้นและประเภทสุดท้ายคือภัยจากเชื้อโรค เช่น โรคระบาดร้ายแรงต่างๆ

Carter, W. Nick (1992: 10) ได้ให้ความหมายของคำว่า ภัยพิบัติ (Disaster) ว่าเป็นภัยถึงสิ่งที่มีผลกระทบต่อมนุษย์ เช่น การเสียชีวิต การบาดเจ็บ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทำลายระบบโครงสร้างพื้นฐานของส่วนราชการ อาคาร ระบบการสื่อสาร และบริการต่างๆ ที่จำเป็น มีผลต่อความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและบริการสาธารณสุข

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างภัยและภัยพิบัติ หัสยา ไทยานนธ์ (2555:6) ได้อธิบายให้เห็นว่าภัยพิบัติ พัฒนามาจาก ภัย โดยภัยพิบัติประกอบด้วยสามส่วน กล่าวคือประการแรกคือ ภัย (Hazard) หมายถึง อันตรายที่เกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์ ก่อให้เกิดความเสียหาย ประการที่สองคือความอ่อนแอ (Vulnerability) หมายถึง ปัจจัยด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ทำให้เกิดผลกระทบจากภัยนั้นๆ มากขึ้น และประการที่สามคือศักยภาพหรือความสามารถในการจัดการภัย (Capacity) หมายถึง ความสามารถในการจัดการหรือรับมือกับภัยที่เกิดขึ้น โดยใช้องค์ความรู้และทรัพยากร ในการตอบสนองและรับมือกับภัย

Daniel Henstra (2010) ได้กล่าวถึงแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินของท้องถิ่นและได้สร้างกรอบการประเมินซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรนำไปใช้ ในการจัดทำแผนงานและเตรียมรับมือกับภัยพิบัติที่

เกิดขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ส่วนได้แก่ ประการแรกการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management) ประการที่สองการประเมินแผนงานโครงการ (Program Evaluation) ประการที่สามการประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินท้องถิ่น (Evaluating Local Emergency Management) และประการสุดท้ายคือการกำหนดและรวมเกณฑ์วัดของการประเมิน (Refining and combine the Element) ซึ่ง Daniel Henstra (2010) ได้นำเสนอกรอบการประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินท้องถิ่น พร้อมทั้งเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมิน 30 เกณฑ์ โดยการทบทวนเอกสารของผู้เชี่ยวชาญด้าน สถานะฉุกเฉิน/สถานการณ์ฉุกเฉิน (expert literature) เพื่อให้ท้องถิ่นหรือผู้บริหารนำไปประเมินการจัดการเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ฉุกเฉินและส่วนที่ขาดไป กล่าวคือ แผนงานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินได้ อีกทั้งยังใช้ไปปฏิบัติได้ อีกทั้ง Daniel Henstra (2010) ได้เสนอว่า การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือแผนงานจัดการอาจมีความยากในการปฏิบัติเพราะภัยพิบัติหรือสาธารณภัยไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำจึงไม่สามารถคาดการณ์ความแน่นอนได้ในอนาคต และทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญ ในการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะส่งผลต่อทรัพยากรที่จะถูกดึงมาใช้ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว

การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินถูกยอมรับว่าเป็นอันตรายซึ่งอาจจะได้แก่ น้ำท่วม รถไฟ脱轨 อุบัติเหตุ อุทกภัยและความอ่อนแอ ทั้งทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม ซึ่งการจัดการของรัฐสามารถแบ่งการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินได้ 4 นโยบาย นโยบายเตรียมการ นโยบายการบรรเทา นโยบายการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน และการกู้คืนสถานการณ์ ซึ่งนโยบายการเตรียมการ การเพิ่มความสามารถของชุมชนในการรับมือกับผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน นโยบายบรรเทา มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากอันตรายที่เกิดขึ้น นโยบายการรับมือสถานการณ์ การปฏิบัติการณ์ที่เข้มแข็ง หรือ ระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน และการช่วยเหลือเยื่อและการกู้สภาพเป็นการช่วยเหลือและกู้คืนสถานการณ์ต่างๆ ของสถานการณ์ฉุกเฉิน

ถึงแม้ว่าจะมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย อาทิ องค์การพัฒนาเอกชน แต่รัฐบาลก็ต้องดำเนินการเป็นหลักและมีศักยภาพมากกว่า ในการจัดการทั้งคนและอุปกรณ์และการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินก็เป็นอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดการ เพราะมีข้าราชการท้องถิ่น เช่น พนักงานดับเพลิง ตำรวจ(กรณีต่างประเทศ) การแพทย์ เป็นต้น ซึ่งท้องถิ่นจะสามารถรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินในเบื้องต้นได้ และสามารถที่จะพิจารณาความหลากหลายอันตราย และ ความอ่อนแอที่ชุมชนจะเผชิญได้เป็นอย่างดี

การประเมินแผนงานจะทำหน้าที่เปรียบเทียบแผนงานจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินโดยอาศัยเกณฑ์วัตถุประสงค์ ซึ่งผู้บริหารสามารถนำไปประเมินการบริหารได้ ซึ่งการวัดผลการดำเนินงานก็จะเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือ เปรียบเทียบกับชุมชนอื่นๆ และการประเมินแผนงานจะทำให้สามารถระบุสิ่งที่ต้องการแก้ไขในสิ่งที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน การประเมินแผนงานและผลการดำเนินการสามารถใช้ในการบริการภายในชุมชน ซึ่งประชาชนไม่ค่อยจะต้องการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นจึงเป็นการจูงใจให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ไม่ให้มองข้ามความสำคัญของการบริการด้านนี้ ซึ่งการประเมินแผนงานจะทำให้ผู้บริหารสามารถถึงทรัพยากรที่ต้องมาใช้ในการดำเนินงานได้ การประเมินแผนงานจะช่วยทำให้มีการรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น เพราะการประเมินจะให้ข้อมูลการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแก่ประชาชนมากขึ้น สุดท้ายการประเมินแผนงานใช้สำหรับ กำกับติดตามผลการดำเนินงานของท้องถิ่น

การประเมินการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินท้องถิ่น และนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้เขียนบทความได้จำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอนและมีเกณฑ์ 30 เกณฑ์ ดังนี้

1. นโยบายการเตรียมการ (Preparedness Policies)

1. ผู้จัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. คณะกรรมการแผนงานสถานการณ์ฉุกเฉิน
3. ระบุอันตรายและประเมินความเสี่ยง
4. แผนการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน
5. กฎหมายการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน
6. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
7. การทดสอบสถานการณ์ฉุกเฉิน
8. การช่วยเหลือกันและกัน
9. การเข้าถึงทางโครงสร้างพื้นฐาน
10. การวางแผนสำหรับคนพิการและคนแก่ชรา
11. การช่วยเหลือภาคธุรกิจ
12. การทบทวนแผนงาน

2. นโยบายการบรรเทา (Mitigation Policies)

1. แผนการบรรเทา
2. ระบบการเตือนภัย
3. การให้ความรู้กับประชาชน
4. เส้นทางสินค้าอันตราย
5. การวางแผนการจัดการพื้นที่

3. นโยบายการรับมือ (Response Policies)

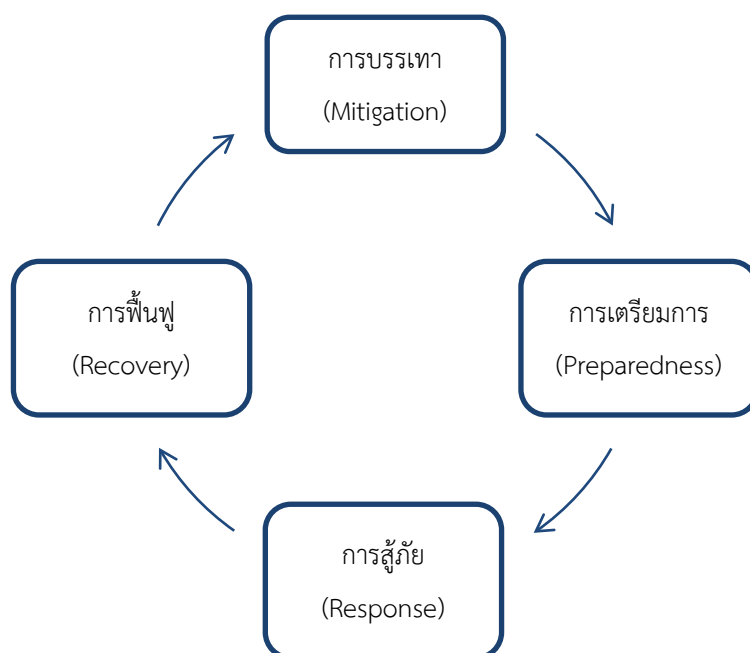
1. ศูนย์ปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ระบบการจัดการอุบัติเหตุ
3. แผนอพยพ
4. สถานที่พักขณะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน
5. การจัดการอาสาสมัคร
6. ทีมงานรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินของชุมชน
7. การค้นหาและช่วยเหลือ
8. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

4. นโยบายการฟื้นฟูสภาพ (Recovery Policies)

1. แผนการฟื้นฟูสภาพ
2. ความต่อเนื่องของแผนการดำเนินการ
3. การวัดความเสียหาย
4. การจัดการซากหักพัง
5. การฟื้นฟูสภาพ

2.1.1 วัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ

Phillips; Neal and Webb (2012: 37-38) ได้สรุปภาพรวมให้เห็นถึงการจัดการกับภัยพิบัติว่ามีข้อพิจารณาหลักๆอย่างน้อยสามช่วงด้วยกัน กล่าวคือ ช่วงแรกเป็นช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติหรือก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (Pre-impact) ช่วงที่สองเป็นช่วงที่เกิดภัยพิบัติ(Impact) และช่วงที่สามคือช่วงหลังจากที่เกิดภัยพิบัติแล้ว (Post-impact) ทั้งนี้ยังได้สรุปวงจรการจัดการภัยพิบัติจากรายงานของ The National Governors' Association Report (1979) ว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ

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

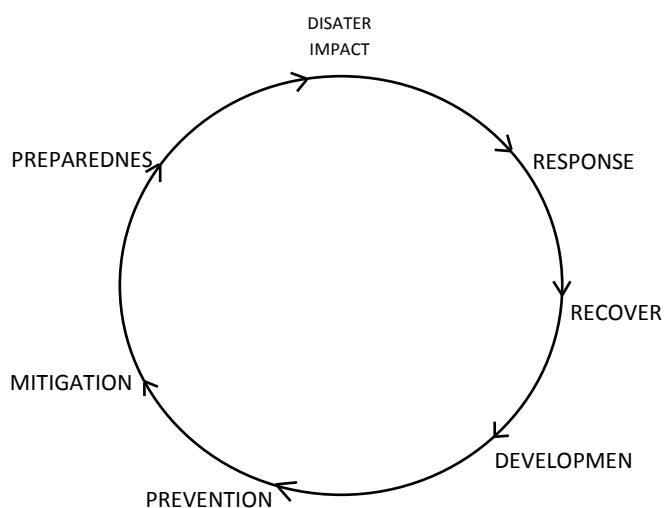
ประการแรก การบรรเทาสาธารณภัย (Mitigation) คือการลดความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติ เช่น การสร้างแนวป้องกัน มีการจัดการให้เกิดการใช้ที่ดินที่เหมาะสม (Land-use Management) มีการก่อตั้ง CEM (Comprehensive Emergency Management Programs) หรือโครงการจัดการภัยพิบัติแบบครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการสร้างรหัสความปลอดภัย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

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

ประการที่สาม การจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือการสนองตอบต่อเหตุการณ์ (Response) กล่าวคือเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น จะมีการดำเนินการตามแผนที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต โดยเป็นการเน้นลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด

ประการที่สี่ การฟื้นฟูหรือเยียวยา (Recovery) อันเป็นการนำสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ซึ่งในระยะสั้นจะมีการสนับสนุนและฟื้นฟูให้สภาพชีวิตจิตใจกลับคืนมาเท่าที่จะทำได้อันเป็นปฏิบัติการขั้นพื้นฐาน ส่วนในระยะยาวนั้นคือการสร้างสภาพในการดำเนินชีวิตให้กลับมดั่งเดิมหรือดีขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่

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 ซึ่งโดยทั่วไปก็จะมีการกำหนดขอบเขตหรือตัวแบบในการพิจารณาเรื่องการจัดการภัยพิบัติอยู่สี่ประการ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบรรเทา การเตรียมรับมือ การเผชิญกับเหตุการณ์ การฟื้นฟูเยียวยา ซึ่งการดำเนินการเพื่อรองรับกับปัญหาของอุทกภัยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณะภัยนั้น ก็มีหลักการเช่นเดียวกันในการเตรียมการเพื่อรองรับกับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด หากมีการเตรียมการที่ดีเพื่อรับมือกับสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นก็มีความเชื่อมั่นว่า จะสามารถลดความสูญเสียและผลกระทบต่อสังคมได้มาก



ภาพที่ 2.2 แสดงวัฏจักรของการจัดการภัยพิบัติ
แหล่งที่มา : Carter, W. Nick (1992: 50)

2.2 อุทกภัย : ความหมาย นิยาม ขอบข่าย

อุทกภัย เป็นหนึ่งในสาธารณภัย โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (2552: 112) ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดลอม ในขณะที่ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานาน

ทั้งนี้ชนิดของอุทกภัยสามารถแบ่งได้สองลักษณะใหญ่ด้วยกันตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (2552: 112) ได้จำแนกตามประเภทของอุทกภัยว่ามีลักษณะที่สำคัญดังนี้

ประการแรกคือน้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่ง (Inundation/Over bank flow) เป็นสภาวะน้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลจากการเกิดฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้นๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ๆ น้ำท่วมขังส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้าง เนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทันหรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูง

ประการที่สองคือน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือต้านน้ำน้อย หรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลัน มักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลยแต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย ทั้งนี้อาจรวมถึงน้ำป่าไหลหลาก¹ เกิดจากฝนตกหนักบนภูเขาหรือต้นน้ำลำธารและไหลบ่าลงที่ราบอย่างรวดเร็วความแรงของน้ำสามารถทำให้บ้านเรือน อาคาร ถนน สะพาน พังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้

สำหรับประเด็นเรื่องสาเหตุในการเกิดอุทกภัยนั้น หัสยา ไทยานนทร์ (2555) ได้อธิบายถึงปัจจัยหลักสำคัญสองประการด้วยกันกล่าวคือการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ และการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้อุทกภัยเกิดโดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ แบ่งได้ 3 กรณีคือ

1. น้ำจากฟ้า (Precipitation) หมายถึง สภาวะน้ำที่ตกลงมาจากท้องฟ้า อาจเป็นลักษณะ ฝน หิมะ ละอองหรือลูกเห็บ โดยทั่วไปถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัย และฝนที่มีปริมาณมากมาจากพายุฝน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ พายุฝนฟ้าคะนอง, พายุหมุนเขตร้อนต่างๆ, พายุทอร์นาโด
2. น้ำจากแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ประตูละลอกน้ำ ฝายทดน้ำ ฯลฯ โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมคือการระบายน้ำส่วนเกินในปริมาณมากทิ้งออกไปเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อแหล่งน้ำดังกล่าว กรณีนี้จะทำให้เกิดน้ำท่วมที่ลุ่มสองฝั่งด้านท้ายน้ำในลักษณะค่อยๆท่วม น้ำท่วมอันเกิดจากระบบ

¹ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ควบคุม เช่น เชื้อนพัง อ่างเก็บน้ำแตก ประตูละบายน้ำไม่อาจทำหน้าที่ได้ จะทำให้เกิดน้ำหลาก มีความรุนแรงมากกว่าน้ำป่า และมีความเสียหายมาก

3. น้ำท่วมจากน้ำทะเลหนุน เกิดจากระดับน้ำทะเลยกตัวสูงในน้ำขึ้นแล้วท่วมพื้นที่โดยตรง และน้ำทะเลไหลย้อนเข้าสู่ลำน้ำ เพิ่มระดับน้ำในลำน้ำที่ระบายน้ำจากลุ่มน้ำตอนบน จนเอ่อท่วมพื้นที่สองฝั่ง

สำหรับการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์นั้น ประเด็นสำคัญคือ การขาดการวางแผนในการขยายตัวของชุมชนเมืองทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ตามจำนวนประชากรที่มากขึ้นแต่ขาดการเอาใจใส่เรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติกลับหันไปใส่ใจเศรษฐกิจและความมั่งคั่งของตะวันตก ส่งผลต่อวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำหรือที่ลุ่ม จึงส่งผลให้แหล่งรองรับน้ำถูกถมกลายเป็นบ้านจัดสรรอย่างขาดการวางแผนและควบคุม

ขาดการวางแผนและการใช้มาตรการในการป้องกันทางด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด อำเภอหรือเทศบาล ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ

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

จากการสนทนาปัญหาอุทกศาสตร์ในมุมมองภาคส่วนต่างๆ สามารถสรุปได้ 3 ประเด็นดังนี้ (หัสยา ไทยานนท์, 2555: 58)

1. ปัญหาด้านนโยบายหลัก เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐกำหนดนโยบายและแผนงานฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ขาดความเป็นธรรมและการปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ
2. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์การบริหารจัดการน้ำ หน่วยงานภาครัฐขาดการบูรณาการและความเข้าใจภาพรวมเรื่องน้ำ ไม่มีข้อมูลในเรื่องน้ำ และไม่ทันเหตุการณ์
3. ปัญหาด้านกฎหมาย ที่ให้อำนาจเพียงหน่วยงานของรัฐตัดสินใจ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมการจัดการน้ำของแต่ละท้องถิ่น

2.3 ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยง : ความหมายและขอบเขต

2.3.1 องค์ประกอบหลักของการบริหารความเสี่ยงตามแนวทางของ COSO

องค์ประกอบหลักของการบริหารความเสี่ยงตามแนวทางของ COSO ประกอบด้วย 8 ส่วนหลัก คือ (องค์การสวนพฤกษศาสตร์, 2554:18)

1. ปัจจัยภายในองค์กร (Internal Environment) ปัจจัยภายในองค์กร เป็นเรื่องของค่านิยม แนวทางการบริหารงานของผู้บริหาร รวมไปถึงบรรยากาศที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรควบคุมและดำเนินกิจกรรมให้บรรลุผลตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หากองค์กรใดมีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญในการบริหารความเสี่ยงองค์กรนั้นๆ จะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้ดีกว่าองค์กรที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยง

ทั้งนี้หากมองในเชิงการจัดการสาธารณภัย เรื่องค่านิยมหรือแนวทางการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงต่อภัยที่จะเกิดขึ้น

2. การตั้งวัตถุประสงค์ (Objective Setting) องค์กรต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงในแต่ละระดับ เช่น ระดับองค์กร และระดับกิจกรรม

3. การระบุเหตุการณ์หรือปัญหาที่จะเกิดขึ้น (Event Identification) คือการระบุเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกองค์กร

4. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) จะช่วยให้แต่ละองค์กรพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อการบริหารวัตถุประสงค์ขององค์กร ฝ่ายบริหารจะประเมินเหตุการณ์ จาก 2 มุมมอง ซึ่งได้แก่ โอกาสที่จะเกิด และผลกระทบ ซึ่งโดยปกติแล้วจะใช้ทั้งวิธีเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณร่วมกัน

5. การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Response) เป็นการระบุว่าจะเลือกใดบ้างที่สามารถใช้ในการจัดการกับความเสี่ยง คัดเลือกทางเลือกที่เหมาะสมและนำไปปฏิบัติโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารความเสี่ยงขององค์กรแต่อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงต้องคุ้มค่างับการลดระดับผลกระทบความเสี่ยง ทางเลือกหรือกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงแบ่งได้ 4 แนวทางหลัก คือ การยอมรับ การควบคุม การยกเลิกหรือหลีกเลี่ยง และการโอนหรือการแบ่งความเสี่ยง

6. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) หมายถึงขั้นตอนหรือนโยบายที่เป็นการควบคุมเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การตอบสนองความเสี่ยงที่ได้เลือกไว้แล้วยังอยู่ระดับที่สามารถยอมรับได้

7. การสื่อสารและการส่งข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการบริหารความเสี่ยง (Information and Communication) ลำดับขั้นตอนนี้ถือว่ามีความสำคัญ เพราะจะมีส่วนช่วยทำให้บุคลากรในองค์กรได้ทราบถึงทิศทางการดำเนินงานด้านการบริหารความเสี่ยง ตลอดจนถือเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงขององค์กร

8. การติดตามการดำเนินงาน (Monitoring) การมีระบบติดตามการบริหารความเสี่ยงขององค์กรซึ่งเป็นกระบวนการประเมิน และคุณภาพขององค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยงขององค์กร

ในภาพรวมของการจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับมิติของการจัดการสาธารณภัยนั้น ย่อมต้องมีการพิจารณาปัจจัยภายในองค์กร (Internal Environment) การตั้งวัตถุประสงค์ (Objective Setting) การระบุเหตุการณ์หรือปัญหาที่จะเกิดขึ้น (Event Identification) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Response) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) การสื่อสารและการส่งข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการบริหารความเสี่ยง (Information and Communication) และการติดตามการดำเนินงาน (Monitoring) ทั้งนี้องค์ประกอบต่างๆที่กล่าวมาล้วนแล้วแต่นับสำคัญต่อการจัดการสาธารณภัยทั้งสิ้น เพราะหากไม่มีการจัดการความเสี่ยงทั้งในสภาวะปกติหรือในสภาวะที่ได้รับผลกระทบจากภัยต่างๆแล้ว ย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลวขององค์กร หรือหากเป็นองค์กรของรัฐหากไม่มีการจัดการความเสี่ยง และหากเกิดเหตุการณ์หรือสาธารณภัยต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนอย่างแน่นอน ดังนั้นการประเมินความเสี่ยงเสมือนหนึ่งเป็นการวาดภาพเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นและเตรียมรับมือกับสถานการณ์นั้นอย่างทันทั่วทั้งที่

2.3.2 กระบวนการบริหารความเสี่ยง

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือวัตถุประสงค์ขององค์กรจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์พันธกิจ และทิศทางการดำเนินงานขององค์กร และจะต้องมีความสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับองค์กร หน่วยงาน กิจกรรม จนถึงระดับบุคคล เพื่อให้วัตถุประสงค์ในภาพรวมบรรลุเป้าประสงค์ ทราบขอบเขตการดำเนินงานในแต่ละระดับ และสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้นวัตถุประสงค์จะต้องแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ ที่องค์กรต้องการจะบรรลุ ไม่ใช่การกล่าวถึง กระบวนการในการปฏิบัติ ซึ่งควรมีลำดับขั้นตอนดังนี้

1) วัตถุประสงค์ระดับองค์กร (Entity-Level Objectives) โดยปกติจะระบุไว้ในแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานประจำปีขององค์กร โดยใช้เป้าหมายขององค์กรเป็นตัวกำหนด

2) วัตถุประสงค์ระดับกิจกรรม (Activity-Level Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่เฉพาะของแต่ละกิจกรรมซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร หรือหน่วยงานได้มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของกิจกรรม/งาน/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรไว้แล้ว ก็สามารถนำมาใช้แทนวัตถุประสงค์ได้

2. การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) เป็นการค้นหาเพื่อให้ทราบว่ามีความเสี่ยงใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร และส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรหรือผลการปฏิบัติงาน ทั้งในระดับองค์กรและระดับกิจกรรม ซึ่งต้องพิจารณาสาเหตุความเสี่ยงทั้งที่มาจากปัจจัยภายในและภายนอกการระบุปัจจัยเสี่ยงควรเริ่มต้นด้วยการแจกแจงกระบวนการปฏิบัติงาน ที่จะทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ แล้วจึงระบุปัจจัยเสี่ยงที่จะมีผลต่อกระบวนการปฏิบัติงานนั้น ๆ ปัจจัยเสี่ยงนั้นควรจะเป็นต้นเหตุที่แท้จริงเพื่อใช้ในการหามาตรการการลดความเสี่ยง การระบุความเสี่ยง สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น จากการวิเคราะห์กระบวนการทำงาน การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การระดมสมอง เปรียบเทียบกับองค์กรอื่น สัมภาษณ์ แบบสอบถาม เป็นต้น ซึ่งประเภทของความเสี่ยงมีดังนี้ (กิตติ บุญนาค, 2554: 2)

ปัจจัยเสี่ยงภายในองค์กร คือ วัฒนธรรมองค์กร, นโยบาย, กระบวนการ, บุคลากร, เครื่องมืออุปกรณ์, ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกองค์กร คือ ภัยธรรมชาติ, สิ่งแวดล้อม, คู่แข่ง, เศรษฐกิจ, การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี, การเมือง, กฎหมาย, พฤติกรรมผู้บริโภค/ลูกค้า

3. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การประเมินความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์ การประเมิน และการจัดระดับความเสี่ยง ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนดังนี้ (อัญญา ณ ระนอง, 2553: 77)

1) การกำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน เป็นการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยง ได้แก่ ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) ระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) ซึ่งสามารถกำหนดเกณฑ์ได้ทั้งเกณฑ์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

2) การประเมินโอกาสและผลกระทบของความเสี่ยงเป็นการนำปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยที่ระบุไว้มาประเมินโอกาส (Likelihood) ที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงต่างๆ และประเมินระดับความรุนแรงหรือมูลค่าความเสียหาย (Impact) จากความเสี่ยง เพื่อให้เห็นถึงระดับของความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถกำหนดการควบคุมความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสมซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานสามารถวางแผนและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างถูกต้องภายใต้งบประมาณ กำลังคน หรือเวลาที่มีจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ข้างต้น ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

(1) พิจารณาความถี่ของโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ (Likelihood) ว่ามีโอกาสมากน้อยเพียงใดตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

(2) พิจารณาความรุนแรงของผลกระทบของความเสี่ยง (Impact) ที่มีผลต่อองค์กรหรือหน่วยงานว่ามีระดับความรุนแรงหรือเสียหายเพียงใดตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

(3) การประเมินโอกาสและผลกระทบของความเสี่ยงเป็นการนำปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยที่ระบุไว้มาประเมินโอกาส (Likelihood) ที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงต่าง ๆ และประเมินระดับความรุนแรงหรือมูลค่าความเสียหาย (Impact) จากความเสี่ยง เพื่อให้เห็นถึงระดับของความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถกำหนดการควบคุมความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสมซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานสามารถวางแผนและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างถูกต้องภายใต้งบประมาณ กำลังคน หรือเวลาที่มีจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ข้างต้น ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้คือ (1) พิจารณาความถี่ของโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ (Likelihood) ว่ามีโอกาสมากน้อยเพียงใดตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด (2) พิจารณาความรุนแรงของผลกระทบของความเสี่ยง (Impact) ที่มีผลต่อองค์กรหรือหน่วยงานว่ามีระดับความรุนแรง หรือมีความเสียหายเพียงใด ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

4. การจัดการความเสี่ยง ในการประเมินความเสี่ยงจะต้องมีการกำหนดแผนภูมิความเสี่ยง (Risk Profile) ที่ได้จากการพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจากโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact) และขอบเขตของระดับความเสี่ยงที่สามารถยอมรับได้ (Risk Appetite Boundary)

$$\text{ระดับความเสี่ยง} = (\text{โอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ}) \times (\text{ผลกระทบของเหตุการณ์ต่างๆ})$$

ตาราง 2.1 แผนภูมิความเสี่ยง (Risk Profile)

โอกาสที่จะเกิด	ระดับความรุนแรงของผลกระทบ				
	1	2	3	4	5
5	5 = M	10 = H	15 = E	20 = E	25 = E
4	4 = M	8 = H	12 = H	16 = E	20 = E
3	3 = L	6 = M	9 = H	12 = H	15 = E
2	2 = L	4 = M	6 = M	8 = H	10 = H
1	1 = L	2 = L	3 = L	4 = M	5 = M

แหล่งที่มา : คู่มือการบริหารความเสี่ยง 2554 องค์การสวนพฤกษศาสตร์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระดับของความเสียง (Degree of Risk) กำหนดเกณฑ์ไว้ 4 ระดับได้แก่ สูงมาก สูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งสามารถแสดงเป็น Risk Profile มีเกณฑ์การจัดแบ่งดังนี้

1. ความเสียงระดับต่ำ (Low) ใช้อักษรตัว (L) คะแนนระดับความเสียง 1-3 คะแนน ยอมรับความเสียง กำหนดเป็นสีเขียว โดยทั่วไปความเสียงในระดับนี้ให้ถือว่าเป็นความเสียงที่ไม่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินงาน ความเสียงที่เกิดขึ้นนั้นสามารถยอมรับได้ภายใต้การควบคุมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่ต้องดำเนินการใดๆเพิ่มเติม

2. ความเสียงระดับปานกลาง (Medium) ใช้อักษรตัว (M) คะแนนระดับความเสียง 4-7 คะแนน ยอมรับความเสียงแต่ต้องมีแผนควบคุมความเสียง กำหนดให้เป็นสีเหลือง ความเสียงในระดับนี้ให้ถือว่าเป็นความเสียงที่ยอมรับได้ แต่ต้องมีการจัดการเพิ่มเติม

3. ความเสียงระดับสูง (High) ใช้อักษรตัว (H) คะแนนระดับความเสียง 8-14 คะแนน ต้องมีแผนลดความเสียง กำหนดเป็นสีแดง เพื่อให้ความเสียงนั้นลดลงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

4. ความเสียงระดับสูงมาก (Extreme) ใช้อักษรตัว (E) คะแนนระดับความเสียง 15-25 คะแนน ต้องมีแผนลดความเสียงและประเมินซ้ำ หรืออาจต้องถ่ายโอนความเสียง กำหนดเป็นสีแดง

4.1 การกำหนดเกณฑ์การจัดการความเสียง Risk Appetite Boundary ขอบเขตของระดับความเสียงที่สามารถยอมรับได้ กำหนดไว้ 1-5 Risk Appetite เป้าหมายที่คาดหวังของการควบคุมความเสียงระดับที่ยอมรับได้ กำหนดที่ระดับ 1-3 Risk Tolerance ระดับความเสียงที่องค์กรยอมรับได้ หลังการจัดการ 4-5

4.2 แนวทางการตอบสนองความเสียง การกำหนดแนวทางตอบสนองความเสียง ซึ่งในการแนวทางการจัดการความเสียงมีหลายวิธี และสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารจัดการความเสียงต้องคุ้มค่า กับการลดระดับผลกระทบความเสียงทางเลือกหรือกลยุทธ์ในการจัดการความเสียงซึ่งแบ่งเป็นแนวทางดังนี้

ยอมรับ (Take, Accept) หมายถึง การที่ความเสียงนั้นสามารถยอมรับได้ภายใต้การควบคุมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่ต้องดำเนินการใดๆ เช่นกรณีที่มีความเสียงในระดับไม่รุนแรงและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการใด ๆ ให้ขออนุมัติหลักการรับความเสี่ยงไว้และไม่ดำเนินการใดๆ

การลด/ควบคุม (Reduction/Treat) หมายถึง การที่ความเสียงนั้นสามารถยอมรับได้ แต่ต้องมีการแก้ไขวิธีการควบคุมหรือมีการควบคุมเพิ่มเติม เพื่อให้มีการควบคุมที่เพียงพอและเหมาะสม การจัดทำแผนฉุกเฉินโอนย้าย (Transfer) หรือแบ่ง (Share) หมายถึง การโอนย้ายหรือแบ่งความเสียงไปให้ผู้อื่นช่วยรับผิดชอบ เช่น การจ้างบุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน การทำประกันภัย

ยกเลิก (Terminate) หรือ หลีกเลี่ยง (Avoid) หมายถึง การที่ความเสียงนั้นไม่สามารถยอมรับได้และต้องจัดการให้ความเสียงนั้นไปอยู่นอกเงื่อนไขของการดำเนินงาน เช่น การหยุดดำเนินงานหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียงนั้น การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน การลดขนาดของงานหรือกิจกรรมลง

เมื่อเลือกวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมที่จะใช้จัดการความเสียงแล้ว ต้องมีการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง เพื่อกำหนดมาตรการหรือแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการและควบคุมความเสียงอย่างเป็นรูปธรรมและให้สามารถติดตามและประเมินผลการจัดการความเสียงนั้นได้ การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการหรือแผนปฏิบัติการในการจัดการและควบคุมความเสียงที่สูงมาก (Extreme) และสูง (High) นั้นให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ สำหรับความเสียงในระดับปานกลาง (Medium)

อาจมีการควบคุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเป้าหมาย ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการลดความเสี่ยงควรต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าในด้านค่าใช้จ่ายและต้นทุนที่ต้องใช้กับประโยชน์ที่จะได้รับด้วยโดยที่แผนลดความเสี่ยงควรมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) มีวิธีการดำเนินงาน (ขั้นตอน, กระบวนการ)
- (2) กำหนดหน่วยงานหรือบุคคลที่จะเป็นผู้รับผิดชอบแผนบริหารความเสี่ยงนั้น
- (3) กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน

5. การติดตามประเมินผลการบริหารความเสี่ยง

หลังจากจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงและมีการดำเนินงานตามแผนแล้วจะต้องมีการรายงานและติดตามผลเป็นระยะ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้มีการดำเนินงานไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมและสามารถควบคุมความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ ในด้านความเสี่ยงระดับองค์กร ผู้รับผิดชอบกิจกรรม/โครงการ รายงานผลตามแผนบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้มายังหน่วยงานบริหารความเสี่ยงขององค์กรเป็นระยะ ในด้านความเสี่ยงระดับกิจกรรม ผู้บริหารเป็นผู้ติดตามประเมินผลกิจกรรม/โครงการที่สำนักรับผิดชอบ โดยมอบหมายให้ตัวแทนคณะทำงานประจำหน่วยงาน เป็นผู้จัดทำรายงานส่งมายังหน่วยงานบริหารความเสี่ยงขององค์กร

6. การทบทวนแผนบริหารความเสี่ยง

เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรมีการบริหารความเสี่ยงเป็นไปอย่างเหมาะสม เพียงพอ ถูกต้อง และมีประสิทธิผล มาตรการหรือกลไกการควบคุมความเสี่ยง (Control Activity) ที่ดำเนินการสามารถลดและควบคุมความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้จริงและอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือต้องจัดหามาตรการหรือตัวควบคุมอื่นเพิ่มเติม เพื่อให้ความเสี่ยงที่ยังเหลืออยู่หลังมีการจัดการ (Residual Risk) อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และให้องค์กรมีการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องจนเป็นวัฒนธรรมในการดำเนินงาน

2.4 อุทกภัยในมุมมองเชิงประวัติศาสตร์

หากมองในภาพรวมมหาอุทกภัยกับประเทศไทยแล้ว สามารถพิจารณาผ่านมุมมองเชิงประวัติศาสตร์อันโหดร้ายของภัยพิบัติทางน้ำ ซึ่งรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2.2 ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ภาพรวมมหาอุทกภัยกับประเทศไทย

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
ภัยพิบัติ ตำบลกะทูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ปี 2531 (22 พฤศจิกายน 2531)	น้ำป่าจากภูเขาเหนือหมู่บ้านได้ซัดเอาดินโคลน หินและท่อนซุงขนาดใหญ่เข้าถล่มบ้านเรือน จนส่งผลให้ ชาวบ้าน ต.กะทูน อ.พิปูน จ.นครศรีธรรมราช กลายเป็นทะเลโคลน	บ้านเรือนนับพันหลังถูกทับถมอยู่ใต้ ท่อนซุงมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 700 คน ประชาชนจำนวนมากขาดแคลนที่อยู่และส่งผลกระทบทางจิตใจของประชาชนอย่างมาก
น้ำท่วมอำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 2543 (21-23 พ.ย. 2543)	ฝนตกหนัก 3 วัน 3 คืน ในเขต อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ทำให้น้ำจากเขตเทือกเขาสนกาลาศีรีบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย ไหลป่าเข้าท่วมตัวเมืองขึ้นในซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะอย่างรวดเร็ว และถือเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมเมืองครั้งที่เลวร้ายที่สุด	สร้างความเสียหายเป็นมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาท จำนวนผู้เสียชีวิตตามประกาศจากทางราชการ 35 คน แต่จำนวนผู้เสียชีวิตจริง ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ สูงถึง 233 คน ไม่รวมชาวต่างประเทศ
น้ำป่าถล่ม อำเภอวังขึ้น จังหวัดแพร่ ปี 2544 (4 พฤษภาคม 2544)	น้ำป่าจากอุทยานแห่งชาติเวียงโกศัยไหลทะลัก ในเขตพื้นที่หลายตำบลของ อ.วังขึ้น จ.แพร่ โดยฝนได้ตกติดต่อกันถึง 3 วัน 3 คืน น้ำทะลักเข้ามาในพื้นที่อย่างรุนแรงจนถนนสะพานถูกตัดขาด	บ้านเรือนถูกน้ำพัดหายไป 45 หลังคาเรือน มีผู้เสียชีวิต 23 ราย สูญหาย 16 คน บาดเจ็บ 58 คน ถือเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมรุนแรงที่สุดในรอบ 100 ปีของจ.แพร่
น้ำท่วม-ดินถล่มบ้านน้ำก้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ปี 2544 (11 สิงหาคม 2544)	เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม-ดินโคลนถล่ม ณ บ้านน้ำก้อ ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ น้ำป่าบนภูเขาสูงได้เคลื่อนตัวเข้าใส่หมู่บ้านที่อยู่ในรัศมีทางน้ำอย่างรวดเร็ว	บ้านเรือนประชาชนหลายสิบหลัง ได้รับความเสียหายเหลือแต่สิ่งปรักหักพัง โดยมีผู้เสียชีวิต 147 ราย
น้ำท่วมดินถล่ม อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ปี 2547 (22 พฤษภาคม 2547)	ฝนตกอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวัน น้ำป่าจากบนเขาได้พัดเอาโคลนและท่อนซุงที่มีคนลักลอบตัดไว้ ลงมาถล่มเขตเทศบาลแม่ระมาด จ.ตาก	บ้านเรือนถูกพัดหายไปนับร้อยหลัง ชาวบ้าน 6,019 คน จาก 2,113 ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน ในเบื้องต้นมีผู้เสียชีวิต 4 ราย และสูญหายอีกเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
น้ำท่วมหนักจังหวัด เชียงใหม่ ปี 2548 (14 สิงหาคม 2548)	เกิดน้ำท่วมในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ภายหลังฝนถล่มหนักในภาคเหนือตอนบน เหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้หลายจังหวัดถูกน้ำ ท่วมจมบาดาล กระแสน้ำเหนือ ที่ไหลลงสู่ แม่น้ำปิง ได้ทะลักเข้าท่วมตัวเมืองเชียงใหม่ อย่างรวดเร็ว มีระดับสูงเป็นประวัติการณ์ใน รอบ 50 ปี	บ้านเรือนราษฎรในเขตเทศบาล นครเชียงใหม่นับพันหลังถูกน้ำ ท่วมได้รับความเสียหาย ตลาด วโรรส ตลาดลำไย ตลาดไนท์ บาซาร์ระดับน้ำสูงร่วม 70 ซม. พื้นที่บางแห่งระดับน้ำสูงเกือบ 2 เมตร ส่งผลให้เกิดความ เสียหายทางเศรษฐกิจเป็น จำนวนมาก
น้ำท่วม 8 จังหวัด ภาคใต้ ปีพ.ศ.2548 (14-24 ธันวาคม 2548)	เกิดอุทกภัยซ้ำอีกครั้งใน 16 อำเภอของ จังหวัดสงขลา และเขตรอบนอกของตัวเมือง หาดใหญ่ เหตุการณ์ครั้งนี้แม้ผลไม่รุนแรงเท่า ในปี พ.ศ. 2543 แต่มีผู้ประสบความ เดือดร้อนเป็นจำนวนมาก กระทรวงมหาดไทย รายงานสถานการณ์น้ำ ท่วมว่า มีพื้นที่ประสบภัยรวม 8 จังหวัด คือ สงขลา นครศรีธรรมราช ปัตตานี นราธิวาส พัทลุง ตรัง ยะลา และสตูล	ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 1.6 ล้านคน มีผู้เสียชีวิต 25 ราย และยังมีผู้สูญหายไปอีก 1 ราย ที่ จ.ยะลา มูลค่าความ เสียหายประมาณ 600 ล้าน บาท
อุทกภัยและโคลนถล่ม 5 จังหวัดในเขต ภาคเหนือตอนล่าง ปี 2549 (22-23 พฤษภาคม 2549)	ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 2549 เกิด เหตุการณ์ที่ฝนตกผิดปกติในพื้นที่เป็นเวลา หลายวัน ในบริเวณภาคเหนือตอนล่าง ทำให้ ดินบนภูเขาไม่สามารถอุ้มน้ำฝนที่ตกลงมาได้ ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม และดินถล่มในช่วง กลางคืนของวันที่ 22ต่อเนื่องถึงเช้ามืดของ วันที่ 23 พฤษภาคม 2549	มีผู้เสียชีวิตถึง 75 คน จาก จำนวนผู้เสียชีวิตและสูญหาย ทั้งหมด 116 ราย ในพื้นที่ 5 จังหวัดที่ประสบเหตุการณ์ อุทกภัยและโคลนถล่มครั้งนี้ จังหวัดที่มีพื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุการณ์นี้มาก ที่สุด คือ จังหวัดอุตรดิตถ์
น้ำท่วมจังหวัดน่าน ปี 2549 และปี 2553	อิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้กำลังปาน กลาง ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและ ประเทศไทยตอนบน ประกอบกับร่องความ กดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ตอนบน ทำให้บริเวณภาคเหนือตอนบนมีฝน ตกหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะ จ.น่าน เกิดน้ำท่วมหนักจนสถานการณ์เข้าสู่	บ้านเรือนกว่า 3,000 หลังคา เรือนจมอยู่ใต้บาดาล ระดับน้ำ สูงถึง 3 เมตร ชาวบ้านต้อง อพยพหนีตายขึ้นไปอยู่บนที่สูง

	ชั้นวิกฤตโดยน้ำในแม่น้ำน่านมีระดับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่ริมตลิ่งพื้นที่อ.ท่าวังผา ได้รับผลกระทบมากที่สุด ปริมาณน้ำในแม่น้ำน่านที่จุดอ.ท่าวังผา ในวันที่ 20 สิงหาคม 2549 พบว่าปริมาณน้ำขึ้นสูงถึง 9.30 เมตร ซึ่งเลยจุดวิกฤตที่ 7 เมตร ทำให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมในพื้นที่ลุ่มและพื้นที่ริมฝั่ง 2 ตำบล รวม 6 หมู่บ้าน คือ ต.ป่าคา และ ต.ศรีภูมิ สำหรับเขตเทศบาลเมืองน่าน ระดับน้ำในแม่น้ำน่านได้เข้าท่วมบ้านเรือนที่อยู่ริมแม่น้ำน่าน อย่างรวดเร็ว น้ำท่วมครั้งนี้มีความรุนแรงเทียบเท่าเมื่อปี 2506 หรือรุนแรงที่สุดในรอบ 43 ปี ต่อมาปี 2553 ได้เกิดฝนตกหนักติดต่อกัน 2 วัน 2 คืน ตั้งวันที่ 17 ก.ค. จนถึงเช้าวันที่ 18 ก.ค. 2553 ทำให้เกิดน้ำหลากเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร และดินถล่มปิดทางเข้าหมู่บ้าน อ.ปัว และ อ.ท่าวังผา ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมหนักอีกครั้งหนึ่งในจังหวัดน่าน	
น้ำท่วม 21 จังหวัดภาคกลางและภาคอีสาน	เป็นเหตุการณ์เกิดน้ำท่วมในประเทศไทยหนักที่สุดรอบหลายสิบปีเพราะฝนตกหนักหลายพื้นที่ในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2553 สื่อระบุว่าอุทกภัยครั้งนั้นเริ่มตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม -14 ธันวาคม 2553	มีจังหวัดประสบภัยทั้งสิ้น 39 จังหวัด ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 7,038,248 คน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 180 คน
น้ำท่วมหาดใหญ่ 2553	เป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงมีน้ำท่วมสูงสามเมตร พื้นที่ในเขตเมืองได้รับผลกระทบถึงร้อยละ 80 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กองทัพเรือไทยได้ส่งเรือรบหลวงจักรีนฤเบศร มาให้ความช่วยเหลือโดยใช้เป็นครัวในการปรุงอาหาร จากนั้นจึงส่งลำเลียงไปยังจังหวัดโดยเฮลิคอปเตอร์	เหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้เสียชีวิต 20 คนราษฎรได้รับผลกระทบ 30,000ครัวเรือน ประชาชนราว 10,000 คนไม่สามารถออกจากที่พักอาศัยได้

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2555) ปรับปรุงและเพิ่มเติมจากพินิจ จันทรและคณะ (2554: 21-27)

ทั้งนี้หากพิจารณาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (2532 – 2552) มีการเกิดอุทกภัยจำนวนทั้งสิ้น 213 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตจำนวนทั้งสิ้น 2,938 คน มีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสิ้น 7,896 คน คิดเป็นมูลค่าความ

เสียหายทั้งสิ้นจำนวน **115,768,731,065** บาท ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2553 ก็เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วประเทศ อีกเช่นกัน (สามารถดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 2.3) ต่อเนื่องกับปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบ ปัญหาภัยธรรมชาตินับตั้งแต่เดือนมีนาคมเป็นต้นมา โดยปกติสภาพอากาศของเดือนมีนาคมอยู่ในช่วง ฤดูร้อน อากาศโดยทั่วไปจะร้อนอบอ้าวและมีฝนตกไม่มากนัก แต่ในปีนี้นักกลับกลายเป็นว่าบริเวณประเทศไทยตอนบนมีอากาศหนาวเย็นเกือบตลอดเดือนและมีฝนตกในบางช่วงเนื่องจากอิทธิพลของบริเวณความ กดอากาศสูงจากประเทศจีนที่แผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทยตอนบนเป็นระยะ ๆ โดยปริมาณฝนรวมทั้ง ประเทศของเดือนมีนาคมปีนี้มากที่สุดในรอบ 36 ปี (พ.ศ. 2519 - 2554) และหลายพื้นที่ที่มีปริมาณฝน มากที่สุดใน 24 ชั่วโมง สูงกว่าสถิติเดิมและอุณหภูมิต่ำสุดรายวันต่ำกว่าสถิติเดิมที่เคยตรวจวัดได้ของเดือน เดียวกัน สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นถือว่าผิดปกติ ในเดือนมิถุนายนประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “ไหหม่า” (HAIMA) (เป็นพายุที่ประเทศจีนตั้งชื่อ แปลว่าม้าน้ำ)

พายุลูกนี้ส่งผลให้หลายจังหวัดบริเวณประเทศไทยตอนบนโดยเฉพาะภาคเหนือมีฝนตกหนักถึง หนักมากต่อเนื่องและบางพื้นที่ที่มีปริมาณฝนมากที่สุดใน 24 ชั่วโมง สูงกว่าสถิติเดิมที่เคยตรวจวัดได้ของ เดือนเดียวกัน โดยปริมาณฝนสูงสุดใน 24 ชั่วโมงวัดได้ 335.2 มิลลิเมตรที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ต่อมาในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจาก พายุโซนร้อน “น็อกเตน” (NOCK-TEN) ซึ่งเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบน ผ่านประเทศลาวแล้วอ่อน กำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่าน และอ่อนกำลังลงเป็นหย่อม ความกดอากาศต่ำและปกคลุมภาคเหนือของประเทศไทยบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนในเวลา ต่อมา ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่นกับมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีฝนตกหนักถึงหนักมากหลายพื้นที่ ปริมาณฝนมากที่สุดใน 24 ชั่วโมง วัดได้ที่อำเภอเมืองจังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2554 สูงถึง 405.9 มิลลิเมตร ซึ่งทำลายสถิติเดิมในรอบปีของจังหวัดหนองคาย และมีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุดรธานี สกลนคร และนครพนม

ในเดือนสิงหาคมประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และร่องความกดอากาศต่ำ กำลังค่อนข้างแรงที่พัดผ่านประเทศไทยตอนบน ทำให้มีฝนตกชุกหนาแน่นเกือบตลอดเดือนโดยเฉพาะ บริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากเป็นระยะ ๆ จนเกิดน้ำท่วมต่อเนื่อง ในหลายพื้นที่ สำหรับเดือนกันยายน นอกเหนือจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และร่องความกดอากาศต่ำแล้ว ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อนอีก 2 ลูก คือพายุโซนร้อน “ไหถาง” (HAITANG) และ ใต้ฝุ่น “เนสาด” (NESAT) ส่งผลให้ประเทศไทยตอนบนมีฝนตกชุกหนาแน่นโดยมีฝนตกหนักถึงหนักมาก เป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องจากเดือนที่ผ่านมา และมีรายงานน้ำท่วมเป็นบริเวณกว้างและต่อเนื่องในหลายพื้นที่ บางพื้นที่น้ำท่วมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สร้างความเสียหายอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ทุกภาคส่วน และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ซึ่งอุทกภัยมหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นนับได้ว่ารุนแรงที่สุดเท่าที่เคย ปรากฏ และเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยตั้งแต่ต้นปีมาจนถึงเดือน กันยายนปรากฏว่า **ปริมาณฝนรวมทั้งประเทศสูงกว่าค่าปกติ ประมาณร้อยละ 32** ซึ่งสูงกว่าทุกปีที่เคย ตรวจวัดมาอันดับ 2 ปี พ.ศ. 2496 สูงกว่าค่าปกติร้อยละ 27 และอันดับ 3 ปี พ.ศ. 2513 สูงกว่าค่าปกติ ร้อยละ 23 แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะช่วงฤดูฝน (พฤษภาคม - กันยายน) ปรากฏว่าปีนี้ (2554) ประเทศไทย มีปริมาณฝนมากกว่าค่าปกติร้อยละ 20.1 อยู่อันดับที่ 3 ขณะที่ปี พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2499 ปริมาณฝน

สูงกว่าค่าปกติร้อยละ 23.6 และร้อยละ 20.7 อันดับที่ 1 และ 2 ตามลำดับ (สำนักพัฒนาอุทยานวิทยา, ออนไลน์ : 6 ตุลาคม 2554) เมื่อปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาจำนวนมากและต่อเนื่องทำให้น้ำเหนือไหลลงสู่ภาคกลางเพื่อลงสู่อ่าวไทย แต่ด้วยปริมาณที่มีจำนวนมาก จึงไม่สามารถทดทานต่อกระแสอันเชี่ยวกราดของสายน้ำได้ อุทกภัยครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ 8 ที่น้ำท่วมกรุงรัตนโกสินทร์อันจำต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ และความทรงจำที่ไม่อยากจำของคนไทยไปอีกนาน การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายครั้งที่ผ่านมา น่าจะนำมาเป็นบทเรียนที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาแก่รัฐบาลและการเรียนรู้ทางสังคม แต่ดูเหมือนว่าการจัดการในภาวะวิกฤตจะเน้นการบริหารตามสถานการณ์มากกว่าการจัดการปัญหาในระยะยาวอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนอุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2553

ครั้งที่	ช่วงเวลา	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	สาเหตุ	จำนวนจังหวัด
1	15-30 กรกฎาคม	12,126,657	อิทธิพลพายุโซนร้อน “โกนเซิน” และ “จันทู”	12
2	1-23 สิงหาคม	461,197,576	อิทธิพลร่องความกดอากาศต่ำที่ผ่านประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันออกเฉียงใต้กำลังแรง	40
3	24 สิงหาคม -15 กันยายน	555,927,843	อิทธิพลพายุ “มิดอิลเล” และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทำให้เหนือและอีสานประสบภัย	52
4	16 กันยายน-15 ตุลาคม	422,967,110	อิทธิพลร่องมรสุมกำลังค่อนข้างแรงพัดผ่านประเทศไทย	41
5	10 ตุลาคม -24 พฤศจิกายน	8,446,976,727	อิทธิพลร่องความกดอากาศต่ำที่พัดผ่านภาคใต้ตอนกลางและภาคตะวันออกและลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้	39
6	1-24 พฤศจิกายน	3,125,526,209	อิทธิพลพายุดีเปรสชันบริเวณอ่าวไทยตอนล่างเคลื่อนตัวผ่านภาคใต้	12
รวม	เกิดเหตุทั้งสิ้น 6 ครั้ง	13,024,722,122	-	-

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2555) สรุปรจาก วิบูลย์ สงวนพงศ์ (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) 2553.

2.5 ยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในอันที่จะยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ของประชาชนและของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จึงได้มีการกำหนด ยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสี่ยุทธศาสตร์กล่าวคือ

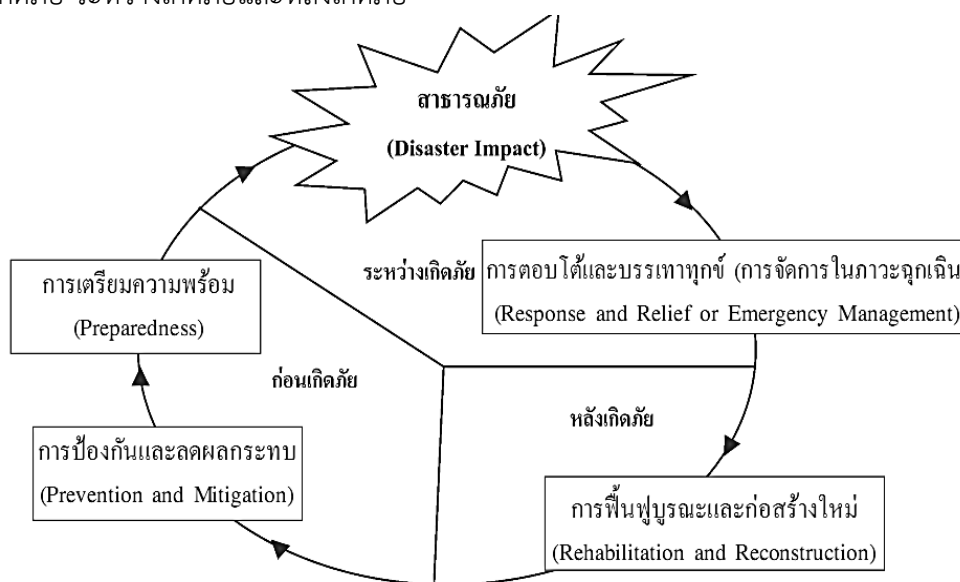
ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันและลดผลกระทบ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหารจัดการ สาธารณภัยให้มีขีดความสามารถในการเตรียมการเผชิญสาธารณภัยต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัย เป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยในพื้นที่เสี่ยงให้น้อยที่สุด ทั้งนี้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ การประเมินความเสี่ยงของพื้นที่เพื่อเฝ้าระวังและหาแนวทางในการจัดการอย่าง เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเตรียมความพร้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและ แนวทางปฏิบัติในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นและเพื่อลดภาระให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเมื่อ เกิดสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการที่จำเป็นให้ สามารถเผชิญและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเพื่อให้การปฏิบัติการ ในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบชัดเจนไม่สับสนและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการหลังเกิดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัย โดยเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพรวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเพื่อฟื้นฟูบูรณะ พื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ข้างต้นมีการปรับปรุงจาก ASEAN Disaster Risk Management Course; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) ซึ่งมีแนวทาง ในการพิจารณาวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) มีสามส่วนหลัก คือ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย



ภาพที่ 2.3 แสดงวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย

แหล่งที่มา: คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปรับปรุงจาก ASEAN Disaster Risk Management Course; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)

ทั้งนี้ในการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น ประเทศไทยมีแนวทางในการจัดการโดยมีการแบ่งระดับความรุนแรงของสถานการณ์ออกเป็นสี่ระดับ เพื่อให้มีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้เข้าควบคุมสถานการณ์ ซึ่งระดับที่ 1 หมายถึง สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ระดับที่ 2 หมายถึง สาธารณภัยขนาดกลาง ระดับที่ 3 หมายถึง สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรง และระดับที่ 4 หมายถึง สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ทั้งนี้ความรุนแรงของสาธารณภัยทั้ง 4 ระดับ สามารถพิจารณาได้ จากตาราง

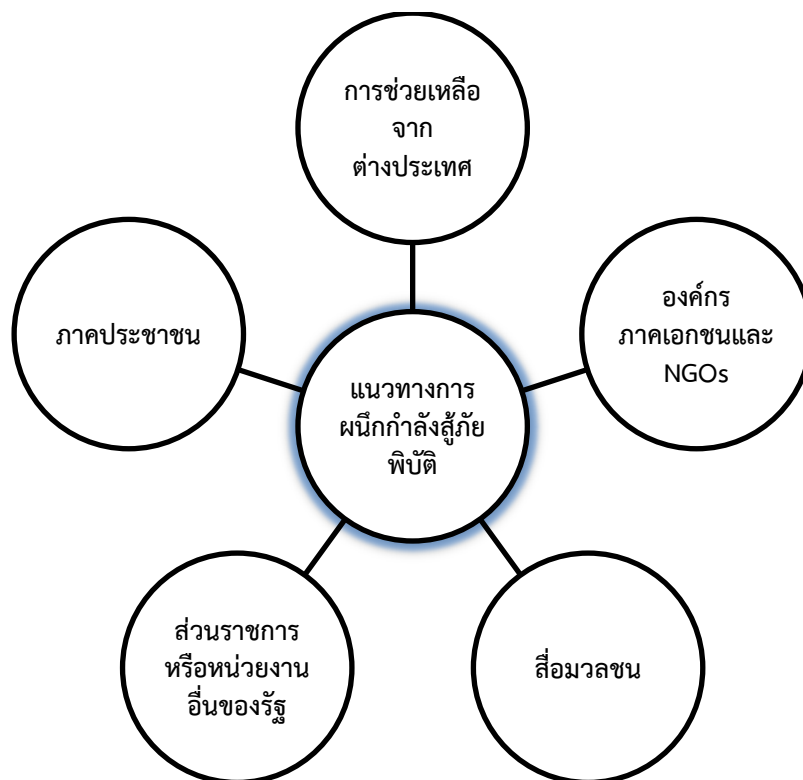
ตารางที่ 2.4 แสดงระดับความรุนแรงของสาธารณภัยและการจัดการ

ระดับ	ความรุนแรง	การจัดการ
1	สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอและ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการทม.สามารถควบคุมสถานการณ์ และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้อำนวยการระดับที่ 1 ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ ได้ผู้อำนวยการจังหวัดและ/หรือผู้อำนวยการทม.เข้าควบคุมสถานการณ์
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวางหรือ สาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ	ผู้อำนวยการในระดับที่ 2 ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ผู้อำนวยการกลางและ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเข้าควบคุมสถานการณ์
4	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายควบคุมสถานการณ์

แหล่งที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2553-2557

ทั้งนี้นอกจากจะพิจารณาแผนที่เป็นของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการแล้วในความเป็นจริงแล้ว เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้น ย่อมเป็นไปได้เลยที่หน่วยงานของรัฐรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง สุนทรชัย ขอบยศ (2555) ได้ตั้งประเด็นไว้ในบทความเรื่อง อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ทำลายการจัดการ(วิกฤต)ของประเทศไทย อย่างน่าสนใจว่า **ถ้า จะมีรัฐเพียงลำพังในการแก้ไขปัญหา?** โดยสุนทรชัย เห็นว่าลำพังเพียงภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเองได้หมดทุกอย่างในสถานการณ์วิกฤต หากแต่ความช่วยเหลือเกื้อกูลของทุกภาคส่วน (โปรดดูภาพที่ 2.4) ที่จะช่วยเหลือกันซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิด Governance คือให้ภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ความสำคัญกับภาคสังคมหรือการประสานงานกับองค์กรชุมชน(community organization) กลุ่มหรือเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Shah, Anwar, 2006: 2 ; Saito, Fumihiko, 2008: 7 ; Henry, Nicholas, 2007: 41) หรือเข้าทำนองสร้างทุกภาคส่วนให้เป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานภาครัฐช่วงวิกฤต (Public and Private Partnership) อย่างทันตาเห็น หากแต่ในระยะยาวรัฐต้องให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชนและ

ส่วนอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อในยามวิกฤตจะได้แก้ไขได้อย่างทันสถานการณ์ เพราะการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับทุกภาคส่วนมีความสำคัญอย่างมาก ภาพของมวลชนพึ่งพากันน้ำก็คงจะลดลง หากสร้างความร่วมมือในระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤต น้ำท่วมครั้งนี้คงเป็นบทเรียนที่มีค่ากับสังคมไทย ที่ต้องร่วมกันฝ่าวิกฤตนี้ไปด้วยกันอย่างมีสติ



ภาพที่ 2.4 แสดงแนวทางการฝึกกำลังเพื่อต่อสู้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ
แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2555)

การฝึกกำลังของภาคส่วนต่าง ๆ ข้างต้นนี้ดูจะมีความสอดคล้องกับทฤษฎีหรือแนวคิดเครือข่าย ซึ่งปัจจุบันนี้มีความพยายามส่งเสริมการทำงานรูปแบบดังกล่าวอย่างมาก เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าในปัจจุบันที่ปัญหาสาธารณะมีความซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี กลไกของระบบราชการที่เน้นกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชาแบบเดิมย่อมไม่สามารถสนองต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การร่วมมือกันเองระหว่างภาคราชการด้วยตนเอง หรือการร่วมมือกับภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะให้บรรลุผลร่วมกัน จึงเป็นแนวทางการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการอย่างมาก อาทิ งานของ Stephen Goldsmith and William D. Eggers (2004) ที่เขียนตำราชื่อ *Governing by Network* ที่ชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายและวิธีการบริหารแบบเครือข่าย กล่าวคือปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดเครือข่านั้น มีอยู่สี่ประการด้วยกัน คือ 1) การขยายตัวขององค์กรไม่ใช้รัฐที่มีบทบาททางสังคมการเมืองเพิ่มมากขึ้น 2) การตื่นตัวในการร่วมมือกันทำงานระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน 3) ความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร และประการ

สุดท้าย 4) คือความตื่นของภาคประชาชนในการดูแลตนเอง และการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ส่วนการบริหารแบบเครือข่ายนั้นอาจพิจารณาประเด็นสำคัญได้ดังนี้ ประการแรกคือการออกแบบเครือข่าย โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของงานและความรับผิดชอบที่ต้องการดำเนินการผ่านเครือข่ายให้ชัดเจน ประการที่สองคือ การเชื่อมโยงเครือข่าย โดยอาศัยกลไกเชื่อมต่อการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ภายในเครือข่ายและการสร้างความเชื่อใจและความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ประการที่สามคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและทักษะในการประสานงานและการปฏิบัติงานในแนวระนาบมากกว่าการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง

การดำเนินการในการสู่ภัยพิบัติก็นับว่าเป็นการดียิ่งหากมีการบริหารจัดการร่วมกันในพื้นที่ โดยเฉพาะการเกิดอุทกภัย ถือเป็นภัยที่สามารถได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน การประสานงานกันเพื่อช่วยเหลือความเดือดร้อนของประชาชนจึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีในการสู้กับมหาภัยพิบัติต่างๆได้

นอกจากนี้หากจะพิจารณาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำในอนาคต ในมุมมองของหัตยา ไทยานนท์ (2555: 51-54) เสนอว่า

1. ควรยกระดับภัยพิบัติเป็นวาระแห่งชาติ โดยให้มีการวางแผนระยะยาวมีมาตรการการป้องกัน การเตรียมการ การแจ้งเตือน การช่วยเหลือและการฟื้นฟูที่ชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติบรรเทาสาธารณภัย ปี 2550 ได้ระบุโครงสร้าง หน่วยงาน และแผนดำเนินการไว้รัฐบาลควรนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ
2. การบูรณาการแผนการจัดการสาธารณภัย ควรมีเพียงแผนเดียวแต่มีรายละเอียดแยกย่อย ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่นและต้องทดสอบแผนก่อนนำไปปฏิบัติ
3. ควรมีการใช้ความรู้เชิงเทคนิคเข้ามาแก้ปัญหา โดยควรมีการศึกษาตั้งแต่ต้นน้ำ การสร้างเขื่อน การกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การขุดลอกคูคลอง
4. ควรมีการสนับสนุนข้อมูลในส่วนต่างๆ ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะเครือข่ายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย
5. ความร่วมมือจากภาคประชาชน สร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยโดยการพัฒนาค้นหาพื้นที่ของตน มีระเบียบวินัย

2.6 หลักในการบริหารในภาวะวิกฤติ

ในการปฏิบัติงานขององค์กรโดยทั่วไปโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตอบสนองหรือดำเนินการแก้ไขต่อภาวะการณ์วิกฤติหรือฉุกเฉินนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการทำงานหรือการบริหารในภาวะวิกฤติ ดังนี้ (ทวีดา กมลเวช, 2554: 112-11)

1. **หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive)** ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่น จะต้องมีความรอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติเพราะจะต้องคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพพื้นที่และความสามารถของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่างๆและที่สำคัญคือมีความตระหนักถึงภัยต่อเนื่องของภัยหลักที่สามารถเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ แก่พื้นที่

2. หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) เป็นหลักในการคิดที่สืบเนื่องต่อจากหลักความครบถ้วน เพราะในความรับผิดชอบของการเป็นผู้จัดการสถานการณ์ท้องถิ่นนั้น ต้องมีความสามารถในการคาดการณ์เหตุการณ์ว่า พื้นที่ของตนนั้นต้องเตรียมพร้อมอย่างไร มีมาตรการใดที่จะช่วยให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น และรวมถึงการวางแผนแนวทางของการช่วยให้ชุมชนฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว

3. หลักการขับเคลื่อนด้วยคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) เป็นหลักการที่สำคัญมาก หลักการหนึ่งในการเริ่มต้นกระบวนการจัดการ เพราะท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น มีความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระดับของความเสี่ยงต่อภัยประเภทต่าง ๆ รวมถึงศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการการรับมือ นั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อนั้น ๆ ลดลงได้

4. หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือแม้แต่สถานการณ์ที่พื้นที่ขยายวงกว้างขึ้น นั่นคือ การที่ผู้บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุ และรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึง การทราบถึงกำลังหลักและกองหนุน รวมทั้งทรัพยากร และยังหมายความว่ารวมถึงการได้รับความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนหรือแม้แต่อาสาสมัครต่างๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการ

5. หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) สืบเนื่องจากหลักการบูรณาการที่ต้องระบุและรวบรวมทรัพยากรต่าง ๆ ในการจัดการภัยพิบัติ หากแต่การรวบรวมหน่วยงานหรือบุคลากรจำนวนมากนั้น จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใดหากไม่มีการวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือว่าหน่วยหลักจะปฏิบัติเนื่องจากใด หน่วยสนับสนุนที่ระบุไว้จะปฏิบัติเนื่องจากสนับสนุนใด และหากมีหน่วยงานเพิ่มเติมจะมอบหมายงานและการเชื่อมโยงอย่างไร

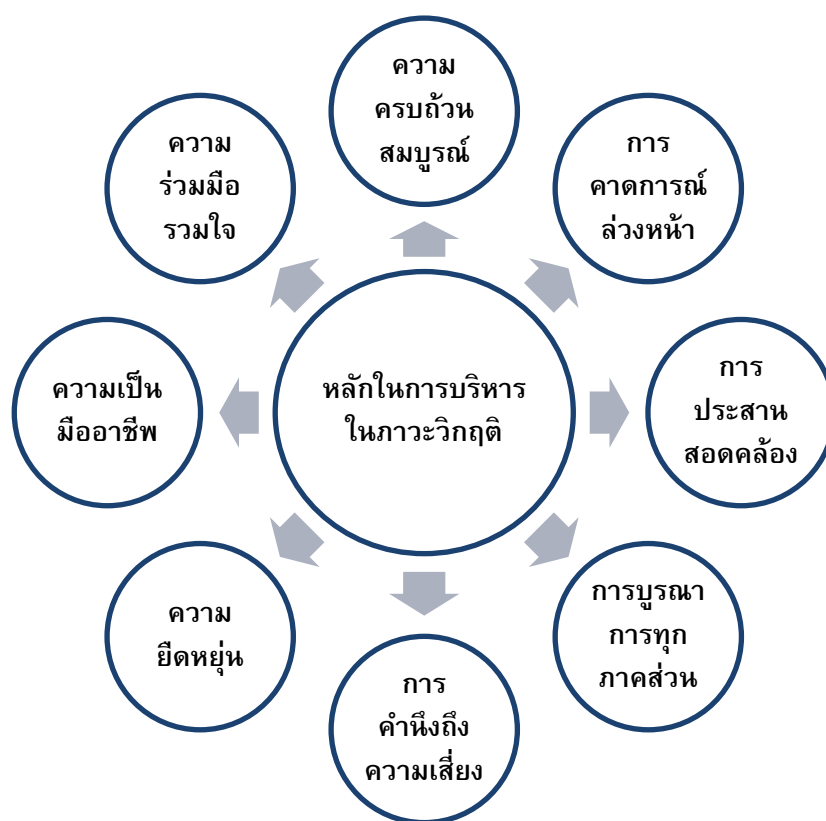
6. หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration) ซึ่งหลักการนี้เป็นความพิเศษของการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะที่ผู้บริหารเหตุการณ์ต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงใจระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทามติ และส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการจัดการภัยพิบัตินั้นเป็นการทำงานในภาวะที่มีการบีบคั้นของเวลา ความปลอดภัย และการรักษาชีวิตของผู้อื่น ซึ่งทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนั้นต้องการระดับของความเชื่อมั่นต่อทีมที่ทำงานร่วมกันอย่างสูง ทั้งในด้านความสามารถ ความชำนาญ และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานอย่างทันท่วงที

7. หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) เป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในศาสตร์และศิลป์ของการจัดการ ว่าต้องมีการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความ

เข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่างๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

8. หลักความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นหลักการที่ต้องการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารเหตุการณ์ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้นจึงต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเนื่องจากแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้

ทั้งนี้อาจพิจารณาภาพรวมแนวทางในการบริหารในภาวะวิกฤติได้จากภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 หลักในการบริหารในภาวะวิกฤติ

แหล่งที่มา : คณะผู้วิจัยสรุปจากทวิตา กมลเวช (2554: 112-116)

2.7 หลักการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ

การตอบสนองภาวะฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องใส่ใจเรื่องของการบริหารจัดการที่ต้องพึ่งพาความจำเป็นของความร่วมมือของระดับการปกครองที่หลากหลายระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือไม่ใช่ก็ตาม ระบบการปรับตัวของตนเองบริหารจัดการได้จากหัวหน้าจากหน่วยงานระดับชาติผ่านระดับปฏิบัติการของตัวแสดงและชุมชนระดับท้องถิ่น ซึ่งทุกหน่วยงานต่างเข้าใจระบบการจัดการด้วยระบบบัญชาการสถานการณ์ที่มีเอกภาพ และมีการจัดการในด้านการประสานงานร่วมด้วยหลักประสิทธิภาพร่วมกัน

2.7.1 ศักยภาพของหน่วยงานเดี่ยว (Single Unit) ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านเทคนิคและสังคม (Socio - Technical Component) ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติกล่าวคือ

1) มิติทางด้านของโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิค (Technical Infrastructure) หมายความว่าองค์ประกอบด้านอุปกรณ์เครื่องมือ สถานที่ การขนส่ง การอำนวยความสะดวก แหล่งทรัพยากร การสื่อสาร และเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องมีการจัดระบบสำรองของโครงสร้างเหล่านี้ไว้ด้วย อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงความสำคัญของการประเมินความเสี่ยง และการติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับความเสี่ยงและการปฏิบัติที่ที่จะสนับสนุนให้ชุมชน การกำหนดคุณลักษณะ (รหัส) ของอาคาร และการสำรวจโครงสร้าง เพราะองค์ประกอบนี้ส่งผลต่อการบริหารจัดการในเชิงโครงสร้างทั้งสิ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่และชุมชนมีความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้เรื่องภัยในพื้นที่ ความเสี่ยงต่อภัยต่าง ๆ ของพื้นที่ รวมทั้งต้องรู้ว่าโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อยู่ที่ไหน ใครเป็นผู้จัดสรร ที่ปลอดภัยอยู่ที่ตำแหน่งใด และโครงสร้างนั้น ๆ มีความพร้อมมากแค่ไหน

2) มิติทางด้านความยืดหยุ่นขององค์กร (Organizational Flexibility) คือความสามารถที่ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีทักษะในการปฏิบัติงานที่มากขึ้นและสามารถลดสภาพความซับซ้อนในสภาพแวดล้อมจากหน้าที่ และวิธีการทำงานที่แตกต่างระหว่างองค์การที่มีส่วนร่วม การจะสร้างความยืดหยุ่นขององค์กรนั้น เช่นเดียวกันกับการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการทำงานข้ามขอบเขตของตนร่วมกัน ทั้งนี้ยังรวมถึงการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะ ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และชุมชน เนื่องจากการที่ปัจเจกบุคคล หรือองค์กรได้รับการฝึกฝนทักษะต่าง ๆ และเรียนรู้ความรู้ใหม่ ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานนั้น จะช่วยให้มีความสามารถในการเลือกใช้วิธีการและแนวทางต่างๆ ในการตอบสนองต่อสถานการณ์และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น ส่งผลให้คุณภาพของการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น และทำให้องค์การมีโอกาสนในการแก้ไขปัญหาที่มากและดีขึ้นด้วย

3) มิติทางการเปิดกว้างทางวัฒนธรรม (Cultural Openness) อันได้แก่ ความเต็มใจที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงการทำงาน การแก้ไขข้อผิดพลาด การเรียนรู้วิธีการใหม่ ๆ ในการทำงาน และการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การยอมรับในการวิพากษ์วิจารณ์และแก้ไข และการมีค่านิยมและเป้าหมายร่วมกัน และเต็มใจที่จะทำงานถือเป็น ค่านิยมในระดับสูงของการปฏิบัติการและกระบวนการ ขั้นตอนในการดำเนินงานร่วมกัน ของหน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติหรือส่วนกลาง และจากทุกภาคส่วนที่เผชิญหน้ากับภัยต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันต่อเป้าหมายหลักในการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.7.2 กระบวนการเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐ ปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกระทำได้หากสามารถจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ได้ดี

อย่างไรก็ตาม ตามที่การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤตยังคงไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ดังนั้นการจะทำให้การปฏิบัติการเผชิญวิกฤตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชากรที่ได้รับผลกระทบและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเอง และช่วยให้สถาบันชุมชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถพัฒนาได้

2.7.3 เครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้โดยปราศจากความเชื่อมโยง ที่ถูกสร้างจากระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใด ๆ ภายใต้ความกดดันจากข้อจำกัดด้านเวลาและภัยที่คุกคามต่อชีวิตประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ถูกต้อง

2.7.4 การสร้างเครือข่ายทางสังคมของชุมชน สามารถฟื้นคืนจากภัย กล่าวคือนอกจากเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลแล้ว เครือข่ายชุมชนเป็นองค์ประกอบของเครือข่ายการปฏิบัติการที่สำคัญมาก การเผชิญต่อภาวะการณ์ฉุกเฉินโดยได้รับข้อมูลที่ดีจะทำให้เครือข่ายชุมชนดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น และลดระดับความรุนแรงได้ด้วย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่เผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีเครื่องมือที่ทันสมัยมีทักษะความชำนาญ และยังเป็นตัวแทนหรืออาสาสมัครชุมชนก็สามารถเป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นได้ดี เนื่องจากได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่และทราบบริบทพื้นที่ได้ดีอันจะช่วยให้การดำเนินการเกิดความราบรื่นในพื้นที่ได้มากที่สุด

2.7.5 การสร้างการเรียนรู้ด้วยตนเองและปรับตัวต่อสถานการณ์ได้ ในการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของเครือข่ายทั้งหมด ในการทำหน้าที่อย่างเป็นระบบและร่วมมือกัน ในการตอบสนองภาวะฉุกเฉินนั้น ต้องอาศัยระดับของความสามารถในการปรับตัวและสภาพแวดล้อมที่เป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารข้อมูลต้องง่ายต่อผู้ใช้ คู่มือการตอบสนองภาวะฉุกเฉินแผนที่อพยพ คำแนะนำ และสัญลักษณ์บริเวณต่าง ๆ ต้องเข้าถึงได้ง่ายและอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อความเข้าใจและปฏิบัติตาม ความรู้และข้อมูลต้องสื่อสารสู่หน่วยงานด้านภาวะฉุกเฉินและสาธารณชนทั่วไปในแบบที่ประชาชนสามารถเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกล่าวถึงการจัดการน้ำในสังคมไทยนั้น พึงจะมีการให้ความสำคัญอย่างจริงจังในสมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 มานี้เอง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2445 โยมนัน วัน เดอร์ ไฮเต วิศวกรอุทกชาวดัตช์ นักจัดการน้ำชาวตะวันตกคนแรกที่เดินทางมายังสยามประเทศภายใต้คำเชิญของราชสำนักสยามในเวลานั้นเพื่อเข้ามาศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดการชลประทานและการควบคุมสภาวะน้ำท่วมหลากที่เกิดขึ้นบริเวณพื้นที่ราบลุ่มทางตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา (Thanawat and Kaida (2000) อ้างถึงใน จักรกริช สังขมณี,

2555 : 96) จึงนับเป็นการศึกษาแรกที่เน้นการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบทั้งการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร และการจัดการน้ำเพื่อลดปัญหาน้ำท่วม แม้ในระยะแรกอาจไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลเพราะต้องเร่งดำเนินการสร้างทางรถไฟเป็นหลัก จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลจึงได้ดำเนินการสร้างเขื่อน ชลประทาน เพื่อวางระบบการจัดการน้ำอย่างจริงจัง เพราะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรด้วยกัน

อย่างไรก็ตามในแง่ของการศึกษาวิจัยในการจัดการน้ำโดยเฉพาะในการจัดการปัญหาน้ำท่วม ซึ่งถือเป็นหนึ่งในภัยพิบัตินั้น งานศึกษาส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การศึกษาเชิงกรณีศึกษาเพราะทำให้สามารถเห็นประเด็นสำคัญในแต่ละกรณีศึกษานั้นและเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการสร้างความเข้าใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการเตรียมรับมือกับปรากฏการณ์นั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งในสังคม แม้จะเป็นเพียงเหตุการณ์หนึ่งแต่ก็สามารถนำมาพิจารณาศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้แก่สังคมได้ ทั้งนี้หากพิจารณาการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะการจัดการอุทกภัยนั้นมึงานศึกษาที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ชัยยศ ตั้งจิตดำรงรัตน์ (2553) ได้ศึกษาความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ 1) ประเมินความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ 2) หาข้อเสนอแนะและแนวคิดในการพัฒนาความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ การศึกษาครั้งนี้ศึกษาจากการประชุมกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยตรงและจากเอกสารที่เกี่ยวข้องผลการศึกษา พบว่า

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการวางแผนป้องกันและการฝึกอบรม รวมทั้งการจัดงบประมาณให้การสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยอย่างเพียงพอ แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านการเตรียมการป้องกันเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากภัยต่าง ๆ ด้านการประสานงานการจัดทำแผนระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดคู่มือการปฏิบัติงานและแผนการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างบูรณาการ บุคลากรของฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะบุคลากรประจำและบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรวมทั้งบุคลากรในระดับปฏิบัติการ ขาดการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดการกับภัยพิบัติและการเตรียมตัวเพื่อรับภัยที่จะเกิดขึ้นต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ด้านการจัดการหลังเกิดภัย มีปัญหาความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือเนื่องจากติดขัดกับระเบียบทางราชการ การดำเนินงานของฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นการช่วยเหลือและฟื้นฟูแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ เตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ ตามตัวชี้วัดด้านบุคลากรและด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ โดยการเพิ่มจำนวนบุคลากรผู้มีทักษะและผู้ชำนาญการให้มากขึ้นตามปริมาณงานการจัดซื้อและจัดหาเครื่องจักรกลและเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เพียงพอ รวมทั้งการจัดหาที่ตั้งของหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มุฮัมมัด अबดุลลอฮ์ (2553) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการอุทกภัยโดยชุมชน: กรณีศึกษาเชิงคุณภาพหมู่บ้านชนในภาคใต้สาธารณะรัฐประชาชนบังกลาเทศ โดยได้ทำการศึกษาหมู่บ้านชนในภาคใต้ บาลเชนในภาคใต้ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ซึ่งวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษาการวิเคราะห์ภาพรวม

ของสถานการณ์อุทกภัย การจัดการกับสถานการณ์อุทกภัย รวมถึงการวิเคราะห์ลักษณะการช่วยเหลือที่ชาวบ้านต้องการโดยได้จัดทำการศึกษาเก็บข้อมูลในช่วงระหว่างปลายเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษา ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง กรณีศึกษา การสำรวจภาคครัวเรือน และใช้การสังเกตการณ์ในการจัดเก็บข้อมูลจากระดับครัวเรือน หมู่บ้าน และชุมชน

ผลการศึกษาพบว่าพื้นที่ที่ใช้เพื่อการศึกษาเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ติดกับรัฐเมฆาลัยประเทศสาธารณรัฐอินเดียซึ่งน้ำจากเทือกเขาที่ไหลบ่าเข้าท่วมหมู่บ้านได้ผ่านแม่น้ำสายหลักสามสายซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยส่งผลให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและการครองชีพของชาวบ้านอย่างมโหฬาร

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกำลังจัดทำแผนนโยบายขึ้นเพื่อป้องกันอุทกภัยโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น โครงการสร้างจิตสำนึกและการตื่นตัวต่อสถานการณ์ การอบรมการเตรียมความพร้อม การกู้ภัย การอพยพ การใช้หลักการพยากรณ์อากาศเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชาวบ้าน ซึ่งถึงแม้ว่า การจัดการอุทกภัยในระดับชุมชนจะไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ผู้นำชุมชน เยาวชน คนหนุ่มสาวของชุมชน ได้พยายามจัดการด้วยความสามารถที่พวกเขาจะปฏิบัติได้ ซึ่งชาวบ้านในหมู่บ้านมีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการติดตามการพยากรณ์อากาศโดยมีการแปลผลการพยากรณ์เป็นภาษาท้องถิ่นเพื่อการช่วยเหลือชาวบ้านในหมู่บ้านให้สามารถรักษาทรัพย์สินของชาวบ้านอย่างปลอดภัย มีการติดตามระดับน้ำ มีการประเมินการช่วยเหลือ สนับสนุนภาครัฐในกิจกรรมการฟื้นฟูต่างๆต่อชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่า ในระดับครัวเรือน ชาวบ้านได้มีวิธีการจัดการทั้งก่อน ระหว่างและหลังการเกิดอุทกภัยเพื่อป้องกันอุทกภัย กล่าวคือ ก่อนเกิดอุทกภัย ชาวบ้านได้มีการติดตามสภาพภูมิอากาศมีการยกฐานบ้านหรือที่พักอาศัยเพื่อกักตุนอาหารแห้ง ในการนี้ผลการศึกษาได้แนะนำว่า ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนที่มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนวิธีการป้องกันปัญหาที่เกิดจากอุทกภัยต่อไป

สิทธิศักดิ์ เท่าสุริ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การรับรู้และการปรับตัวของประชาชนบ้านน้ำก้อ ภายหลังเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัย ในปี พ.ศ. 2544 การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพทั่วไปของบ้านน้ำก้อภายหลังการเกิดอุทกภัยการรับรู้ของประชาชนบ้านน้ำก้อต่ออุทกภัย การปรับตัวเพื่อบรรเทาความรุนแรงจากอุทกภัยครั้งใหม่ประชาชนบ้านน้ำก้อ หมู่ที่ 4 ตำบลน้ำก้อ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษาพบว่าสภาพทั่วไปของบ้านน้ำก้อภายหลังการเกิดอุทกภัย มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การตั้งถิ่นฐานจากที่เคยตั้งที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณลำน้ำไปอยู่ในพื้นที่ที่มีความสูงกว่าเดิมและมีประชาชนบางส่วนที่อพยพไปอยู่ที่อื่น ปล่อยพื้นที่ที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่การเกษตรให้เป็นพื้นที่กร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ และสถานบริการของภาครัฐ ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยได้ดำเนินการปรับปรุงและสามารถเปิดให้บริการแก่ประชาชนได้ตามปกติ และกำลังมีการดำเนินการของภาครัฐในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ การขุดลอกห้วย คลองต่าง ๆ ในพื้นที่บ้านน้ำก้อ เพื่อประโยชน์ในการทำการเกษตรและการป้องกันความรุนแรงจากอุทกภัย

การรับรู้ของประชาชนบ้านน้ำก้อต่ออุทกภัย มีการรับรู้อยู่ในระดับสูง ทั้งในด้านสาเหตุของการเกิดอุทกภัย ด้านความรุนแรงจากการเกิดอุทกภัย และด้านการบรรเทาความรุนแรงจากการเกิดอุทกภัย การปรับตัวของประชาชนบ้านน้ำก้อเพื่อบรรเทาความรุนแรงจากการเกิดอุทกภัยครั้งใหม่มีการปรับตัวอยู่ในระดับสูง ทั้งในด้านการยอมรับความสูญเสียจากอุทกภัย ด้านการลดความสูญเสียจากอุทกภัย และด้านการแสวงหาทางเลือกใหม่เพื่อบรรเทาความรุนแรงจากอุทกภัย

นอกจากนี้ยังพบว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบ้านน้ำก้อส่งผลให้ประชาชนหมู่บ้านอื่นมีความตื่นตัวและมีความตระหนักต่ออุทกภัยมากกว่าเดิม และภาครัฐก็ให้ความสำคัญต่ออุทกภัยมากขึ้น ซึ่งภาครัฐมีการดำเนินการ ในด้านการเตือนภัย การช่วยเหลือและฟื้นฟูสิ่งต่างๆ ภายหลังเกิดอุทกภัยด้วยความรวดเร็วกว่าเดิม

พิทักษ์ ปิกษานนท์ (2552) ศึกษาเรื่อง การจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำชี-มูล การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำชี-มูล ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีผลทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยในปัจจุบัน ลักษณะการประสานงานหรือปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำชี-มูล และเสนอแนะวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี

ผลการศึกษาพบว่า การประสานงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีการจัดการอุทกภัยที่เป็นการบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นแล้วมากกว่าที่จะป้องกัน การประสานงานส่วนใหญ่จะเป็นการแจ้งเตือนหรือเตรียมพร้อมรับกับสถานการณ์ การบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ที่ผ่านมามีอยู่ 2 กิจกรรม คือการแจกถุงยังชีพ และการชดเชยให้กับผู้ประสบภัย การระบายน้ำ หน่วยงานที่สามารถระบายน้ำเพื่อรับน้ำหลากได้ดีที่สุด คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ที่ดูแลการเปิด - ปิด โดยขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการที่มาจากทุกภาคส่วนร่วมพิจารณาเปิด - ปิด เพื่อให้ส่งผลกระทบน้อยที่สุด การอพยพ ชาวบ้านและหน่วยงานที่อยู่แล้วน้ำท่วมเมื่อใดเนื่องจากเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี การขุดลอกแหล่งน้ำ จะนิยมทำในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีงบประมาณจำกัด เพื่อช่วยบรรเทาหรือป้องกันอุทกภัยในปีที่ปริมาณน้ำไม่มากนัก การทำพนังกั้นน้ำและการยกกระต๊อบคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่การเกษตร และที่อยู่อาศัย แต่หลายพื้นที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยไม่ได้ตั้งใจ เช่น การสร้างถนนเรียบริมแม่น้ำ แต่ขาดระบบระบายน้ำที่ดีทำให้กลายเป็นที่กักน้ำ การประกาศแจ้งเตือน ไม่ค่อยมีการดำเนินการมากนักเนื่องจากประชาชนติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชน และมีประสบการณ์ความรู้ และการเตรียมตัวอยู่แล้ว การใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมืองใช้ในการควบคุมไม่ให้ประชาชนไปสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ท่วมอยู่เป็นประจำทุกปี การปลูกพืชทดแทน เช่น การปลูกข้าวนาปรังแทนข้าวนาปี

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้นไม่เป็นระบบ คือ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบข้อมูลทางอุทกวิทยาที่ละเอียดพอที่จะใช้ในการป้องกันอุทกภัยในขณะที่เกิดขึ้น ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผน งบประมาณ หน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และการกำหนดระยะเวลาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างถาวร รวมทั้งการจัดการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และทางด้านวิศวกรรมแทบจะไม่เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดเป็นวาระแห่งชาติโดยการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจ เข้ามารับผิดชอบแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ โดยให้อำนาจทางกฎหมายและงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ในการประสานงานทั้งภาครัฐและเอกชนควรมีร่วมกันแก้ปัญหา เช่น การคาดการณ์ภูมิอากาศสภาพน้ำฝน สถานการณ์ในอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ การบริหารข้อมูลน้ำฝน น้ำในอ่างเก็บน้ำ และพื้นที่น้ำท่วม การ

ประณีประนอม และการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบ การจัดผังเมืองและการใช้ที่ดินให้ชัดเจนเวลาฝนตกสามารถระบายน้ำลงแม่น้ำสายใหญ่ได้

บุญจง ขาวสิทธิวงษ์ (2539) ศึกษาเรื่อง การจัดการวิกฤติการณ์น้ำของสังคมไทย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์น้ำของสังคมไทย

ผลการศึกษาพบว่า ต้องมีการจัดทำแผนการบริหารและการจัดการทรัพยากรของประเทศให้เหมาะสม คือ การสนับสนุนให้อุทยานแห่งชาติ พื้นฟูสภาพป่า ผนวกพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความเหมาะสมเพิ่มเติมเพื่อให้มีลักษณะของระบบนิเวศที่สมบูรณ์ พัฒนาและจัดระบบทรัพยากรป่าไม้ให้เชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกัน ออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธาร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินในเขตลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับมาตรการการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำ วางแผนพัฒนาแหล่งน้ำและทำแบบจำลองสำหรับการจัดการลุ่มน้ำให้ทันการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพโดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การจัดการ และการควบคุมการใช้น้ำให้สอดคล้องและมีทิศทางเดียวกัน วางระบบข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีมาตรฐานเดียวกัน

รักชนก สุภากรณ์ (2553) การศึกษาเรื่อง การจัดการปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่แบน อำเภอมืองอุทัยธานี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การจัดการปัญหาน้ำท่วม โดยศึกษาปัญหา อุปสรรค และใช้เป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาหาแนวทางแก้ไข ปัญหาน้ำท่วม

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการจัดการปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่แบน อำเภอมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี มีสภาพพื้นที่ราบลุ่ม ลำคลองตันเขินบางจุดและคันดินบางส่วนถูกน้ำกัดเซาะมีสิ่งกีดขวางทางน้ำ พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลายทำให้ไม่มีสิ่งช่วยลดความเร็วของน้ำ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้ความร่วมมือเท่าที่ควร ในส่วนของงบประมาณที่มีจำกัด ผู้ที่ได้รับผลกระทบบางส่วนได้รับการเยียวยาช่วยเหลือล่าช้าและมีการใช้งบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ แนวทางแก้ไขควรดำเนินการโดยการปรับปรุงคันลำน้ำ ของบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง สร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประสานงานจำเป็นต้องมีการวางแผนขั้นตอนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีมาตรการเยียวยาผู้ประสบภัยร่วมกันระหว่างหน่วยงานของส่วนราชการโดยกำหนดข้อตกลงในเรื่องการประสานการทำงานร่วมกันในด้าน ข้อมูล ข่าวสาร ปริมาณน้ำ ระยะเวลาในการเปิด - ปิด ประตูน้ำของเขื่อน

บุญเย็น ใจตา (2553) การศึกษาเรื่อง ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลตำบลมก้อย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำโดยนายกเทศมนตรีตำบลมก้อย เล็งเห็นความสำคัญใช้ความสนทนากับชาวบ้านและแกนนำชุมชนขับเคลื่อนดำเนินการอย่างต่อเนื่องสามารถดึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงมาร่วมด้วยทำให้เกิดคณะกรรมการกลุ่มคนฮักต้นน้ำ การมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือผ่านทางตัวแทนระดับแกนนำชุมชน เทศบาลตำบลมก้อยได้ถ่ายทอดบทเรียนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเรื่องการมีผู้นำที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เข้าใจสภาพปัญหาพื้นที่ตนเอง สามารถวางแผนได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา โดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าร่วมทำกิจกรรม การประสานงานกับบุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ

อภิรักษ์ เพชรโชติ (2553) การศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การบริหารจัดการ สภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อการป้องกัน และบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมี 4 ขั้นตอน คือ ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ มีการเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับภาวะวิกฤติโดยการเตรียมการป้องกัน การควบคุมหรือลดอันตราย ความเสียหาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์อุทกภัยในแต่ละกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูแลภัยและวาตภัยเป็นประจำทุกปีแต่ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนงาน การจัดระบบการประสานงานการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่กำกับ ดูแล สั่งการ และตรวจสอบผลการดำเนินงาน ด้านการให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยโดยการประชาสัมพันธ์ การประกาศแจ้งเตือนผ่านเสียงตามสาย เว็บไซต์ และบอร์ดประชาสัมพันธ์ ระบบการแพทย์ฉุกเฉินได้ประสานการให้บริการทางการแพทย์จากโรงพยาบาล สาธารณสุขประจำอำเภอ และสถานอนามัยตำบล

ความจำเป็นพื้นฐานมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนในด้านต่างๆ มีการตรวจสอบและบำรุงรักษาอุปกรณ์เพื่อให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานอยู่เสมอ มีการสำรวจและเก็บข้อมูลของพื้นที่ปลอดภัย ข้อมูลพื้นที่เสี่ยง ข้อมูลความเดือดร้อนและความเสียหายของประชาชน มีการสำรวจและเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานจากปีที่ผ่านมา มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน มีการจัดการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้และการฝึกทบทวนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการภาวะวิกฤติ ระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ มีการประสานเพื่อขอรับการช่วยเหลือจากจังหวัด มีการสำรวจ ติดตาม และรายงานข้อมูล มีการจัดเตรียมปัจจัยพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน มีการตอบปัญหาชี้แจง แนะนำประชาสัมพันธ์การเตือนภัย และรายงานสถานการณ์อุทกภัยที่ถูกต้อง การฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน การประเมินหรือการสำรวจสถานการณ์เบื้องต้น ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การจ่ายเงินชดเชย ค่าเสียหาย ฟื้นฟูสุขอนามัยของชุมชน ขอร่วมมือจากชุมชนและผู้นำหมู่บ้านในการทำกิจกรรมต่าง ๆ การฟื้นฟูในระยะยาว ซึ่งจะให้ชาวบ้านได้เรียนรู้และวิเคราะห์ปัญหา วางแผนด้วยตนเอง เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สภาพปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ปัญหาในการเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบขาดการประสานการจัดทำแผนการปฏิบัติการประจำปีจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่มีโครงสร้างและอัตรากำลังทางด้านงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและทางด้านงานสาธารณสุข ขาดการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ระบบการแจ้งเตือนการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความสำคัญต่อภารกิจทางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเท่าที่ควร ปัญหาในการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์อุทกภัย ขาดการส่งเสริมและให้

ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดการและการเตรียมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัย ปัญหาการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน การจัดทำแผนปฏิบัติการยังไม่ครบถ้วนทุกประเด็นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เกิดอุทกภัยจึงเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ปัญหาการจัดการหลังเกิดสถานการณ์อุทกภัย ได้แก่ ความล่าช้าในการเก็บรวบรวมข้อมูลความเสียหาย ขาดการประชาสัมพันธ์การดำเนินการช่วยเหลือ

ปัญหาพื้นฐานของการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยมีสาเหตุมาจากบทบาทและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล สาเหตุด้านบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ มีบทบาทภารกิจซ้ำซ้อนหรือเหลื่อมกัน ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ สาเหตุด้านขีดความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติ บุคลากรขาดความรู้ความชำนาญทางด้านเทคนิคและไม่เข้าใจในขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงาน ไม่มีโครงสร้างและอัตรากำลังทางด้านงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เครื่องมือที่มีอยู่ไม่ทันสมัยและมีการใช้งบประมาณไม่เหมาะสมกับสภาพความเสี่ยง สาเหตุด้านการบริหารจัดการ แผนปฏิบัติการประจำปีไม่เป็นปัจจุบันและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ขาดความชัดเจนในการกำหนดแผน มีเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดมาตรการป้องกันและแก้ไข

ธวัช เสรีทัศน์ (2543) การศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะในพื้นที่เขตลาดพร้าว มีข้อเสนอแนะ สำคัญคือ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของสำนักงานเขตลาดพร้าวไม่ได้มีการวางกรอบนโยบายชัดเจนเมื่อเทียบกับของกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานไม่ได้ประสิทธิผลสูงสุด จึงต้องจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้มีความชัดเจน การให้บริการแก่ผู้ประสบปัญหาน้ำท่วม ควรปรับปรุงการให้บริการต่าง ๆ ให้มีความรวดเร็วและเพียงพอต่อความต้องการ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ควรมีการปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการปฏิบัติตนในระหว่างเกิดน้ำท่วม

ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ (2555: 148) ได้ศึกษาการบ่งชี้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย โดยทำการบ่งชี้ความรู้ที่อยู่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำด้วยการจัดทำ Mind map โดยเน้นว่าความรู้หลักนั้นควรจัดแบ่งตามเวลา กล่าวคือ ก่อนเกิดภัยพิบัติที่เน้นการบริหารจัดการความเสี่ยง ระหว่างที่เกิดภัยพิบัติเน้นการบรรเทาทุกข์และในช่วงหลังเกิดภัยพิบัติเน้นกระบวนการฟื้นฟูและการทำงานร่วมกันกับชุมชนและภาคเอกชน

บทที่ 3

บริบททั่วไปของเทศบาลนครนนทบุรี

เทศบาลนครนนทบุรี ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 โดยครอบคลุมตำบลสวนใหญ่ทั้งตำบล มีพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 1196) และด้วยความเจริญจากสภาพพื้นที่อันเป็นเมืองปริมณฑล พื้นที่ติดต่อกรุงเทพมหานคร ความเหมาะสมทางด้านผังเมือง เขตเทศบาลพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นเต็มพื้นที่แล้ว ความต้องการในการให้บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการมีมากขึ้น และความเหมาะสมด้านการเมืองการปกครองด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว เทศบาลจึงได้รายงานกระทรวงมหาดไทยขอขยายเขตเทศบาลจากเดิมออกไปอีก 4 ตำบล คือ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย

การขยายเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี เทศบาลได้รายงานขอขยายเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี โดยไม่ต้องหยั่งเสียงประชามติเป็นกรณีพิเศษ เมื่อปี พ.ศ. 2529 และกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบ โดยเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี พ.ศ. 2531

ต่อมาวันที่ 25 กรกฎาคม 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลจากพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร เป็น 38.9 ตารางกิโลเมตร รวมทั้งสิ้น 5 ตำบล (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 105 ตอนที่ 119) คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอและตำบลท่าทราย

เมื่อนนทบุรีมีสภาพความเจริญมากขึ้นจนในวันที่ 24 กันยายน 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเทศบาลเมืองนนทบุรี ขึ้นเป็นเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538 เป็นต้นมา (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 40 ก วันที่ 24 กันยายน 2538)

3.1 สภาพทั่วไป

เทศบาลนครนนทบุรีมีพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะรวม 38.90 ตารางกิโลเมตร มีประชากร ณ เดือน มกราคม 2555 จำนวน 258,550 คน ครึ่งเรือนจำนวน 110,775 ครึ่งเรือน พื้นที่เขตเทศบาลประกอบด้วย 5 ตำบล และยังมีชุมชนในเขตเทศบาลอีก 91 ชุมชน กล่าวคือ ตำบลสวนใหญ่มี 13 ชุมชน ตำบลตลาดขวัญมี 19 ชุมชน ตำบลบางเขนมี 13 ชุมชน ตำบลบางกระสอมี 21 ชุมชน และตำบลท่าทรายมี 25 ชุมชน ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงพื้นที่ ประชากร และจำนวนบ้าน ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี

ตำบล	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	จำนวนบ้าน (หลัง)	จำนวนประชากร (คน)		
			ชาย	หญิง	รวม
สวนใหญ่	2. 50	12,740	21,166	15,682	36,848
ตลาดขวัญ	8.20	24,494	23,314	28,054	51,368
บางเขน	9.00	21,470	19,311	22,466	41,777
บางกระสอ	11.20	27,965	25,333	29,578	54,911
ท่าทราย	8.00	29,687	34,112	39,534	73,646
รวม	38.90	116,320	123,236	135,314	258,550

แหล่งที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครนนทบุรี (ณ เดือน มกราคม 2555)

3.2 ลักษณะภูมิประเทศ

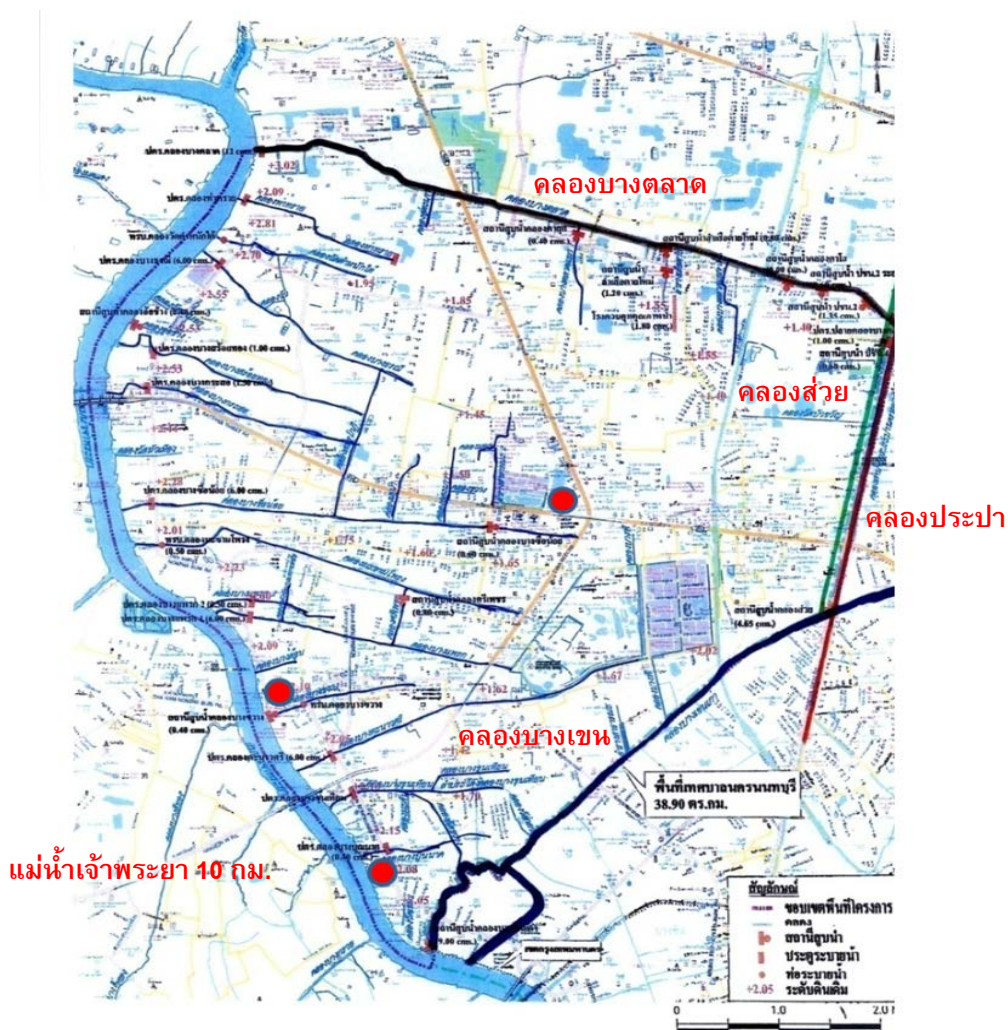
เทศบาลนครนนทบุรีมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม โดยพื้นที่ที่ติดริมน้ำมีระดับความสูงโดยเฉลี่ย 0 - 0.5 ม.รทก. และพื้นที่ถัดจากริมแม่น้ำ 200 เมตร จะมีระดับความสูงโดยเฉลี่ย 1.0 - 1.5 ม.รทก. และพื้นที่ถัดจากริมแม่น้ำ 500 เมตร มีระดับความสูงโดยเฉลี่ย 1.5 - 2.0 ม.รทก. มีคลองตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก

ทิศเหนือ ติดกับเขตเทศบาลนครปากเกร็ด (อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางตลาด ความยาว 6.7 กิโลเมตร เป็นเส้นแบ่งเขตโดยมีระดับท้องคลองจากทิศตะวันออก -1.06 ม.รทก. ถึงทิศตะวันตก -1.28 ม.รทก.

ทิศใต้ ติดกับเขตบางซื่อ (กรุงเทพมหานคร) และอำเภอบางกรวย (จังหวัดนนทบุรี) มีคลองบางเขนความยาว 5 กิโลเมตร โดยมีระดับท้องคลองจากทิศตะวันออก -1.91 ม.รทก. ถึงทิศตะวันตกเฉียงใต้ -3.30 ม.รทก. และแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศตะวันออก ติดกับเขตหลักสี่ (กรุงเทพมหานคร) มีคลองส่วย/คลองประปาความยาว 4 กิโลเมตร โดยมีระดับท้องคลองจากทิศเหนือ -0.55 ม.รทก. และจากทิศใต้ -0.70 ม.รทก. ถึงคลองลาดยาว -2.08 ม.รทก.

ทิศตะวันตก ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่ เขตเทศบาลเมืองบางศรีเมือง และเขตเทศบาลตำบลไทรมา (อำเภอเมืองนนทบุรี) มีแม่น้ำเจ้าพระยาความยาว 10 กิโลเมตร เป็นเส้นแบ่งเขต



ภาพที่ 3.1 แสดงแผนที่เทศบาลนครนทบุรี

ดังนั้นด้วยสภาพภูมิประเทศที่ติดกับแม่น้ำพระยาตลอดแนวร่วม 10 กิโลเมตร อีกทั้งยังห้อมล้อมด้วยคลองใหญ่ๆ รอบเขตพื้นที่รวมระยะทาง 15.7 กิโลเมตร และยังมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่รวมอีก 27 คลอง ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำท่วมและการตัดสินใจประเมินสถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนทบุรีในแต่ละปีเป็นอย่างมาก

3.3 การเมืองและการบริหาร

เทศบาลนครนทบุรี แบ่งเขตการเลือกตั้งเป็น 4 เขต มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครนทบุรีจำนวน 24 คน การบริหารงานของเทศบาลเป็นการบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ปัจจุบัน (2555) นายเปี่ยมศักดิ์ ตันนิรัตน์ ดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ระดับ 9) เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย

กำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรี มีหน่วยงานทั้งหมด 5 สำนัก 2 กอง 2 แขวง ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล สำนักการช่าง สำนักการศึกษา สำนักการคลัง สำนักการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม กองวิชาการและแผนงาน กองสวัสดิการสังคม แขวงท่าทราย และแขวงสวนใหญ่

ทั้งนี้ในส่วนการบริหารงานบุคคลนั้นมีพนักงานเทศบาล จำนวน 309 คน พนักงานครูเทศบาล จำนวน 149 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 106 คน ลูกจ้างประจำ (ภารโรง) จำนวน 6 คน ลูกจ้าง (รับเงินอุดหนุนของรัฐ) จำนวน 61 คน พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 608 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 414 คน รวมบุคลากรทั้งสิ้น 1,653 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 8 เมษายน 2553)

ส่วนการบริหารการคลังนั้นในปีพ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีมีรายได้ทั้งสิ้น 1,777,142,792.93 บาทและมีรายจ่ายทั้งสิ้น 1,237,460,975.03 บาท

เทศบาลนนทบุรีถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาอย่างยาวนานหลายสมัย คือ นายสมนึก ธนเดชากุล อายุ 68 ปี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีมา 8 สมัย (7 สมัยติดต่อกัน) ซึ่งก่อนที่จะเขาสู่วงการทางการเมืองนั้น เขาเคยรับราชการที่กรมชลประทานมาก่อน 5 ปี ซึ่งเขามีประสบการณ์พื้นฐานในด้านการจัดการน้ำและมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับบุคลากรของกรมชลประทาน นายสมนึกถือว่าเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการบริหารเมืองนนทบุรีมาอย่างยาวนานร่วม 40 ปี นอกจากนี้แล้วนายสมนึกยังเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) เมื่อปี 2545-2547 อีกด้วย เป็นต้นว่า จากประสบการณ์ที่คลุกคลีอยู่กับพื้นที่และอยู่ในตำแหน่งการบริหารงานเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้นเขาพร้อมที่จะมีบทบาทสำคัญทางการเมืองในพื้นที่และเข้าใจถึงปัญหาของอุทกภัยในเขตเทศบาลนครนนทบุรีได้เป็นอย่างดี

นายสมนึก ธนเดชากุล เริ่มเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองครั้งแรกในปี 2517 โดยการชักนำของ อดีต ส.ส. บุญเยี่ยม โสภณ และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ในนามกลุ่มพลังหนุ่มต่อมาได้เป็นหัวหน้าในการจัดตั้งกลุ่มการเมืองที่มีชื่อว่า “กลุ่มพลังหนุ่ม” และได้รวบรวมสมาชิกพลังหนุ่มครั้งแรกมีจำนวน 6 คน ปัจจุบันกลุ่มพลังหนุ่มมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 10,000 คนเศษ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กลุ่มพลังหนุ่มสามารถชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) และมีเสียงข้างมากในสภามาโดยตลอด ในปี 2521 นายสมนึก ธนเดชากุล ได้เป็นเทศมนตรี และได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีครั้งแรกในปี 2527 จากนั้นก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีมาโดยตลอด การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบใหม่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 และเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรก นายสมนึก ธนเดชากุล ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลให้เข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี จนถึงเลือกตั้งเมื่อครั้งล่าสุด คือ เมื่อปี พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นครนนทบุรีประสบปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ และผลงานในการป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีก็มีผลงานเป็นประจักษ์ ดังนั้น นายสมนึก ธนเดชากุล ยังคงได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีเช่นเดิมอีกเป็นสมัยที่ 8 อีกด้วย

3.4 โครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 ทางคือ ทางบกและทางน้ำ ดังนี้

1. ทางบก มีเส้นทางหลักที่สำคัญ หลายเส้นทางผ่านเชื่อมต่อในกรุงเทพมหานคร คือ ถนนสายหลัก ได้แก่

1) ถนนประชากรราษฎร์ มีระยะทางเริ่มต้นบริเวณหอนาฬิกาทำนายนนทบุรี ตำบลสวนใหญ่ มีระดับความสูง 1.70 เมตร ตัดผ่านสี่แยกศรีพรสวรรค์ ตำบลตลาดขวัญ สิ้นสุดที่แยกติวานนท์ มีระดับความสูง 1.50 เมตร

2) ถนนกรุงเทพฯ – นนทบุรี (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 301) มีระยะทางเริ่มต้นตั้งแต่แยกติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ ตัดผ่านตำบลบางเขน เข้าสู่เขตบางซื่อ (กรุงเทพฯ) ตัดผ่านสี่แยกวงศ์สว่าง ไปสิ้นสุดที่สามแยกเตาปูน (ถนนประชากรราษฎร์ สาย 2)

3) ถนนงามวงศ์วาน (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 302) มีระยะทางตั้งแต่สี่แยกแคราย ตำบลบางกระสอมีระดับความสูง 1.90 เมตร ผ่านตำบลบางเขน สี่แยกพงษ์เพชรมีระดับความสูง 2.00 เมตร เข้าสู่เขตหลักสี่และเขตจตุจักร (กรุงเทพฯ)

4) ถนนรัตนธิเบศร์ (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 302) มีระยะทางตั้งแต่สี่แยกแครายมีระดับความสูง 1.60 เมตร ผ่านศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี ตำบลบางกระสอ มีระดับความสูง 2.40 เมตร ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เข้าสู่ตำบลไทรมา

5) ถนนพิบูลสงคราม (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 306) มีระยะทางตั้งแต่สี่แยกศรีพรสวรรค์ตัดผ่านตำบลสวนใหญ่มีระดับความสูง 2.14 เมตร วัดเขมาภิถาราม เข้าสู่เขตบางซื่อมีระดับความสูง 2.88 เมตร ผ่านมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระนครเหนือ สิ้นสุดที่สามแยกพิบูลสงคราม (ถนนประชากรราษฎร์ สาย 1 – ถนนงามวงศ์วาน)

6) ถนนติวานนท์ (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 306) มีระยะทางเริ่มต้นตั้งแต่สี่แยกติวานนท์มีระดับความสูง 1.91 เมตร ตำบลตลาดขวัญ ผ่านสี่แยกแครายมีระดับความสูง 1.90 เมตร ถึงห้าแยกปากเกร็ดมีระดับความสูง 2.48 เมตร

7) ถนนนนทบุรี 1 (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3110) มีระยะทางเริ่มตั้งแต่บริเวณใกล้ทำนายนนทบุรีมีระดับความสูง 2.25 เมตร ผ่านเรือนจำจังหวัดนนทบุรี (บางขวาง) ตำบลสวนใหญ่ วัดท้ายเมือง โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า สิ้นสุดที่สี่แยกพระนั่งเกล้า (ถนนรัตนธิเบศร์) มีระดับความสูง 2.53 เมตร

8) ถนนสนามบินน้ำ (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3110) เชื่อมระหว่างสี่แยกสะพานพระนั่งเกล้ากับสามแยกสนามบินน้ำ (ถนนติวานนท์) มีระดับความสูง 2.15 เมตร

9) ถนนประชาชื่น เชื่อมระหว่างสามแยกประชาชื่น (เขตบางซื่อ) เลียบคลองประปาไปทางทิศเหนือ ผ่านสี่แยกประชานุกูล เข้าสู่อำเภอเมืองนนทบุรีที่ตำบลบางเขน ตัดผ่านสี่แยกพงษ์เพชร สามแยกสามัคคี – ประชาชื่น เข้าสู่อำเภอปากเกร็ด

10) ถนนนครอินทร์ ทางหลวงชนบท มีระยะทางเริ่มตั้งแต่แยกติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ ผ่านตำบลสวนใหญ่มีระดับความสูง 2.57 เมตร ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณใกล้วัดนครอินทร์ มีระดับความสูง 2.42 เมตร

11) ถนนเลี้ยวเมืองนนทบุรี มีระยะทางเริ่มตั้งแต่ถนนพิบูลสงคราม ตัดผ่านถนนประชากรราษฎร์ ตำบลตลาดขวัญ อ้อมตัวจังหวัดนนทบุรีเก่า ไปสิ้นสุดที่ถนนนนทบุรี 1 มีระดับความสูง 2.40 เมตร

12) ถนนเลีย้งเมืองนนทบุรี – สนามบินน้ำ มีระยะทางเริ่มตั้งแต่ถนนเลีย้งเมืองนนทบุรี ใกล้ตลาด อ.ต.ก.3 เก้า มีระดับความสูง 2.33 เมตร ตัดผ่านถนนรัตนานิเบศร์ ตำบลบางกระสอ ไปสิ้นสุดที่ ถนนสนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย มีระดับความสูง 2.10 เมตร

ถนนสายรอง ได้แก่ ถนนสามัคคี ถนนเรวดี ถนนวัดบัวขวัญ นอกจากนี้ ยังมีเส้นทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้แก่ ทางด่วนชั้นที่ 2 สายบางโคล่ – แจ้งวัฒนะ ระยะทาง 25 กิโลเมตร

2. ทางน้ำ ปัจจุบันการคมนาคมขนส่งทางน้ำได้ลดความสำคัญลงเนื่องจากความสะดวกในการคมนาคมขนส่งทางบกมีมากขึ้น แต่เส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งช่วยแบ่งเบาการจราจรบนถนนสายหลักได้เป็นอย่างมากในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนเช้าและเย็น โดยมีบริษัทเรือด่วนเจ้าพระยา จำกัด ให้บริการแก่ประชาชนที่เดินทางระหว่างจังหวัดนนทบุรี และกรุงเทพมหานคร

3.5 การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครนนทบุรี ได้จัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งทางบกและทางน้ำ ทั้งนี้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มีสถานดับเพลิง 4 สถานี ดังนี้

1. สถานีดับเพลิงรัตนานิเบศร์ ตั้งอยู่ที่สำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี ถนนรัตนานิเบศร์ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 60 คน มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

รถยนต์กู้ภัยแบบอเนกประสงค์	จำนวน 1 คัน
รถดับเพลิงชนิดมีบันไดเลื่อนอัตโนมัติ	จำนวน 1 คัน
รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 12,000 ลิตร	จำนวน 3 คัน
รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 10,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 6,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
รถยนต์ตรวจการณ์ช่วยดับเพลิง	จำนวน 7 คัน
รถยนต์บรรทุกทุกเท้าย	จำนวน 1 คัน
เครื่องสูบน้ำดับเพลิงชนิดหาบหาม	จำนวน 5 คัน

2. สถานีดับเพลิงสวนใหญ่ ตั้งอยู่หน้า สภ.เมืองนนทบุรี มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 9 คน มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 6,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
รถยนต์ตรวจการณ์ช่วยดับเพลิง	จำนวน 2 ลำ
เครื่องสูบน้ำดับเพลิงชนิดหาบหาม	จำนวน 1 คัน

3. สถานีดับเพลิงทางน้ำสะพานพระนั่งเกล้า มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 3 คน มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

รถยนต์ตรวจการณ์

จำนวน 1 ลำ

4. สถานีดับเพลิงแขวงท่าทราย ตั้งอยู่ที่สำนักงานแขวงท่าทราย หมู่บ้านประชาชนเวศน์ 3 มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 7 คน มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

รถดับเพลิงชนิดมีถังน้ำในตัว	จำนวน 1 คัน
รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 10,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลนครบุรีรัมย์ ดังนี้	
รถยนต์ดับเพลิงชนิดมีถังน้ำในตัว	จำนวน 3 คัน
รถยนต์บรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุ 6,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
รถยนต์กู้ภัยเก็บอุปกรณ์เคลื่อนที่เร็ว	จำนวน 1 คัน
รถยนต์ตรวจการณ์	จำนวน 2 ลำ
เครื่องรับ – ส่งวิทยุสื่อสารชนิดมือถือใช้งาน	จำนวน 40 เครื่อง
เครื่องรับ – ส่งวิทยุสื่อสารชนิดติดตั้งในรถยนต์	จำนวน 10 เครื่อง
เครื่องรับ – ส่งวิทยุสื่อสารชนิดติดตั้งในสำนักงาน	จำนวน 2 เครื่อง

ทั้งนี้อุปกรณ์รวมทั้งรถดับเพลิงดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นประโยชน์อย่างมากแก่การช่วยจัดการซากโคลนตม และทำความสะอาดภายหลังน้ำลดได้เป็นอย่างดี

สำหรับการจัดการอุทกภัยนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2552 การป้องกันและแก้ปัญหาอุทกภัย ในเขตเทศบาลซึ่งสามารถแก้ปัญหาและควบคุมพื้นที่ไว้ได้ ซึ่งมีระดับสูงสุดของแต่ละปี ดังนี้

ปี พ.ศ. 2548 ระดับน้ำสูงสุด	วัดได้	211	ซ.ม. (รทก)
ปี พ.ศ. 2549 ระดับน้ำสูงสุด	วัดได้	253	ซ.ม. (รทก)
ปี พ.ศ. 2550 ระดับน้ำสูงสุด	วัดได้	220	ซ.ม. (รทก)
ปี พ.ศ. 2551 ระดับน้ำสูงสุด	วัดได้	239	ซ.ม. (รทก)
ปี พ.ศ. 2552 ระดับน้ำสูงสุด	วัดได้	223	ซ.ม. (รทก)

3.6 มาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. ให้ความรู้แก่ผู้ครอบครองอาคาร ทั้งภาครัฐและเอกชนในการป้องกันและระงับอัคคีภัย
2. ออกตรวจสอบอาคารสูงในหน้าที่นายตรวจ ให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ควรมีในอาคารนั้น
3. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้ความรู้ ความสามารถในการเข้าระงับอัคคีภัยในอาคารสูง
4. สำรวจติดตั้งน้ำยาดับเพลิงเคมีต่าง ๆ ในเขตเทศบาล พร้อมทั้งฝึกอบรมสาธิต แนะนำให้รู้จักวิธีการใช้ถังน้ำยาดับเพลิงอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ
5. สำรวจแหล่งน้ำธรรมชาติ หัวประปาดับเพลิง ตลอดจนประสานงานการประสานการระงับการเกิดเพลิงไหม้

3.7 สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554

เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมสถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ถึง วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ตามลำดับ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2554	นายวิเชียร พุฒิวิญญู ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีกล่าวว่า ขณะนี้พื้นที่จ.นนทบุรี ยังไม่ได้รับผลกระทบจากปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยา แต่คาดว่าจะมีปริมาณน้ำมาก จึงสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่างๆ เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมให้สูง 3 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง โดยเฉพาะพื้นที่ที่เคยถูกน้ำท่วม (มติชน, 2554)
วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า ได้เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมตลอดแนวริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นอีก 20 เซนติเมตร เพราะคาดว่าน้ำจะสูงขึ้นอีก จากปริมาณน้ำเพิ่มขึ้น 3,200 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จะเพิ่มเป็น 3,600-3,700 ในวันที่ 19-20 กันยายน มีบ้านเรือนนอกแนวป้องกันน้ำท่วมได้รับผลกระทบ 5,000 หลัง จึงขอให้ชนของไว้วันที่สูงขึ้นอีก 50 เซนติเมตร และจะก่อสร้างทางเดินเท้าให้ ขอย่ำทำลายแนวกระสอบทราย (มติชน, 2554)
วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี เทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า เทศบาลนครนนทบุรีจะ ก่อสร้างสถานีสูบน้ำและเขื่อนกันดินที่คลองวัดบัวขวัญเชื่อมกับคลองส่วย พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำขนาด 1 ลบ.ม.ต่อวินาที จำนวน 3 เครื่อง และก่อสร้างสะพานข้ามคลองใช้งบประมาณ 16 ล้านบาท (มติชน, 2554)
วันที่ 01 ตุลาคม พ.ศ. 2554	เทศบาลนครนนทบุรี นำกระสอบทรายวางเป็นแนวสูง 3 เมตร ป้องกันน้ำท่วมบริเวณท่าหน้าหอานาฬิกานนทบุรี ศาลากลางหลังเก่า ซึ่งระดับน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาสูง 2.59 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง (มติชน, 2554)
วันที่ 04 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์พร้อมนายชานี ศักดิ์เศรษฐ์ นายอลงกรณ์ พลบุตร รองหัวหน้าพรรค และคณะมอบสิ่งของจำนวน 600 ชุด ให้ประชาชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่วัดกุฎี ต.บางพูด อ.ปากเกร็ดและที่ทำน้ำปากเกร็ดอีก 600ชุด จากนั้นลงเรือดูสถานการณ์น้ำท่วมริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาจ.นนทบุรี และไปที่ชุมชนสุเหร่าพระนั่งเกล้า ต.บางกระสอ อ.เมืองนนทบุรี มอบสิ่งของให้อีก 900 ชุด (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 08 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรี เทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า แนวป้องกันน้ำท่วมตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ที่เทศบาลตั้งแนวกระสอบทรายไว้สูง 3 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง ออกรับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ไหว จึงระดมเจ้าหน้าที่กรอกกระสอบทรายเพิ่มอีก 50,000 ใบ จากที่ใช้ไปแล้ว 600,000 ใบ เพื่อเสริมแนวป้องกันน้ำท่วมขึ้นอีก 50 เซนติเมตร พร้อมเสริมประตูน้ำทั้ง 16 ประตูให้เสร็จภายใน 3 วัน
วันที่ 08 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรี เทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า แนวป้องกันน้ำท่วมตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ที่เทศบาลตั้งแนวกระสอบทรายไว้สูง 3 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง ออกรับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ไหว จึงระดมเจ้าหน้าที่กรอกกระสอบทรายเพิ่มอีก 50,000 ใบ จากที่ใช้ไปแล้ว 600,000 ใบ เพื่อเสริมแนวป้องกันน้ำท่วมขึ้นอีก 50 เซนติเมตร พร้อมเสริมประตูน้ำทั้ง 16 ประตูให้เสร็จภายใน 3 วัน (มติชน, 2554)
วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีกล่าวว่า ได้เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมริมฝั่งเจ้าพระยาตลอดแนว 10 กิโลเมตร เป็น 3.50 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล พร้อมจัดเวรยามตลอดเวลา ขณะที่ระดับน้ำสูงสุดในแม่น้ำเจ้าพระยาวัดได้ 2.71 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง ทำลายสถิติสูงสุดเมื่อปี 2538 ที่วัดได้ 2.63 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางไปแล้ว แต่ยังสามารถรับมือได้ นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดจ.นนทบุรี กล่าวว่า ได้เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดแนว 10 กว่ากิโลเมตร ให้สูงขึ้นอีก 50 เซนติเมตรแล้ว หากแนวป้องกันน้ำพัง เทศบาลจะยิงพลู 5 นัดจากอาคารสำนักงานเทศบาล ขอให้ประชาชนเฝ้าฟังสัญญาณพลู เพื่ออพยพได้ทัน โดยประชาชน ต.บางตลาด ให้ไปที่โรงเรียนชลประทานวิทยา ส่วน ต.ปากเกร็ด ต.บ้านใหม่ ให้ไปที่โรงเรียนหอวัง นนทบุรี ขณะนี้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูง 2.83 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลางแล้ว แต่เทศบาลยังสามารถป้องกันได้ที่ระดับ 3.50 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล (มติชน, 2554)
วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายวิเชียร พุฒิวิญญู ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า เหตุอุทกภัยในจังหวัดนนทบุรี ส่งผลกระทบให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก จึงจัดงานรวมพลคนนนทบุรี ช่วยภัยน้ำท่วมในวันที่ 14 ตุลาคม บริเวณลานพระบรมราชานุสาวรีย์รัชกาลที่ 5 ศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี เพื่อรับบริจาคเงินและสิ่งของนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2554	ที่ จ.นนทบุรี นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวหลังตรวจดูแนวป้องกันน้ำท่วมที่ทำน้ำหอนาฬิกา อ.เมือง จ.นนทบุรี ว่า ระดมเจ้าหน้าที่เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมตลอดแนว 10 กิโลเมตร ขึ้นสูงกว่า 3.50 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลางแล้ว ยังเสริมขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะน้ำขึ้นทุกวัน หากน้ำยังอยู่ในระดับนี้ มั่นใจป้องกันพื้นที่ไว้ได้ ส่วนตามลำคลองต่างๆ กว่า 16 คลอง ในพื้นที่ขึ้นในของเทศบาลที่น้ำปริ่มกลัวว่าจะล้นท่วมบ้านตัวเองนั้นไม่ต้อง กังวล เนื่องจากเทศบาลต้องรักษาระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยากับน้ำภายในคลอง ไม่ให้ต่างกันมากนัก เพราะประตูน้ำทั้ง 16 ประตูที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยา อาจทนแรงดันน้ำไม่ไหวแล้วพังลงมาได้ พร้อมร่วมกับตำรวจเฝ้าแนวป้องกันน้ำท่วมตลอด หวั่นแตกทะเลัก แคราย-กทม. "เราประเมินสถานการณ์น้ำเป็นวันๆ หากสถานการณ์แย่มากจริงๆ แนวป้องกันน้ำท่วมพัง น้ำจะทะลักเข้าท่วมนนทบุรีถึง แยกแคราย กรุงเทพฯ ถึงแยกวงศ์สว่าง แยกพงษ์เพชร และอาจมากกว่านั้น ได้เตรียมแผนสองไว้แล้วหากเกิดขึ้นจริงๆ จะใช้แผนปูนปิดแนวตามถนนนนทบุรี 1 ถนนพิบูลสงคราม เพื่อความไม่ประมาทขอให้ประชาชนชนของขึ้นที่สูงไว้" (มติชน, 2554)
วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายกฯสั่งเสริมคันกันน้ำนอกจากนี้น้ำทะเลักแนวป้องกันน้ำเข้าท่วมวัดตำหนักไต้ หมู่ 4 ถนนนนทบุรี-สนามบินน้ำต.ท่าทราย อ.เมืองนนทบุรี ทำให้โดยพระ ชาวบ้าน และเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรี ช่วยกันนำกระสอบทรายทำพนังกั้นน้ำ แต่กั้นไม่อยู่ โดยน้ำไหลเข้าท่วมภายในวัดระดับน้ำสูงกว่า 1 เมตร นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า แนวป้องกันน้ำท่วมหลายแห่งที่สร้างไว้สูง 3.50 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางตลอดแนว 10 กิโลเมตรหลายแห่งด้านทางแรงน้ำไม่ไหวได้พังลงมาหลายจุด แต่ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปแก้ไขได้ทั้งหมด และได้เร่งสูบน้ำที่ทะลักเข้ามาออกหมดแล้ว จะระดมเจ้าหน้าที่วางถังน้ำมันขนาด 200 ลิตร ภายในจะบรรจุน้ำให้เต็มเสริมแนวป้องกันตามแนวถนนนนทบุรี 1 อีกชั้น เพื่อลดกระแสไม่ให้ไหลแรงหากแนวกระสอบทรายพัง (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาทรงตัว วัดได้ 2.85 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง เมื่อเวลา 09.30 น. และลดลงเรื่อยๆ ทำให้มั่นใจว่าจะป้องกันพื้นที่ไว้ได้ เพราะแนวป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลสูง 3.50 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง (มติชน, 2554)
วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2554	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในโครงการกองเรือประชาอาสาร่วมใจผลักดันน้ำลงทะเล จำนวนกว่า 1,000 ลำ ที่กลางสะพานพระนั่งเกล้าอ.เมือง จ.นนทบุรี เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม (มติชน, 2554)
วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2554	น้ำเอ่อล้นท่วมชุมชนหมู่ 9 ซอยพิบูลสงคราม 1 ชาวชุมชนหมู่ 9 ซอยพิบูลสงคราม 1 หมู่ 9 ต.สวนใหญ่ อ.เมืองนนทบุรี ซึ่งเป็นรอยต่อระหว่างจังหวัดนนทบุรี และกรุงเทพมหานคร น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีปริมาณมากได้ไหลเข้าท่วมชุมชน ซึ่งมีบ้านเรือนประชาชนอยู่ประมาณ 500 หลังคาเรือน และไม่สามารถกั้นน้ำไม่ให้ไหลเข้าท่วมได้ เนื่องจากชุมชนดังกล่าวไม่มีแนวเขื่อนริมแม่น้ำเจ้าพระยาต้องปล่อยให้ น้ำท่วม ทางเทศบาลได้ทำแนวกันที่ปากซอยไม่ให้ น้ำไหลท่วม ถ.พิบูลสงคราม (มติชน, 2554)
วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554	ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และทะลักแนวกันน้ำของเทศบาลนครนนทบุรี เข้าท่วมถนนนนทบุรี 1 ตั้งแต่หน้าสภ.เมืองนนทบุรี ถึงหน้ากรมราชทัณฑ์ สูงประมาณ 20-30 เซนติเมตร และตลอดแนวถนนนนทบุรี 1 น้ำได้ทะลักเข้าท่วมถนนนนทบุรี 1 เป็นช่วงๆ เกือบตลอดแนว โดยนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ระดมเจ้าหน้าที่เสริมแนวตลอดทั้งวันเวลา 12.00 น. กำแพงโรงเรียนกลาโหมอุทิศซอยวัดเขมาภิรตารามราชวรวิหาร ถนนพิบูลสงคราม ต.สวนใหญ่ อ.เมือง นนทบุรี ด้านระดับน้ำที่สูงขึ้นไม่ไหวได้พังลงมาตลอดแนวที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยา กว่า 50 เมตร ส่งผลให้น้ำทะลักเข้าท่วมโรงเรียนทันที สูงกว่า 1 เมตร และเข้าท่วมลานวัดเขมาฯ ขณะที่น้ำบางส่วนได้เริ่มทะลักเข้าท่วมโรงเรียนวัดเขมาภิรตาราม สูงกว่า 50 เซนติเมตร (มติชน, 2554)
วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2554	เมื่อเวลา 02.00 น. วันที่ 21 ตุลาคม ร.ต.อ.สุทธิพงษ์ คำนาน พนักงานสอบสวนสภ.เมืองนนทบุรี สาขารัตนาธิเบศร์ รับแจ้งจากนายพงษ์ชัย แซ่ตั้ง อายุ 46 ปี อยู่บ้านเลขที่ 323/112 แขวงถนนเพชรบุรี เขตราชเทวี กทม. ว่าได้นำรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซีอาร์วี สีขาวทะเบียน ณข 839 กรุงเทพมหานคร ไปจอดบนสะพานต่างระดับ มุ่งหน้าขึ้นทางด่วนประชาชื่นต.บางเขน อ.เมืองนนทบุรี เพื่อหนีน้ำท่วม ปรากฏว่าถูกคนร้ายทุบกระจกรถ ขโมยกระเป๋าที่มีเงิน 50,000 บาท โทรศัพท์ 1 เครื่อง รวมทั้งเอกสารและกุญแจบ้าน (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2554	วันเดียวกัน น.ส.ยิ่งลักษณ์ พร้อมนายพระนาย ลงพื้นที่เยี่ยมศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัย ที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ อ.เมืองจ.นนทบุรี บริเวณชั้น 4 ของอาคาร โดยมีนายวิเชียร พุฒิวิญญู ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีให้ การต้อนรับ ซึ่ง น.ส.ยิ่งลักษณ์กล่าวให้กำลังใจกับกลุ่มผู้ประสบภัยว่า "ขอให้อดทนและอยู่ที่ศูนย์พักพิงไปก่อนจนกว่าน้ำจะลด และจะหากิจกรรมและอาชีพ ให้ทำแก้เหงา" (มติชน, 2554)
วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2554	จ.นนทบุรี ร่วมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล(มทร.) สุวรรณภูมิ ศูนย์นนทบุรี เปิดศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วม โดยรับผู้ประสบภัยได้ 500 คน ที่มทร.สุวรรณภูมิ ศูนย์นนทบุรี เขตเหนือ เยื้องโรงพยาบาลพระนั่งเกล้าฯ โดยเปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคมที่ผ่านมา ท่านที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือ ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อมอบเครื่องอุปโภค บริโภค รวมทั้ง บริจาคเงินได้ที่ธนาคารกรุงไทย สาขานนนทบุรี ชื่อบัญชี "มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย" บัญชีออมทรัพย์ เลขที่ 108-0-54175-6 หรือ นำมาบริจาคได้ที่มหาวิทยาลัย โทร.0-2968-1058-61 ต่อ512 หรือ 08-2146-7437 ผู้ประสานงานศูนย์พักพิง อ.ธนุดทน คุณณ โทร.08-9491-6195 (มติชน, 2554)
วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2554	ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยายังสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แนวกันน้ำป้องกันบริเวณหน้าเทศบาลนครนนทบุรี ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาวาว 10 กิโลเมตร อาทิ ซอยนนทบุรี 17 ถนนนนทบุรีระหว่างซอยพิบูลสงคราม 5-7 มีน้ำล้นแนวป้องกันน้ำท่วม และมีจุดรั่วอีกหลายแห่ง เจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรี นำโดยนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ต้องทำงานกันอย่างหนักในการอุดรูรั่ว นายสมนึกกล่าวว่า ขณะนี้เกือบทุกพื้นที่ในจ.นนทบุรี ถูกน้ำท่วมหมดแล้ว เหลือแต่เขตเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ดที่ยังรักษาไว้ได้ (มติชน, 2554)
วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2554	เวลา 18.00 น. ที่ จ.นนทบุรี คณะพระเถร และชาวบ้าน ประมาณ 30 คน ช่วยกันเสริมแนวกระสอบทราย ไม้และเหล็ก ค้ำยันตามแนวกำแพงวัดปากน้ำ ถนนพิบูลสงคราม ต.สวนใหญ่ อ.เมือง จ.นนทบุรี ด้านติดคลองบางเขนเชื่อมต่อจากแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อป้องกันน้ำท่วมวัด เกิดเหตุกำแพงวัดขนาด 2 เมตร มีเหล็กค้ำยันท่อนหนึ่งกระแทกคางของ ด.ช.อำพล อักสงอายุ 12 ปี นักเรียนชั้น ม.1 โรงเรียนวัดเขมาภิรตาราม อ.เมือง จ.นนทบุรี จนล้ม ก่อนถูกเหล็กและกระสอบทรายทับร่าง พระและชาวบ้านพยายามเข้าช่วย แต่ระดับน้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็วสูงประมาณ 1 เมตร จึงจมน้ำเสียชีวิต ก่อนช่วยเหลือออกมาได้ (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่า น้ำที่ท่วมอยู่ภายในพื้นที่หลายแห่ง เพราะระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงมาก จำเป็นต้องรักษาระดับน้ำไม่ให้ต่างกันมาก มิฉะนั้นประตูน้ำตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยาทั้ง 16 ประตูอาจพังลงมาได้ จึงจำเป็นต้องยอมให้น้ำท่วมภายในเล็กน้อย แต่ระดับน้ำที่เทศบาลปล่อยให้ท่วมจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ยังคงเดินทางโดยรถได้ตามปกติ ขณะนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้ เพิ่มแนวกระสอบทรายขึ้นอีก 1 แนว ที่บริเวณหอนาฬิกา ทำนํ้านนท์เพื่อรับมือน้ำก้อนใหญ่ที่กำลังเดินทางมา เพื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหากแนวกระสอบทรายด้านริมฝั่งเสียหาย ส่วนจุดอื่นๆ เช่น ใต้สะพานพระนั่งเกล้า วัดตำหนักใต้ วัดปากน้ำ ซึ่งเป็นจุดล่อแหลม เราเฝ้าระวังเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ทางเทศบาลนครนนทบุรีจะ สู้งานที่สุดท้าย แต่อยากฝากเตือนประชาชนให้เตรียมพร้อมตลอดเวลา นับเป็นสถานการณ์ 7 วันอันตราย จากวันที่ 25 ต.ค. เป็นต้นไป (มติชน, 2554)
วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กล่าวว่าแม้รัฐบาลประกาศให้วันที่ 27-31 ตุลาคมเป็นวันหยุด แต่เทศบาลนครนนทบุรีจะไม่หยุดทำงาน โดยให้พนักงาน 1,700 คน มาช่วยกันทำงานป้องกันน้ำท่วมดูแลประชาชน เสริมแนวป้องกันน้ำท่วมตลอดเวลา จากนั้นจะหาวันหยุดชดเชยให้พนักงานภายหลังน้ำลด (มติชน, 2554)
วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2554	พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ อธิการบดีกรมการตำรวจพร้อมนายสมนึก ธนเดชากุลนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ร่วมกันตรวจแนวเขื่อนป้องกันน้ำท่วมเขตเทศบาลนครนนทบุรี และศูนย์อำนวยการป้องกันน้ำท่วมเทศบาลนครนนทบุรี บริเวณทำนํ้านนทบุรี เพื่อให้กำลังใจอาสาสมัครและพนักงานที่ช่วยกันป้องกันน้ำท่วม หลัง พล.ต.สนั่นมอบทราย 10 คันรถ 10 ล้อ และกระสอบทรายเพื่อสนับสนุนการป้องกันน้ำท่วม (มติชน, 2554)
วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีกล่าวว่า เมื่อช่วงดึกคืนวันที่ 27 ตุลาคมที่ผ่านมา กระสอบทรายป้องกันน้ำท่วมบริเวณด้านข้างโรงเรียนพงษ์สวัสดิ์วิทยการ ถนนพิบูลสงคราม ต.สวนใหญ่ อ.เมือง ติดกับคลองตะนาวศรี ที่เชื่อมต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา พังลงมาส่งผลให้น้ำท่วมโรงเรียนและทะลักอ้อมประตูน้ำลงสู่คลองตะนาวศรีด้าน ใน เข้าท่วมพื้นที่ชั้นในเป็นบริเวณกว้างไปถึงถนนกรุงเทพ-นนทบุรี โดยได้ระดมเจ้าหน้าที่ปิดกั้นน้ำอยู่หลายชั่วโมงจึงสำเร็จ ขณะนี้เร่งสูบน้ำออกเกือบแห้งแล้ว (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2554	นายวุฒิ สิทธิสุราษฎร์ รองผวจ.ตาก นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ นายกเทศมนตรีนครแม่สอด จ.ตาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นำคณะแม่ครัวและก๊กฝีมือดีจาก "นครแม่สอด" กว่า 100 คน ไปตั้งโรงครัวประกอบอาหารสดที่โรงเรียนนครนนท์วิทยา 5 ทานสัมฤทธิ์ เขตเทศบาลนครนนทบุรี วันละกว่า 1.5 หมั่นก่ลอง ตามโครงการจับคู่ "นครแม่สอด" กับ นนทบุรี เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม (มติชน, 2554)
วันที่ 01 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี เทศบาลนครนนทบุรี กล่าวว่า ขณะนี้เริ่มมีปัญหาด้านแนวคลองประปา ซึ่งต้องเผื่อระวังอย่างใกล้ชิดถึงแม้จะป้องกันไว้ได้แล้วอย่างเมื่อเช้า (วันที่ 30 ตุลาคม 2554) การประปานครหลวง แอบมาวางท่อไซฟ่อน ขนาดใหญ่ 5 ท่อผันน้ำลงคลองสวย แฉวๆ ลอยต่อระหว่างเขตเทศบาลนครนนทบุรี กับเขตเทศบาลนครปากเกร็ด น้ำจะท่วมเมืองนนท์จึงต้องห้ามให้หยุดผันน้ำลงมา ที่ผันน้ำลงคลองบางเลน ก็จะไม่ยอมอยู่แล้วแต่ยังพอรับได้ ยังจะผันน้ำลงคลองสวยอีก (ไทยรัฐ, 2554)
วันที่ 02 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	เมื่อกลางดึกวันที่ 31 ต.ค. ที่บริเวณสี่แยกสามัคคี ใกล้โรงกรองน้ำการประปานครหลวง ต.ท่าทราย อ.เมืองนนทบุรี ได้เกิดเหตุชาวบ้านฝั่ง อ.เมืองนนทบุรี ประจันหน้ากับชาวบ้านฝั่งทั้งสองห้อง มีชาวบ้านทั้ง 2 ฝ่าย รวมประมาณ 500 คน สาเหตุมาจากมีน้ำจากคลองสวยไหลลอดผ่านท่อระบายน้ำขนาดใหญ่มาจากฝั่งทั้งสอง ห้อง ทางเทศบาลนครนนทบุรี ได้ใช้รถแบ็กโฮนำแผ่นเหล็กมาเสียบปิดปากท่อเพื่อไม่ให้ให้น้ำไหลเข้าท่วมฝั่ง อ.เมืองนนทบุรี ช่วงประชาชนเวร 2, 3, 4 และถนนสามัคคี แต่ชาวบ้านทางด้านฝั่งทั้งสองห้องไม่ยอมให้ปิดปากท่อ เพื่อต้องการให้น้ำทางฝั่งทั้งสองห้องระบายไปที่อื่นบ้าง แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ ชาวบ้านทั้ง 2 ฝ่ายต่างตะโกนด่าทอกันไปมา กระทั่งนายหมูหมัดอารี เกาเหมากร รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี ได้เดินทางมาเจรจาก่อนได้ข้อสรุปว่า ยุติการนำแผ่นเหล็กมาปิดท่อระบายน้ำคลองสวย และนำรถแบ็กโฮออกไป ชาวบ้านทั้ง 2 ฝ่ายจึงยอมสลายตัว (มติชน, 2554)
วันที่ 05 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ทางชุมชนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 2, ชุมชนท่าทราย, ชุมชนชินเขตและชุมชนรถไฟ ริมคลองบางตลาดและคลองประปา แม้จะทำคันดินกันน้ำสูง 1.5 เมตรหนา 2-3 เมตร แต่ยังมีน้ำซึมเข้ามาในชุมชนผ่านไต้ดิน ตั้งแต่เมื่อวัน 28 ตุลาคม ระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจนถึงระดับเอว และยังไม่มียกท้าวจะลดลง เนื่องจากมีการผันน้ำมาจากคลองเปรมประชากรตลอดเวลา แต่น้ำที่ระบายมายังพื้นที่ละแวกนี้ไม่สามารถไหลไปลงแม่น้ำเจ้าพระยาได้ เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีและปากเกร็ด จ.นนทบุรี ได้ทำไซฟ่อนป้องกันการไหลของน้ำ

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
	ยังนำซีพีโพล์หรือแท่งเหล็กขนาดใหญ่มาปักบริเวณปากท่อเพื่อชะลอการไหลของ น้ำจากคลองบางตลาด เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าพื้นที่ ทำให้ระดับน้ำในคลองต่ำกว่าตลิ่งถึง 1 เมตร ทั้งยังไม่สามารถระบายน้ำท่วมในพื้นที่ทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ อีกด้วย (มติชน, 2554)
วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลที่เป็นหน่วยงานที่ดีในการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ของตนเอง นายสมนึก ธนเดชากุลนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี รู้ว่าน้ำจะเข้า จ.นนทบุรี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ได้ร่วมกับประชาชนในการป้องกันน้ำท่วม ทำให้เขตเทศบาลนนทบุรี ตั้งแต่ปากเกร็ดจนถึงวัดเขมาภิรตารามไม่มีน้ำท่วมขังเลย เป็นที่น่าแปลกใจและประทับใจ เพราะว่าพื้นที่ดังกล่าวมีน้ำโอบรอบอยู่ นายกสมนึกบอกว่า ได้ติดตามความคืบหน้าของระดับน้ำและได้เพิ่มความสูงของคันกั้นน้ำถึง 3.5 เมตร มีความยาวถึง 10 กิโลเมตรโดยมีความร่วมมือภาคประชาชนและเตรียมเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ด้วย (มติชน, 2554)
วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	สมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี เริ่มเล่าให้ฟังว่า เตรียมการป้องกันน้ำท่วมมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ช่วงที่น้ำกำลังท่วมอยู่ที่สุโขทัย พิษณุโลก เห็นแล้วว่าปีนี้ น้ำค่อนข้างมาก และเทศบาลนครนนทบุรีมี พื้นที่ล้อมรอบด้วยน้ำ คือติดแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านตะวันตกถึง 10 กิโลเมตร ด้านเหนือติดคลอง บางตลาด ทิศตะวันออกติดคลองส่วยและคลองประปา ส่วนทิศใต้ติดคลองบางเขนจึงมีการดำเนินการป้องกันน้ำท่วมมาเป็นประจำทุกปี แม้ว่าคันป้องกันน้ำที่สร้างขึ้นตั้งแต่ปี 2538 จะสูงถึง 3 เมตร แต่ก็ยังไม่น่าไว้วางใจจึงเสริมบานประตูน้ำทั้ง 16 ประตู ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็น 3.80 เมตร ส่วนแนวคันกั้นน้ำริมเจ้าพระยาก็เพิ่มเป็น 3.50 เมตร และเพิ่มเป็น 3.70 เมตร "ที่ น่ากลัวที่สุดคือ วันที่เขื่อนริมแม่น้ำเจ้าพระยา ตรงข้างร้านริมฝั่ง พัง น้ำแรงมาก เพราะระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตรงนั้นสูงกว่าพื้นถนนถึง 2 เมตรน้ำทะลักเข้ามามาก คนเอาไม่อยู่ต้องใช้รถแบ็กโฮวิ่งเข้าไปอัดไว้ แล้วจึงใช้กระสอบทรายแบรีเออร์เข้าไปปิดไว้ได้ หลังจากนั้นน้ำจากคลองประปาก็กะลักเข้ามาอีก ต้องระดมเจ้าหน้าที่และชาวชุมชนกว่า 2,000 คนช่วยกันวางกระสอบทรายยาวกว่า 3 กิโลเมตรจนถึงตอนนี้ใกล้จะจบเกมแล้ว แต่เรายังต้อง (มติชน, 2554)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัน/เดือน/ปี	สถานการณ์อุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีปี 2554
	จับตาเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด "ถึงแม้จะป้องกันประชากรในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ตามทะเบียนราษฎรมีถึง 270,000 กว่าคน และประชากรแฝงอีก 2 แสนคนมีบ้านเรือนกว่า 120,000 หลัง ส่วนใหญ่ไว้ได้แต่ยังมีพี่น้องประชาชนอีกประมาณ 5,000 หลังคาเรือน ที่อยู่นอกแนวป้องกันน้ำ ที่ได้รับผลกระทบ เทศบาลก็เข้าไปดูแลเป็นระยะ ทั้งทำทางเดินเท้า มอบข้าวสารอาหารแห้ง น้ำดื่ม ยาต้องขอขอบคุณประชาชนนอกแนวป้องกันน้ำท่วมที่เสียสละอันใหญ่หลวง ไม่ทำลายแนวป้องกันน้ำท่วม แล้วยังช่วยกันดูแลเป็นอย่างดีทำให้เราสามารถรักษา พื้นที่ส่วนใหญ่ไว้ได้ประชาชนส่วนที่ถูกน้ำท่วมไปแล้วในฝั่งตะวันตกก็มาจับจ่ายใช้สอย และมาพักผ่อนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีได้" (มติชน, 2554)
วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554	ผู้สื่อข่าวรายงานว่าจากปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่ จ.นนทบุรีเป็นระยะเวลากว่า 1 เดือนทำให้ชาวนนทบุรีได้รวมตัวตั้งเพจ "ชุมชนคนรักเมืองนนท์" ขึ้นเพื่อให้เป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกรณีดังกล่าว โดยขณะนี้ มีชาวจ.นนทบุรีเป็นสมาชิกประมาณ 1 พันคน ทั้งนี้ เพจเพ็ญใจได้นัดแนะรวมตัวกันที่ศาลากลางจังหวัดนนทบุรี ในวันที่ 18 พฤศจิกายนนี้ เพื่อยื่นหนังสือและขอคำชี้แจงจากผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ถึงมาตรการในการผันน้ำออกจากพื้นที่จ.นนทบุรี หลังจากประสบปัญหาน้ำเน่าเสียท่วมขังในระดับที่สูงมานาน รวมไปถึงแนวทางการช่วยเหลือเยียวยาชาว จ.นนทบุรีอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม หากผู้ว่านนทบุรี ไม่ออกมารับหนังสือจากตัวแทนชาว จ.นนทบุรี ใน วันดังกล่าว เพจเพ็ญใจมีการหารือกันถึงมาตรการในการกดดันผู้ว่าฯ ต่อไป โดยรายหลายได้เสนอให้มีการปิดทางเข้า-ออกศาลากลางจังหวัดก่อนจะเพิ่มระดับไป จนถึงการปิดทางขึ้นลงทางด่วนด่านงามวงศ์วาน (มติชน, 2554)

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี มีวัตถุประสงค์สำคัญในการวิจัยคือ (1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีและ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของการวิจัยตามที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น ในบทนี้จึงได้นำเสนอถึงผลการศึกษาในประเด็นข้างต้น โดยคณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอตามลำดับของวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

4.1 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

การพิจารณาประเด็นที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น จะได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การจัดการกับปัญหาน้ำท่วมได้ โดยได้รับผลกระทบไม่มากนัก ทั้งที่บริบทพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ล้วนแต่ขนาบด้วยแม่น้ำลำคลองกล่าวคือ ทิศตะวันตกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีระยะทางยาวถึง 10 กิโลเมตร ทิศเหนือติดคลองบางตลาดตลอดแนวยาวกว่า 6.7 กิโลเมตร ทางด้านตะวันออกติดกับคลองส่วยและคลองประปา ระยะทางกว่า 4 กิโลเมตรและทางด้านทิศใต้ติดกับคลองบางเขนด้วยระยะทางกว่า 5 กิโลเมตร โดยมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่รวมอีก 27 คลอง

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอสาระสำคัญตามกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยพิจารณาถึงการดำเนินการของเทศบาลนครนนทบุรีในเรื่องการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน/น้ำท่วม และการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี ดังต่อไปนี้

4.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ

การป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยถือว่าการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัยเพื่อให้มีความสามารถในการรับมือไว้ล่วงหน้า รวมทั้งเป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ดังนั้นแนวทางดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการอุทกภัยอย่างเป็นระบบ ซึ่งช่วงก่อนที่จะเกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 นั้น ทางเทศบาลนครนนทบุรีมีการดำเนินการวางแผนการจัดการอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นที่ทราบกันแล้วว่าแนวเขตของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางถึง 10 กิโลเมตร กระนั้นก็ตามเทศบาลเองก็ไม่ได้นิ่งนอนใจในการดำเนินการเพื่อป้องกันอุทกภัยผ่านกระบวนการต่างๆ อัน

ได้แก่ การประชุมเมือง การกำหนดไว้ในแผนดำเนินโครงการ การร่วมวางแผนการจัดการน้ำท่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม รวมถึงการเตรียมพร้อมด้านบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วม ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1.1 การประชุมประชุมเมืองประจำปี 2554

การประชุมประชุมเมืองประจำปี 2554 เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และการวางแผนของเทศบาลได้มีการจัดขึ้นในวันที่ 28 มีนาคม 2554 ณ โรงแรมโกลเดนดราگون จังหวัดนนทบุรี อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดอุทกภัย โดยมีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาเป็นแกนหลักคือ “การพัฒนาเมือง” เพื่อวางแผนพัฒนาพื้นที่ 38.9 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย ประชากร 261,212 คน จำนวนครัวเรือน 110,775 ครัวเรือน (ข้อมูลในขณะนั้น ณ ปี 2554) ภายใต้การดูแลของเทศบาลนครนนทบุรี (เทศบาลนครนนทบุรี, 2554ก)

การประชุมเมืองครั้งนี้นอกจากจะเน้นไปที่เรื่องของการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองนนท์ให้มีความสวยงามและน่าอยู่แล้ว ยังมีประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกคนเห็นต่างเห็นตรงกันว่าควรมีการวางแผนเตรียมการ ก็คือ “ปัญหาน้ำท่วม” ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปีและส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย โดยในเรื่องนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ ตัวแทนจากหน่วยงานราชการ กรมทางหลวง ทางหลวงชนบท สำนักการชลประทานที่ 11 โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ตัวแทนจากโรงเรียนและสถานศึกษา ผู้แทนภาคธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ วุฒิสากล้องสมองจังหวัดนนทบุรี ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้วุฒิสากล้องสมองจังหวัดนนทบุรีถือว่าเป็นบุคคลอาวุโสและมีประสบการณ์หลากหลายสาขาที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีเชิญมาร่วมระดมสมองด้วย ซึ่งในการประชุมเมืองครั้งนี้มีวุฒิสากล้องสมองจังหวัดนนทบุรีเข้าร่วมจำนวนกว่า 40 คน หนึ่งในนั้นคือ นายดำรง ม่วงงาม วุฒิสากล้องสมองจังหวัดนนทบุรีและเป็นข้าราชการบำนาญกรมชลประทาน ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเทศบาลนครนนทบุรีเป็นประจำ โดยเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องระบบระบายน้ำและชลประทานในเขตเทศบาลนครนนทบุรีเป็นอย่างดีได้เข้ามาให้ข้อเสนอแนะและนำเสนอแนวทางการป้องกันอุทกภัยแก่เทศบาลด้วย

โดยในที่ประชุมได้มีการระดมสมองเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม โดยเสนอความเห็นให้มีการออกสำรวจคูคลอง ท่อระบายน้ำ ประตูประบายน้ำ และแนวเขื่อนกันน้ำ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเบื้องต้น คือ การขุดลอกคูคลอง ลอกท่อระบายน้ำ กำจัดขยะและวัชพืชที่มีปริมาณมาก รวมถึงการขอรับมอบประตูประบายน้ำจากกรมชลประทานจำนวน 15 ประตู ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้น ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้มีแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อว่าจ้างบริษัทเอกชนในการสำรวจพื้นที่ทั่วทั้งเขตเทศบาล เพื่อวางแผนการดำเนินงานระบบป้องกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูประบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในเขตเทศบาลสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน

ในเบื้องต้นนั้น ได้มีการพิจารณาถึงสาเหตุของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี ว่ามีสาเหตุที่สำคัญ คือ *ประการแรก* เกิดจากปริมาณน้ำฝนในฤดูฝนจากอิทธิพลของลมมรสุมในช่วงเดือน พฤษภาคมถึงเดือนตุลาคมของทุกๆ ปี ที่ตกลงมาเป็นจำนวนมากเกินความสามารถของทางน้ำที่จะลำเลียง น้ำลงสู่แม่น้ำได้ *ประการที่สอง* คือ น้ำท่าที่ไหลมาจากที่อื่นโดยไม่มีทางให้ลำเลียงลงสู่ทางน้ำ เพราะเกิดจากการขยายตัวของชุมชนเมืองที่มีการถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในทิศทางที่ต่ำหรือที่ลุ่ม ทำให้ระดับพื้นดินสูงๆ ต่ำๆ ไม่เท่ากัน และเกิดจากการขยายตัวของเมืองที่มีการสร้างอาคารบ้านเรือนและการถม ดินกีดขวางทางน้ำ ที่เห็นเป็นรูปธรรมปรากฏว่าส่วนใหญ่จะสร้างอาคาร ถมที่ดิน ทุกคนจะถมสูงกว่าถนน บางซอยจากถนนซอยไปถึงปลายซอยจะมีอาคารต่างๆ ทั้งสองฝั่งตลอดซอย ทำให้กลายเป็นคลองส่งน้ำ เกิด ฝนตกน้ำก็จะท่วมซอยสุดท้ายปริมาณน้ำก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ก็จะทำให้ล้นซอยแล้วท่วมบ้านเรือน เมื่อฝน ตกหนักจึงเกิดน้ำท่วมขัง

ซึ่งจากการประชุมเมืองในครั้งนี้ได้มีการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมใน เขตเทศบาลนครนนทบุรี คือ การปรับปรุงระบบระบายน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้รองรับกับ อัตราการไหลของน้ำได้รวดเร็วขึ้น พร้อมติดตั้งสถานีสูบน้ำเพื่อให้สูบน้ำระบายออกจากพื้นที่ กรณีน้ำจาก ภายนอกสูงกว่าระดับน้ำจากภายในให้จัดทำวางแนวป้องกันไว้

ส่วนปัญหาจากการระบายน้ำออกจากพื้นที่นั้น ในเวทีประชุมได้แสดงความคิดเห็นว่าเกิด จากการมีเศษปูน เศษดิน วัชพืช ขวางทางระบายน้ำ และมีไขมันอุดตันภายในท่อระบายน้ำ ทำให้น้ำไหล ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ซึ่งจากการประชุมเมือง เทศบาลนครนนทบุรีได้เสนอว่าในปี 2554 ทางเทศบาลได้ มีการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมในจุดสำคัญและเร่งด่วน ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลนครนนทบุรี ได้เร่งดำเนินการขุดลอกคูคลองต่างๆ เพื่อรองรับพื้นที่ระบายน้ำ ในช่วงน้ำหลาก ได้แก่ การขุดลอกคูคลองมอญ ข้างสถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี (ลาดโตนด) ขุดลอก คูคลองบางซื่อ (ประชาอุทิศ 18) ขุดลอกคลองบริเวณซอยหมู่บ้านเกร็ดแก้ว ขุดลอกคลองวัว ช่วงบล็อกใต้ ถนนเลียงเมือง

2. การลอกท่อระบายน้ำต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะเศษดิน เศษขยะ กิ่งไม้ และเศษปูน
3. การวางบล็อกบริเวณใต้ทางด่วนช่วงวัดบัวขวัญออกถนนงามวงศ์วาน
4. ขยายรางระบายน้ำใต้ทางด่วนช่วงคลองบางเขน
5. กำจัดขยะวัชพืชที่ขวางทางระบายน้ำ
6. ปรับปรุงท่อระบายน้ำท้ายซอยพงษ์สวัสดิ์ช่วงออกคลองบางธรณี
7. กำจัดเศษดิน เศษปูน จากคูคลองและท่อระบายน้ำ
8. การสูบน้ำเพื่อระบายน้ำออก
9. วางท่อระบายน้ำ ซอยเรวัติ 26 ปลายซอย

ทั้งนี้ การดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมดังกล่าว ทางเทศบาล ให้เหตุผลว่า เพื่อเตรียมพร้อมรับกับช่วงเวลาฝนตกหนัก เพื่อที่น้ำจะไหลลงสู่ท่อระบายน้ำและลำคลองได้

สะดวกรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลดลงได้อย่างมากซึ่งในปีงบประมาณ 2554 ทางเทศบาลได้ดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเฉพาะด้านการก่อสร้างจำนวน 8 โครงการหลักๆ ด้วยกัน ภายใต้งบประมาณจำนวน 35,901,600 บาท โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรงคือ สำนักงานช่าง ดังข้อมูลในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ประจำปีงบประมาณ 2554

ลำดับ ที่	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานรับผิดชอบ
1	โครงการระบบเครื่องสูบน้ำบริเวณท้ายซอยงามวงศ์วาน 18	1,790,700	สำนักงานช่าง
2	โครงการก่อสร้างบ่อพักน้ำพร้อมประตูน้ำบริเวณหมู่บ้านนนทบุรีนครเชื่อมประชานิเวศน์ 3	219,000	สำนักงานช่าง
3	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำใต้ทางด่วนงามวงศ์วาน	7,649,000	สำนักงานช่าง
4	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำและกำแพงกันดินคลองตาโฮ	9,300,000	สำนักงานช่าง
5	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินบริเวณร้านค้าสวัสดิการเรือนจำกลางบางขวาง	1,317,900	สำนักงานช่าง
6	โครงการก่อสร้างโรงสูบน้ำคลองศรีเพชรบริเวณท้ายซอยพิชยนันท์	11,490,000	สำนักงานช่าง
7	โครงการดุดตะกอนเลนคลองส่วยช่วงสี่แยกพงษ์เพชรถึงซอยเพชรรัตน์	1,400,000	สำนักงานช่าง
8	โครงการลอกท่อระบายน้ำและท่อลอด 2 แห่ง	2,735,000	สำนักงานช่าง
รวมทั้งสิ้น		35,901,600	

แหล่งที่มา: เทศบาลนครนนทบุรี (2555จ: 190)

นอกจากแนวทางข้างต้นดังที่กล่าวไปแล้วนั้น นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีพร้อมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรีได้ชี้แจงต่อเวทีประชาคมว่า ทางเทศบาลได้พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2554 และ 2555 กว่า 500 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีโครงการมากกว่า 70 โครงการ เช่น โครงการจัดหาเครื่องสูบน้ำ เครื่องดันน้ำ โครงการบ่อสูบน้ำ ก่อสร้างระบบสูบน้ำ ปรับปรุงก่อสร้าง Box Culvert ใต้ทางด่วน

ลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ก่อสร้างกำแพงดิน ก่อสร้างถนนพร้อมท่อระบายน้ำ รวมทั้งการขอรับโอนประตูลอยน้ำจำนวน 15 ประตู จากกรมชลประทาน ให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

4.1.1.2 แผนการจัดการน้ำท่วมร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการเตรียมการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ในปี 2554 ทางเทศบาลได้เตรียมจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยล่วงหน้าร่วมกับจังหวัดนนทบุรีหน่วยงานระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน ปี 2554 รวมทั้งเพื่อให้การช่วยเหลือ และบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันท่วงที และมีประสิทธิภาพร่วมกัน โดยจังหวัดนนทบุรีมีช่องทางระบายน้ำออกจากพื้นที่จังหวัดนนทบุรีมี 3 ทางได้แก่พื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ระบายน้ำออกสู่แม่น้ำท่าจีนพื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาระบายน้ำออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ทางทิศใต้ของจังหวัดนนทบุรีระบายน้ำผ่านคลองแนวตั้งที่เชื่อมต่อกับคลองมหาสวัสดิ์ลงสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อระบายสู่อ่าวไทยต่อไป (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, 2554)

ทั้งนี้ได้มีการกำหนดระบบบัญชาการเหตุการณ์ วิธีการปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติ บุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน สำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยให้จัดวางระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย รวมทั้งแผนการอพยพที่ระบุถึงขั้นตอนการอพยพ เส้นทางอพยพและพื้นที่ปลอดภัยรองรับการอพยพไว้ในแผนให้เป็นระบบชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีที่เกิดภัย ทั้งนี้ ให้ตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยจากอุทกภัยและวาตภัยรวมทั้งข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพ โดยแผนการจัดการน้ำท่วมที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้จัดทำร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

(1) แผนการเตรียมการ (ก่อนเกิดภัย)

การจัดเตรียมกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งข่ายหลักและข่ายสำรอง ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือ เครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำท่วมภัยไว้ให้พร้อมใช้การได้ทันทีจัดเจ้าหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตามสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยา และคำเตือนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งตรวจสอบข้อมูลปริมาณน้ำฝนระดับน้ำในแม่น้ำ ระดับน้ำทะเลหนุน รวมทั้งบริเวณพื้นที่ลุ่ม ที่มักจะเกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่อย่างใกล้ชิด โดยให้ติดตามสถานการณ์ข้อมูลการพยากรณ์อากาศ แผนที่อากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม เรดาร์กลุ่มฝน ปริมาณน้ำฝนในลุ่มน้ำสายหลัก จากข้อมูลในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรธรณี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพอากาศ รวมทั้งประสานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์และคาดการณ์แนวโน้มของอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ

จัดการให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ผ่านข่ายการสื่อสารของทางราชการ สื่อมวลชนของทางราชการ สื่อมวลชนวิทยุชุมชนในท้องถิ่น หอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อกระตุ้นเตือนประชาชนติดตามข่าวสารจากกรมอุตุนิยมวิทยาหรือหน่วยงานอื่นๆ อย่างใกล้ชิด และใช้ประโยชน์จากอาสาสมัครที่ผ่านการฝึกอบรมแล้ว (มิสเตอร์เตือนภัย) เพื่อเตรียมพร้อมเฝ้าระวังติดตามรับสถานการณ์อุทกภัย และวาทภัยให้สามารถดำเนินการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างทันทั่วทั้งที่เมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้น

การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุการณ์ สำรองอาหาร น้ำดื่ม ยารักษาโรค และอุปกรณ์ฉุกเฉิน สร้างแนวทางป้องกันพร้อมติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เช่น สังเกต ลม ฟ้า อากาศ การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และพฤติกรรมของสัตว์ ตลอดจนเชื่อฟัง คำเตือน และพร้อมปฏิบัติตามคำแนะนำของทางราชการ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น ต่อเนื่องจากสภาวะน้ำท่วมขังในบริเวณชุมชน เช่น อันตรายจากกระแสไฟฟ้าหรือ ลัดวงจร รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กพลัดตกน้ำหรือลงเล่นน้ำในช่วงที่มีสถานการณ์อุทกภัยเกิดขึ้น

ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการให้ความสำคัญในการจัดพื้นที่รองรับน้ำ (แก้มลิง) พร้อมทั้งจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการล้างท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ขุดลอกคู คลอง แหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อสามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ อุทกภัยได้อย่างรวดเร็วและสามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง

เตรียมการติดตั้งเครื่องแจ้งเตือนภัยและเครื่องวัดปริมาณน้ำฝน ณ พื้นที่เสี่ยงภัย พร้อมทั้งจัดผู้ดูแลและบันทึกข้อมูลเป็นประจำและต่อเนื่องตลอดจนเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ โดยให้แจ้งเตือนภัยให้ประชาชนในพื้นที่ทราบทันที เมื่อมีแนวโน้มว่าจะเกิดสถานการณ์อุทกภัยเกิดขึ้น

ให้ความร่วมมือในการจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาปัญหา อุทกภัย ที่ได้จัดทำขึ้นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน และอาสาสมัครในพื้นที่ โดยร่วมสนับสนุนงบประมาณในการฝึกซ้อมตามแผนดังกล่าวข้างต้น

(2) แผนการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย (ขณะเกิดภัย)

ในขณะที่สถานการณ์อุทกภัย น้ำไหลกัดเซาะคอสะพานขาดน้ำท่วมผิวการจราจรในระดับสูงที่ไม่สามารถมองเห็นพื้นจราจรได้นั้น ตามแผนปฏิบัติการจะต้องติดป้ายเตือน/วางแผนปิดกั้นช่องทางจราจร เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้เส้นทางถนนสายดังกล่าวได้ทราบ พร้อมกับจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในจุดอันตราย

กรณีมีผู้สูญหายจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น ให้จัดชุดเคลื่อนที่เร็ว โดยสนธิกำลังจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหาร ตำรวจ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตพื้นที่ อาสาสมัคร เข้าไปกู้ภัยค้นหาผู้สูญหายและผู้ติดค้างในพื้นที่ประสบภัย เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยเร่งด่วน

ขณะที่เกิดภัยให้จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับมูลนิธิ ภาคเอกชน จัดอาหาร (ปรุงสำเร็จพร้อมน้ำดื่ม) เครื่องยังชีพที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยให้

ทั่วถึงและเพียงพอ รวมทั้ง จัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวให้แก่ราษฎรบ้านเรือนที่เสียหาย และช่วยเหลือดูแลผู้ประสบภัยทั้งด้านอาหาร น้ำดื่ม เครื่องนอน เครื่องนุ่งห่ม เวชภัณฑ์และยารักษาโรค โดยใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนของจังหวัดหรือจากงบฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้ถือเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องดูแลช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยเป็นอันดับแรก

พื้นที่วิกฤตไม่สามารถเดินทางเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยทางรถยนต์ได้ ให้ประสานขอรับการสนับสนุนเฮลิคอปเตอร์จากหน่วยงานทหารหรือตำรวจในพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงสำหรับเดินทางเข้าไปในพื้นที่วิกฤตเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยเร็ว

(3) แผนการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะ (หลังเกิดภัย)

ประสานงานมูลนิธิ องค์กรการกุศล เพื่อให้การสนับสนุนในเรื่องการประกอบอาหารเลี้ยงผู้อพยพและช่วยเหลือผู้ประสบภัย อาทิ มูลนิธิราชประชาสงเคราะห์ มูลนิธิอาสาเพื่อนพึ่ง (ภา) ยามยาก สภากาชาดไทย มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มูลนิธิรวมกตัญญู หน่วยอาสาสมัคร และองค์กรการกุศลในพื้นที่

ภายหลังน้ำลด แจ้งแขวงการทาง ทางหลวงชนบทจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อขอความช่วยเหลือในการจัดเครื่องจักรกลเข้าซ่อมแซมเส้นทางคมนาคม ให้สามารถใช้สัญจรไปมาได้เป็นการชั่วคราวโดยเร็วที่สุด หากความเสียหายมีมากให้ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานบัญชาการทหารพัฒนาในพื้นที่ใกล้เคียง หรือศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เข้าไปสนับสนุนช่วยเหลือ

(4) การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม

แผนการจัดการน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี ส่วนใหญ่แม้จะมีการเตรียมตัวรับมือกับปัญหาก่อนล่วงหน้าก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีแผนซ้อมเพื่อรองรับกับปัญหาน้ำท่วมอย่างจริงจัง หากแต่จะมีการเตรียมพร้อมด้วยการดำเนินการล้างท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ขุดลอกคูคลอง ทางระบายน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อให้ระบายน้ำออกจากพื้นที่อุทกภัยได้อย่างรวดเร็ว

สำหรับการฝึกซ้อมรับมือกับภัยพิบัติประจำปี 2554 ที่ทางเทศบาลเข้าร่วมกับจังหวัดนนทบุรีและหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่เป็นประจำทุกปีนั้น ในปี 2554 ทางจังหวัดมิได้ทำการฝึกซ้อมแผนการจัดการน้ำท่วมแต่อย่างใด หากแต่เป็นการฝึกซ้อมแผนการกู้ชีพกู้ภัยทางน้ำแทน ซึ่งจัดขึ้นในวันศุกร์ที่ 22 กรกฎาคม 2554 ณ บริเวณท่าน้ำปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางน้ำ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยลำเลียงผ่านเส้นทางน้ำ แต่ไม่ได้เน้นไปที่การจัดการอุทกภัย

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ทำการสอบถามเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี พบว่า แม้จังหวัดนนทบุรีจะเป็นจังหวัดที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำเกือบทุกปี แต่น้ำที่ท่วมน้ำส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากน้ำเหนือที่ไหลบ่าเป็นจำนวนมากหรือน้ำที่มาจากแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสำคัญ และแม้ว่าน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาจะเอ่อล้นฝั่งจริงแต่ที่ผ่านมาก็มิได้ทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยมีความร้ายแรงเหมือนปี 2554 แต่อย่างใด ดังนั้นปัญหาน้ำท่วมทุกๆ ปี จึงมักเกิดจากน้ำฝนที่ตกลงมาอย่างหนักจนระบบระบายน้ำไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน จึงทำให้เกิดน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝนและปัญหาก็มักจะคลี่คลายไปอย่างรวดเร็ว โดยที่ปัญหาน้ำท่วมขังเป็นประจำในฤดูฝนถือว่าเป็นเรื่องปกติ

สำหรับเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี ทำให้หลายฝ่ายต่างคาดการณ์ว่าในปี 2554 พื้นที่จะไม่ประสบกับปัญหาอุทกภัยอย่างแน่นอน จึงทำให้ระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเฉพาะในเรื่องของการฝึกซ้อมรับมือกับภัยพิบัติในเขตพื้นที่นั้น จึงมุ่งไปให้ความสำคัญเกี่ยวกับภัยพิบัติในด้านอื่นๆ แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการป้องกันและรับมือกับอัคคีภัยมากกว่าอุทกภัย

4.1.1.3 การประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงถือเป็นกิจกรรมหลักที่สำคัญของการป้องกันและลดผลกระทบในวงจรการบริหารจัดการภัยพิบัติ หากมีการประเมินความเสี่ยงก็จะทำให้องค์การสามารถเตรียมรับมือกับสถานการณ์ที่มีอาจคาดคิดได้อย่างทันท่วงที

เป็นที่น่าสนใจว่าเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีการดำเนินการประเมินสถานการณ์และเฝ้าระวังเหตุการณ์เสมอว่าจะเตรียมรับมือกับภัยพิบัติอย่างไร เพราะด้วยสภาพภูมิประเทศที่ติดกับแม่น้ำพระยาตลอดแนวร่วม 10 กิโลเมตร อีกทั้งยังห้อมล้อมด้วยคลองใหญ่ๆ รอบเขตพื้นที่ที่อยู่ติดกับน้ำ 25.7 กิโลเมตร และยังมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่รวมอีก 27 คลอง ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำท่วมและการตัดสินใจประเมินสถานการณ์ในแต่ละปีเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ในมิติการประเมินสถานการณ์นั้นเทศบาลนครนนทบุรีได้อาศัยประสบการณ์จากการรวบรวมข้อมูลจากการวัดความสูงของปริมาณน้ำในแต่ละปี ทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือเป็นประจำ โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝนคือตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-ธันวาคมของทุกๆ ปีอย่างสม่ำเสมอ โดยจากข้อมูลที่ผ่านมาพบว่าสถิติของปริมาณน้ำที่เคยขึ้นสูงสุดในแต่ละปีดังนี้

ตารางที่ 4.2 ข้อมูลระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่วัดได้สูงสุดในแต่ละปีในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี

ปี	ระดับน้ำสูงสุดที่วัดได้ (เมตร)
2548	2.11
2549	2.53
2550	2.20
2551	2.39
2552	2.23
2553	2.06
2554	3.19

แหล่งที่มา: เทศบาลนครนนทบุรี (2554ข)

ในช่วงที่ระดับน้ำสูงสุดคือเมื่อวันที่ 27-30 เดือนตุลาคมในปีพ.ศ. 2554 ข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือได้คาดการณ์ว่าน้ำอาจจะขึ้นสูงสุดประมาณ 3.78 เมตร ในเวลาประมาณ 09.00 น. ของวันที่ 29 เดือนตุลาคม 2554 ส่วนข้อมูลของทางเทศบาลนครนนทบุรีได้คาดการณ์ว่าระดับน้ำในวันดังกล่าวจะขึ้นสูงสุดอยู่ที่ระดับประมาณ 3.19 เมตร ในเวลาประมาณ 10.00 น. ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการ

รวบรวมข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาประจำเดือนตุลาคม 2554 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกองบัญชาการกองทัพเรือกับเทศบาลนครนนทบุรี แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 ข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาประจำเดือนตุลาคม 2554 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกองบัญชาการกองทัพเรือกับเทศบาลนครนนทบุรี

ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาประจำเดือนตุลาคม 2554														
กองทัพเรือ			เทศบาล			กองทัพเรือ			เทศบาล					
วันที่	เวลา	ระดับ	วันที่	เวลา	ระดับ	วันที่	เวลา	ระดับ	วันที่	เวลา	ระดับ			
1	04.00	1.86	1	05.30	1.90	20	06.11	1.94	20	07.30	2.58			
	09.33	3.63			11.15		2.53			14.08	3.45		16.00	2.94
	15.04	2.79			16.00		2.25			17.45	3.27		19.00	2.88
	19.45	3.61			20.30		2.52			20.33	3.34		21.00	2.89
2	04.45	1.83	2	06.00	1.90	21	06.47	2.02	21	07.30	2.61			
	10.45	3.58			12.00		2.56			15.04	3.45		16.30	2.98
	15.36	2.95			17.30		2.25							
	20.19	3.60			22.00		2.42							
3	05.28	1.84	3	07.30	1.84	22	07.28	2.14	22	07.30	2.72			
	12.08	3.52			13.00		2.45			15.48	3.44		17.00	3.03
	16.13	3.11			18.30		2.27							
	20.54	3.56			22.30		2.42							
4	06.10	1.88	4	08.00	1.94	23	08.21	2.29	23	10.00	2.77			
	13.33	3.48			14.30		2.49			16.19	3.45		17.30	3.06
	16.52	3.23			19.00		2.40			23.30	2.70			
	21.29	3.47			23.00		2.45							
5	06.52	1.93	5	08.30	2.00	24	02.59	2.95	24	01.00	2.88			
	14.46	3.46			22.30		2.48			09.42	2.44		18.00	3.09
6	7.35	2.04	6	09.00	2.08	25	16.36	3.48	25					
	15.49	3.47			09.00		2.08			00.01	2.43		01.00	2.85
7			7	09.00	2.08	25	05.13	3.20	25	01.00	2.85			
					19.30		2.56			05.13	3.20		06.00	3.02
										11.21	2.55		12.00	2.87
										16.40	3.52		17.30	3.14
7	08.24	2.14	7	10.30	2.23	26	00.42	2.19	26	02.00	2.84			
	16.40	3.48			18.15		2.71			06.13	3.45		07.15	3.11
	23.35	2.89								12.19	2.65		13.00	2.93
8			8			26	16.51	3.58	26	18.15	3.14			
8	02.22	2.97	8	12.00	2.31	27	01.27	2.02	27	02.00	2.85			
	09.28	2.55			19.00		2.63			07.07	3.64		07.45	3.16
	17.13	3.49								13.02	2.78		14.00	2.98
							17.18	3.63		19.00	3.12			

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาประจำเดือนตุลาคม 2554														
วันที่	กองทัพเรือ		วันที่	เทศบาล		วันที่	กองทัพเรือ		วันที่	เทศบาล				
	เวลา	ระดับ		เวลา	ระดับ		เวลา	ระดับ		เวลา	ระดับ			
9	00.06	2.65	9	02.00	2.33	28	02.16	1.91	28	04.00	2.82			
	04.28	3.06			07.06		2.46			08.03	3.75		08.45	3.19
	10.59	2.33			13.00		2.27			13.35	2.93		15.00	3.02
	17.34	3.49			19.13		2.66			17.52	3.66		20.00	3.15
16	03.53	2.01	16	06.00	2.40	29	03.07	1.86	29	04.00	2.81			
	09.17	3.58			11.00		2.83			09.09	3.78		10.00	3.19
	15.10	2.88			16.30		2.62			14.06	3.06		15.30	3.08
	19.35	3.44			21.15		2.75			18.30	3.66		20.15	3.15
17	04.26	1.98	17	06.00	2.37	30	03.55	1.83	30	05.00	2.81			
	09.59	3.55			12.00		2.84			10.21	3.77		11.30	3.19
	15.44	2.97			18.00		2.68			14.24	3.16		16.00	3.08
	19.43	3.43			22.00		2.77			19.10	3.63		20.13	3.15
18	05.00	1.94	18	06.00	2.42	31	04.39	1.82	31	06.00	2.72			
	11.35	3.50			13.15		2.85			11.31	3.74		11.30	3.18
	16.19	3.07			18.30		2.76			15.23	3.23		18.30	3.08
	19.59	3.42			22.00		2.85			19.53	3.58		20.00	3.14
19	05.35	1.92	19	06.30	2.49									
	13.02	3.47			15.00	2.94								
	16.58	3.18			17.00	2.90								
	20.19	3.40			20.00	2.92								

แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารภัยพิบัติพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี (2555)

จากข้อมูลข้างต้น ทางเทศบาลได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงและเตรียมรับมือกับการเพิ่มขึ้นของน้ำโดยการตั้งคันกั้นน้ำที่สามารถรองรับกับการเพิ่มขึ้นของน้ำสูง 3.50 เมตร และหากว่าระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นมากกว่านี้ทางเทศบาลไม่อาจที่จะรับมือได้ ซึ่งจากข้อมูลที่ผ่านมาพบว่ามีน้ำได้ขึ้นสูงสุดจริงอยู่ที่ระดับ 3.19 เมตร ดังข้อมูลในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 สรุปการคาดการณ์ปริมาณน้ำขึ้นสูงสุด

การคาดการณ์ปริมาณน้ำขึ้นสูงสุด			ความสามารถในการ รับน้ำได้สูงสุดของ เทศบาล
เทศบาลนครนนทบุรี	กรมอุทกศาสตร์ ทหารเรือ	น้ำขึ้นจริง	
3.19	3.78	3.19	3.50

แหล่งที่มา: คณะผู้วิจัยประมวลสรุปจากคำสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี

ผลจากการติดตามข้อมูลของระดับน้ำอย่างต่อเนื่องของเทศบาลนับว่าเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและการวางแผนกับการรับมือกับปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ช่วงเวลาที่น่าจะขึ้นสูงสุด ทำให้เทศบาลรู้เวลาที่เวลาไหนควรที่จะเฝ้าดูแลติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและช่วงเวลาใดที่สามารถคลายความกังวลได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ถึงอย่างไรก็ตามทางเทศบาลได้มีการส่งเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนเพื่อประสานงานกับชุมชนในพื้นที่ในการเฝ้ายามเพื่อดูแลกันน้ำอยู่ตลอดเวลา โดยได้จัดเจ้าหน้าที่ประจำการในแต่ละจุดสำคัญตลอดแนวคันกันน้ำอย่างน้อย 5 ชุดปฏิบัติการ ซึ่งจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันปฏิบัติหน้าที่และมีหน้าที่สำคัญคือระวังแนวคันกันน้ำ ในช่วงเวลาน้ำขึ้นเป็นหลัก

4.1.1.4 การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นถือเป็นมาตรการหนึ่งในนโยบายด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น นับเป็นการกล่อมเกลாதองศาทางสังคมอย่างหนึ่ง เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยตลอดจนแนวปฏิบัติที่สำคัญเมื่อต้องเผชิญกับภัยพิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดหรือป้องกันสาธารณภัยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด แม้ที่ผ่านมาแนวปฏิบัติในการจัดการกับภัยพิบัติของเทศบาลนั้นโดยทั่วไปแล้วจะเน้นที่การฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับอัคคีภัยและการกู้ชีพกู้ภัยทางน้ำก็ตาม ทว่าด้วยความที่เป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกๆ ปีนั้น ทางเทศบาลก็ได้เล็งเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งในทุกๆ ปีนั้นทางเทศบาลได้นำประเด็นดังกล่าวเข้าร่วมในการประชุมประชาคมเมืองที่ทางเทศบาลจัดทำขึ้น เช่น เมื่อการประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2554 ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 28 มีนาคม 2554 อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดมหาอุทกภัยประมาณ 5-6 เดือน โดยในเวทีการพูดคุยดังกล่าวได้มีการหยิบยกประเด็นในเรื่องของการสร้างความรู้ความเข้าใจและการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้น โดยถ่ายทอดประสบการณ์จากวุฒิสภาจังหวัดนนทบุรีซึ่งถือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่มาให้อาสาสมัครในประเด็นดังกล่าวด้วย

4.1.1.5 การอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ตลอดแนวริมแม่น้ำเจ้าพระยาร่วม 10 กิโลเมตรคือพื้นที่ของเขตเทศบาลนครนนทบุรีที่มีประชาชนอาศัยอยู่ตามริมแม่น้ำจำนวนประมาณ 5,000 ครัวเรือน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นชุมชนดั้งเดิมที่เคยตั้งบ้านเรือนอยู่ติดกับริมน้ำมาอย่างยาวนาน ในอดีตวิถีชีวิตของผู้คนแถบนี้สามารถอาศัยน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อการอุปโภค บริโภค รวมถึงการคมนาคมสัญจรทางน้ำ จากการลงพื้นที่ที่ประชาชนสะท้อนให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า ในการดำเนินชีวิตที่ต้องอยู่กับน้ำนั้นหากมีการแบ่งมรดกของบิดามารดาให้แก่บุตรคนที่เป็ที่รักของบิดามารดาจะได้รับการจัดสรรบ้านที่อยู่ติดริมแม่น้ำเป็นสำคัญ ในขณะที่บุตรคนอื่นๆ อาจได้รับการจัดสรรบริเวณริมถนนเป็นหลัก ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การใช้ชีวิตอยู่กับน้ำของผู้คนแถบนี้มีทุนทางสังคมเดิมมาก่อน กล่าวคือ มีการเรียนรู้และรับมือกับสถานการณ์ช่วงน้ำหลากเสมอเป็นประจำทุกๆ ปี หากแต่ในระยะหลังแม่น้ำเจ้าพระยาต้นเงินมากขึ้น พื้นที่บริเวณรอบข้างก็มีลักษณะของการขยายเขตพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างที่พักอาศัยที่มีลักษณะของการกีดกันทางไหลของน้ำ ประกอบกับบางปีที่มีมวลน้ำมีปริมาณมหาศาลอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาดังเช่นที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2554 นั้นเอง

เมื่อเป็นดังที่กล่าวมาเทศบาลนครนนทบุรีจึงมีการเตรียมการต่างๆ เพื่อรับมือกับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลากอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรและพลังงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การเตรียมทรายและกระสอบทราย ไม้กระดาน แผ่นปูนสำเร็จรูป เครื่องสูบน้ำ เครื่องปั่นไฟและวัสดุอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาน้ำท่วม โดยหน่วยงานที่ดูแลเรื่องเหล่านี้โดยตรงคือ **สำนักการช่าง** เทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีพื้นที่ทำงานส่วนหนึ่งอันเป็นพื้นที่เก็บวัสดุอุปกรณ์เหล่านั้นไว้ที่บริเวณ ชุมชนวัดนครอินทร์ ตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งก็เป็นจุดบัญชาการฉุกเฉินแห่งแรกที่เทศบาลนครนนทบุรีเคยใช้บัญชาการในช่วงเกิดวิกฤติน้ำท่วมในช่วงปี พ.ศ. 2554 อันเป็นพื้นที่แนวระเบียงที่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นแนวหน้าหรือหน่วยเผชิญเหตุ

ในส่วนของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนกว่า 5,000 ครัวเรือนตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้น ได้ตระหนักอยู่เสมอว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกปี ดังนั้นหลายครัวเรือนนอกจากจะติดตามข่าวสารเรื่องความสูงของระดับน้ำและสถานการณ์น้ำจากพื้นที่ต้นน้ำแล้ว ครัวเรือนต่างๆ ก็ได้มีการเตรียมการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมเท่าที่ตนจะมีกำลังทำได้ นั่นก็คือ หลายครัวเรือนมักจะยกพื้นที่บ้านให้อยู่สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้พื้นระดับน้ำรวมถึงการจัดเตรียมกระสอบทรายเพื่อใช้ในช่วงฤดูฝนของทุกๆ ปี

4.1.1.6 การสร้างแนวป้องกัน

ในประเด็นดังกล่าวทางผู้บริหารของเทศบาลได้มีการวางแผนในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2554 ต่อเนื่องไปจนถึงปี 2555 กว่า 500 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีโครงการมากกว่า 70 โครงการ เช่น โครงการจัดหาเครื่องสูบน้ำ เครื่องดันน้ำ โครงการบ่อสูบน้ำ ก่อสร้างระบบสูบน้ำ ปรับปรุงก่อสร้าง Box Culvert ใต้ทางด่วน ลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ก่อสร้างถนนพร้อมท่อระบายน้ำ รวมทั้งการก่อสร้างคันกั้นน้ำถาวร แต่สำหรับแนวป้องกันน้ำในช่วงวิกฤตนั้นทางเทศบาลได้วางแผนรับมือโดยการสร้างแนวป้องกันชั่วคราวบนถนนโดยมีระยะห่างจากริมแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 200 เมตร เพื่อป้องกันพื้นที่ภายในไว้สำหรับในระยะยาวนั้นทางเทศบาลได้เตรียมการก่อสร้างแนวป้องกันหรือคันกั้นน้ำถาวรบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ซึ่งในส่วนนี้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งก่อนที่จะเกิดอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลก็ได้เริ่มดำเนินการของงบประมาณส่วนนี้จากรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องงบประมาณเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบกรับภาระดังกล่าวได้เพียงลำพังได้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในการสนับสนุน

4.1.2 การเตรียมความพร้อม

4.1.2.1 การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉินนั้นมีการดำเนินการหลังจากที่ประตูน้ำบางโฉมศรีและประตูระบายน้ำพระงามเกิดการพังทลายเพราะไม่สามารถรองรับมวลน้ำมหาศาลต่อไปได้ คณะผู้บริหารของเทศบาลได้ร่วมประเมินสถานการณ์แล้วได้ตัดสินใจจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือศูนย์บัญชาการฉุกเฉินขึ้นอย่างเร่งด่วน เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ณ บริเวณกอง

ช่างเทศบาลนครนนท์ (ชุมชนวัดนครอินทร์) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการเตรียมพร้อมรับมือกับน้ำท่วม การวางแผนเตรียมกำลังคน รวมถึงการเฝ้าติดตามสถานการณ์ระดับน้ำอย่างใกล้ชิดเพื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้การเร่งตั้งศูนย์บัญชาการของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมิใช่ที่ไปที่สำคัญอันเนื่องมาจาก การไปให้ความช่วยเหลือประชาชนที่บางโฉมศรีแตก ทำให้เทศบาลนครนนทบุรีเห็นมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลเชิงประจักษ์ จนทำให้เทศบาลต้องรีบกลับมาเตรียมรับมือกับสถานการณ์ ที่เทศบาลเห็นว่าปริมาณน้ำมีมากกว่าครั้งก่อนๆที่เคยพบมา ทั้งนี้ความเห็นของนางสาวพรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี (2555) ได้สะท้อนถึงความเร่งรีบในการเตรียมการรับมือกับปริมาณน้ำที่จะต้องมาตามแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างแน่นอ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

ที่จริงแล้วมาตรการป้องกันน้ำท่วมเราทำทุกปี แต่ว่าปี 2554 มันมามาก ผิดปกติช่วงแรกผู้ว่าฯเรียกประชุมเราก็เตรียมการ เราตั้งอยู่ที่ 3 เมตร เขาบอกว่าน้ำมาก แต่ไม่รู้มากแค่ไหนจนกระทั่งวันที่ 6 ตุลาคม เทศบาลนำของไปช่วยน้ำท่วมที่บางโฉมศรีแตก...เราไปเห็นด้วยตนเองว่าน้ำมันมากมหาศาลมันมากที่จะคาดการณ์คือตอนที่รัฐบาลออกโทรทัศน์ มันก็มากแต่ไม่ตื่นตื่นดูแล้วนึกภาพไม่ออกคือมากก็มากจริงไม่อะไรเราไปเองเอาของไปแจกเขา เอาเรือใส่รถ 10 ล้อไป เราวิ่งไปเป็นชั่วโมงๆไปถึงจุดที่เราไปแจกเนี่ยน้ำทั้งนั้น อันนี้สะท้อนให้เราเห็นเลยว่า น้ำท่วมจะมามันต้องมาตามแม่น้ำเจ้าพระยาเพราะฉะนั้นมันต้องหาเรา (เทศบาล) พกกลับมาทางเทศบาลตื่นตื่นตอนแรกก็ไม่ตื่นตื่นเฉยๆไม่สนใจสักเท่าไร ก็นึกกันไปไม่เกิน 3 เมตร 50 ซม.พอวันที่ 7 ตุลาคม 2554 เราตั้ง war room ทันทีเลยตั้งศูนย์บัญชาการทันทีย้ายไปอยู่ทำนันทน์และประชุมเลย...

4.1.2.2 การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วม

เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีมีบุคลากรจำนวนมาก (ข้อมูล ณ วันที่ 8 เมษายน 2553 มีจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 1,653 คน) การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีจำนวนบุคลากรมากย่อมสะท้อนให้เห็นถึงฐานรายได้ของท้องถิ่นนั้นย่อมมากตามไปด้วยเพราะตามมาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า

ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

การที่เทศบาลนครนนทบุรีมีบุคลากรจำนวนมาก แต่ยังคงถือว่าอยู่ในเกณฑ์สัดส่วนการจ่ายค่าตอบแทนตามกรอบของกฎหมาย ย่อมทำให้มีสรรพกำลังสำคัญในการระดมพลเมื่อเกิดภัยพิบัติ การจัดงานสำคัญของเทศบาลก็อาศัยกำลังหลักจากพนักงานเทศบาล ทำให้การขับเคลื่อนงานเป็นไปด้วยความเข้มแข็งและเป็นไปในทิศทางเดียวกันนอกจากนี้ยังได้อาศัยพลังจากจิตอาสาอีกด้วย

การที่เทศบาลนครนนทบุรีมีบุคลากรจำนวนมากนั้น นับเป็นการสร้างความร่วมมือในการจัดการงานต่างๆ ได้อย่างดี ทั้งนี้ในช่วงที่รัฐบาลประกาศหยุดยาวเนื่องจากการคาดการณ์ว่าระดับน้ำทะเลหนุนจะสูงขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 28-31 ตุลาคม 2554 นั้น เทศบาลนครนนทบุรีก็ไม่ได้หยุดตามประกาศของรัฐบาลเพราะเทศบาลตระหนักดีว่าการรักษาเมืองเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะน้ำท่วมย่อมไม่เลือกวันเวลาราชการ การฝึกกำลังกันอย่างหนาแน่นทำให้เทศบาลนครนนทบุรี สามารถบริหารจัดการน้ำได้ด้วยพลังสามัคคีของพนักงานทุกคนดังนั้นจะพบว่า นอกจากเทศบาลจะมีการเตรียมแผนงานป้องกันน้ำท่วมรองรับแล้ว สิ่งสำคัญที่ทางเทศบาลได้เตรียมการไว้ก็คือ การเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรับมือกับน้ำท่วมดังข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี ได้กล่าวว่า

ปี 2554 ผมเฝ้าติดตามสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่องจากพายุหลายลูกที่ถล่มภาคเหนือ รู้ทันทีว่า ปีนี้น้ำมากแน่ ๆ เลยไปช่วยผู้ประสบภัยที่บ้านหมี่ ได้เห็นประตูน้ำบางโฉมศรีแตก ได้เห็นมวลน้ำมหาศาล เมื่อกลับมาที่เร่งจัดทัพเจ้าหน้าที่เทศบาลและอาสาสมัครทั้งหมดรับมือไว้วางกระสอบทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาสูง 3 เมตร พอช่วงวันที่ 6-7 ตุลา ก็เสริมไปอีกเป็น 3.5 เมตร ที่บานประตูน้ำอัดไปถึง 3.80 เมตร การวางกระสอบทรายต้องมีเทคนิคให้บล็อกน้ำได้ โดยวางสลับฟันปลาถึงจะไม่ถล่มและรั่วซึม พอช่วงรัฐบาลประกาศวันหยุด 27-31 ต.ค. ได้ขอร้องพนักงานเทศบาลทุกคนให้พร้อมใจกันทำงานวางเป้าหมายป้องกันน้ำท่วมปิดล้อมทุกพื้นที่ ดีกว่าต้องมาแก้ไขเยียวยาเสียเวลา เสียงบประมาณมาก สุดท้ายแม้จะโดนน้ำทะเลลงบ้างแต่ด้วยแรงแข็งขันของอาสาสมัครและชุมชนที่เข้มแข็งก็สามารถช่วยกันป้องกันทั้งช่วยกรอกกระสอบทราย วางแนวกระสอบ จัดชุดลาดตระเวนดูจุดรั่ว เจอปั๊บน้ำ อุดปั๊บน้ำ แจกข้าวสารทางหอกระจายข่าว (เดลินิวส์, 2555)

4.1.2.3 การกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ

การกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ก่อนที่จะเข้าสู่ฤดูฝนและฤดูน้ำหลากของทุกๆ ปีนั้น ประมาณ 2-3 เดือนก่อนเดือนตุลาคมของทุกๆ ปี เทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติก่อนช่วงฤดูฝนที่ทางเทศบาลได้มีการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมในจุดสำคัญโดยก่อนที่จะประสบกับมหาอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลได้ดำเนินการขุดลอกคูคลองต่างๆ เพื่อรองรับพื้นที่ระบายน้ำในช่วงน้ำหลากไว้ก่อนหน้านี้แล้ว อันได้แก่ การขุดลอกคูคลองมอญ ข้างสถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี (ลาดโตนด) ขุดลอกคลองบางซื่อ (ประชาอุทิศ 18) ขุดลอกคลองบริเวณซอยหมู่บ้านเกร็ดแก้ว ขุดลอกคลองวัว ช่วงบล็อกใต้ถนนเลี้ยวเมือง รวมถึงการการลอกท่อระบายน้ำต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะเศษดิน เศษขยะ กิ่งไม้ และเศษปูน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการระบายน้ำและเตรียมการรองรับกับช่วงฤดูฝนที่กำลังจะเกิด

4.1.2.4 การประเมินสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่อง

การเตรียมความพร้อมของเทศบาลในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมเมื่อปี 2554 นั้น นอกจากจะเป็นไปตามความเบื้องต้นที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น เหตุผลที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเตรียมการเพื่อรับมือกับปัญหาน้ำท่วมคือ การประเมินสถานการณ์น้ำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากประสบการณ์ของพื้นที่เทศบาลที่มักจะประสบกับปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกๆ ปี ทำให้มีบทเรียนและประสบการณ์ในการคาดการณ์กับช่วงจังหวะเวลาที่มักจะเกิดน้ำท่วมในแต่ละปี โดยก่อนน้ำท่วมในปี 2554 ประมาณ 2-3 เดือนนั้น ทางเทศบาลได้เตรียมมาตรการในการรับมือกับสถานการณ์น้ำที่สร้างความเดือดร้อนแก่บ้านเรือน ทรัพย์สิน และที่ดินทำกิน ตั้งแต่การเตรียมขุดลอกคลอง ท่อระบายน้ำ ตรวจสอบการทำงานของประตูประบายน้ำและเครื่องดันน้ำ เพื่อให้พร้อมใช้งานในช่วงน้ำท่วม การประสานงานกับกรมชลประทานในการขอรับดูแลประตูประบายน้ำตามคลองต่างๆ จำนวน 15 แห่ง พร้อมส่งเสริมบานประตูจาก 3 เมตร เป็น 3.80 เมตร การออกสำรวจพื้นที่เพื่อเตรียมการกำหนดจุดวางแนวกระสอบทราย และเตรียมทำทางเดินเท้าชั่วคราวในพื้นที่ที่จะเกิดน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ (เทศบาลนครนนทบุรี, 2554ค)

นอกจากนี้แล้ว ด้วยเหตุที่เทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นพื้นที่ปลายน้ำก่อนที่น้ำจะผ่านกรุงเทพมหานครลงสู่ทะเล ทำให้นนนทบุรีมีเวลาและมีโอกาสในการเตรียมความพร้อมรับมือจากการประเมินสถานการณ์และนำบทเรียนจากประสบการณ์น้ำท่วมของพื้นที่ต้นน้ำก่อน ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์น้ำท่วมจากจังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และปทุมธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประตูน้ำบางโฉมศรีหรือประตูน้ำพรหมเทพที่จังหวัดสิงห์บุรีเกิดการพังทลายเพราะไม่สามารถรองรับมวลน้ำมหาศาลต่อไปได้ จึงส่งผลให้น้ำทะลักลงมาและอยู่เหนือการควบคุมของระบบระบายน้ำต่างๆ ที่จะรองรับได้ ดังนั้นเมื่อคณะผู้บริหารของเทศบาลนครนนทบุรีเห็นเป็นเช่นนั้นแล้ว จึงได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นว่าจังหวัดนนทบุรีจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยที่เป็นหน่วยงานกลางในการเตรียมพร้อมรับมือกับน้ำท่วม การวางแผนเตรียมกำลังคน รวมถึงการเฝ้าติดตามสถานการณ์ระดับน้ำอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องเพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจและการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบต่อไป

4.1.2.5 การสำรวจพื้นที่เสี่ยงและสร้างคันกันน้ำ

การสำรวจพื้นที่เสี่ยงและสร้างคันกันน้ำก่อนที่จะประสบกับปัญหาอุทกภัยนั้นทางเทศบาลได้ทำการสำรวจพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดความเสี่ยงมากที่สุดนั่นก็คือบริเวณพื้นที่ที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร จำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่เป็นพื้นที่รอยต่อกับท้องถิ่นอื่นและเป็นพื้นที่รับน้ำก่อนพื้นที่อื่นๆ ในเขตเทศบาล อันได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแคนอก และชุมชนวัดตำหนักใต้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นที่รับน้ำลำดับต้นๆ ของเทศบาลและถือเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับเทศบาลนครปากเกร็ด และเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาอุทกภัยหนักตลอดทุกปี

โดยข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและระดับการให้ความช่วยเหลือของแต่ละพื้นที่ที่ควรจะเป็น สำหรับการสร้างคันกันน้ำนั้นได้มีการเร่งดำเนินการหลังจากที่ระดับน้ำเริ่มสูงกว่าระดับ 2 เมตรขึ้นไป โดยเฉพาะการเตรียมวางกระสอบทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ใน

ระดับความสูง 3 เมตร และภายหลังมีการเพิ่มความสูงเป็น 3.50 เมตร นอกจากนี้ยังมีการเสริมความสูงที่บานประตูระบายน้ำทุกแห่งโดยเพิ่มกระสอบทรายเพื่อให้มีความสูง 3.80 เมตร ทั้งนี้การวางกระสอบทรายข้างต้นทางเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอาศัยเทคนิคในการเสริมความแข็งแรงโดยวางสลับฟันปลามีการใช้ไม้และถังน้ำมันเติมน้ำมาช่วยในการค้ำยันเพื่อป้องกันไม่ถล่มและรั่วซึมได้ง่าย โดยสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบภารกิจดังกล่าว โดยเฉพาะสำรวจพื้นที่เสี่ยงและการสร้างคันกันน้ำ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมในการจัดหาทรายและกระสอบทรายให้เพียงพอต่อความต้องการ

4.1.2.6 การมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ

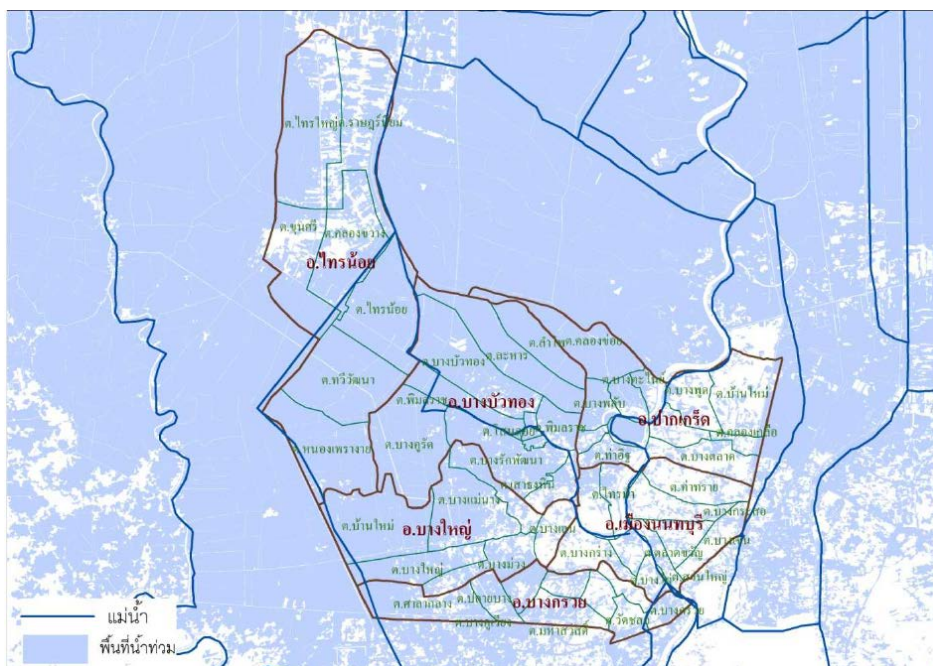
การมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบนั้น โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการภายในมีการเตรียมแบ่งภารกิจความรับผิดชอบหากปัญหาอุทกภัยอยู่ในภาวะวิกฤตภายใต้การควบคุมบัญชาการจากผู้บริหารของเทศบาล โดยเตรียมการให้สำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเตรียมการรับผิดชอบหลักด้านการจัดเรียงกระสอบทราย ตรวจสอบคันกันน้ำ ทำสะพานทางเดิน และเผื่อระวางพื้นที่เสี่ยงภัย สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเตรียมการด้านสุขอนามัย สำนักปลัดเทศบาลเตรียมการเผื่อระวางและจัดการด้านอาหาร สำนักการคลังเตรียมการด้านวัสดุอุปกรณ์ และการรับบริจาค สำนักการศึกษาเตรียมการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราว กองวิชาการและแผนงานเตรียมการด้านประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแจ้งเตือนประชาชน และกองสวัสดิการสังคมเตรียมการด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย

4.1.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสูบน้ำท่วม

หลังจากที่กรมอุตุนิยมวิทยาได้ประกาศเตือนภัยในช่วง 10-12 กันยายน 2554 ให้พื้นที่บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้เตรียมการป้องกันระวางอันตรายจากอุทกภัยนั้น เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 จังหวัดนนทบุรีได้ประกาศให้เขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีบางพื้นที่เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน¹ และต่อมาเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 จังหวัดนนทบุรีได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ทั้งหมดทั้ง 5 ตำบลที่อยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาลนครนนทบุรี อันได้แก่ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลบางเขน ตำบลตลาดขวัญ ตำบลท่าทราย และตำบลบางกระสอ เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติครอบคลุมหมดทั้งเขตเทศบาล² ซึ่งจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในด้านชีวิตและทรัพย์สินเร่งด่วนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่น้ำมีปริมาณมากที่สุดคือในเดือนตุลาคม ปี 2554 น้ำได้ท่วมทะลักบริเวณพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเป็นจำนวนมาก ดังภาพ

¹ ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี (อุทกภัย) ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 15 กันยายน 2554

² ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี (อุทกภัย) ฉบับที่ 3 (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 15 กันยายน 2554



ภาพที่ 4.1 แผนที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรีระหว่างเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2554

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2554)

ริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณทำนายนนท์ ที่ผ่านมาช่วงน้ำท่วมได้กลายเป็นศูนย์อำนวยการป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี และเป็นสถานที่ที่รอกกระสอบทราย ในส่วนศาลาทำน้ำได้มีการทำกำแพงตลอดแนวกันหลายชั้น เพื่อลดระดับของน้ำริมเขื่อน และทำค้ำยันให้สูงขึ้น ด้านล่างมีเครื่องสูบน้ำทั้งหมดที่ริมเขื่อน โดยใช้เครื่องสูบน้ำทั้งหมด 12 เครื่อง และแม้ว่าแนวเขื่อนอาจมีการปรับแก้บ้างจนทำให้น้ำไหลทะลักเข้ามา ทางเทศบาลนครนนทบุรีก็ได้แก้ไขและป้องกันไว้ได้ ซึ่งพอน้ำสูงเกิน 3 เมตร น้ำซึมผ่านท่อระบายน้ำผ่านทางกรมราชทัณฑ์ ทางเทศบาลจึงต้องทำการบล็อกแนวกำแพงที่สอง

น้ำด้านคลองประปา เมื่อน้ำไหลไม่ทันก็ได้มีการทุบกกำแพงคลองประปาออก ปกติน้ำคลองประปามักจะกั้นเพื่อให้น้ำลอดใต้ท่อไปสู่คลองประปาบางเขน ปัญหาของคลองประปาในช่วงมหาอุทกภัยก็คือเนื่องจากน้ำไหลไม่ทัน ทำให้เอ่อเข้าท่วมถนน ทางเทศบาลนครนนทบุรีจึงให้ทางประปาทุบออกทั้งหมด รวมทั้งด้านซ้ายด้วยเพื่อให้ระบายน้ำ มิฉะนั้นจะทำให้น้ำทะลัก

น้ำด้านคลองส่วย ที่รับน้ำมาจากปากเกร็ดและลงมาหาเทศบาลนครนนทบุรีทั้งหมด ซึ่งน้ำจากคลองส่วยจะรับน้ำจากคลองบางตลาดข้ามจากกรุงเทพมหานครมาสู่คลองประปาและจะทะลุเข้ามาในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ช่วงที่ยังไม่ทำแนวคันกันน้ำ น้ำท่วมเต็มคลองประปา คลองส่วย และล้นไปท่วมประชาชน และทะลักไปท่วมถนนประชาชนเวศน์บางส่วน เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกันเพื่อให้ น้ำไหลไปคลองบางเขนเพียงเส้นทางเดียว

น้ำที่เข้ามาทางทิศใต้ คือ คลองบางเขนซึ่งน้ำท่วมได้ทางด่วนทั้งหมด เพราะน้ำล้นจาก คลองบางเขนเนื่องจากรับน้ำจากคลองประปาที่ได้มีการทุดอก และน้ำจากคลองสวยที่ไปรับน้ำจากคลอง บางตลาดมา สามคลองไหลลงมาคลองบางเขนทั้งหมด ซึ่งมีปัญหาคือไม่สามารถสูบน้ำออกทันทั่วๆ เพราะ คลองบางเขนยาว 5-6 กิโลเมตร ซึ่งน้ำไหลไปไม่ทันก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำเอ่อล้นทะเล็ก

ทั้งนี้ ในระหว่างเหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้มีการบริหารจัดการกับ ปัญหาอุทกภัยในภาวะฉุกเฉิน ดังนี้

4.1.3.1 การจัดแบ่งความรับผิดชอบเพื่อบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ

ในช่วงเวลาที่ประสบกับอุทกภัยนั้น งานที่สำคัญงานหนึ่งคืองานช่วยเหลือผู้อยู่นอกแนว คันกันน้ำ การทำสะพาน ทางเดิน การแจกเครื่องอุปโภคบริโภค การจัดหาเรือ เพราะงานเหล่านี้สะท้อน ให้เห็นถึงความช่วยเหลือและมีมิตรไมตรีต่อกันระหว่างประชาชนที่อยู่เหนือคันกันน้ำกับประชาชนที่อยู่ใต้ คันกันน้ำ การช่วยเหลือและการดูแลซึ่งกันและกันจะนำมาซึ่งความเชื่อมั่นและเข้าใจกัน อันเป็นการลด ปัญหาความตึงเครียดของประชาชนที่อยู่เหนือคันกันน้ำ และลดปัญหาการพังแนวคันกันน้ำของ ประชาชน ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งกันขึ้นก็จะทำให้การจัดการน้ำท่วมประสบปัญหา จะเห็นได้ว่านอกจาก เทศบาลจะดำเนินการทำคันกันน้ำแล้วยังต้องอาศัยความเข้าใจอันดีกับชุมชนในการรักษาคันกันน้ำร่วมกัน หากเทศบาลไม่สามารถจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างอย่างดี ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง ประชาชนกับเทศบาลอย่างแน่นอน แต่กรณีเทศบาลนครนนทบุรีนั้น เน้นให้ความช่วยเหลือและเยียวยา รักษาผู้ประสบภัยโดยเฉพาะผู้อยู่นอคันกันน้ำอย่างเอาใจใส่ทำให้ปัญหาเรื่องการพังคันกันน้ำจึงแทบไม่ ปรากฏในเทศบาลนครนนทบุรี นอกจากนี้ในการดำเนินการช่วงวิกฤตินั้นการบริหารงานภายในของ เทศบาลมีการแบ่งหน้าที่แต่ละส่วนงานเพื่อช่วยกันแก้ไขสถานการณ์ในช่วงเกิดวิกฤติ พิจารณาจากตาราง

ตารางที่ 4.5 แสดงการแบ่งภาระงานช่วงวิกฤติน้ำท่วม

หน่วยงาน	ภาระงานช่วงวิกฤติ
สำนักงานช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	เรียงกระสอบทราย ตรวจแนวคันกันน้ำ ทำสะพาน ทางเดิน เฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงภัย
สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	ดูแลด้านสุขอนามัยบรรจกระสอบทราย
สำนักปลัด	หน่วยเฝ้าระวังสถานการณ์ รับเรื่องร้องเรียน จัดอาหาร 2,000 ชุด /มื้อ/วัน
สำนักการคลัง	จัดหาวัสดุ-อุปกรณ์ รับบริจาค
สำนักการศึกษา	ศูนย์อพยพ การจัดทำอาหาร
กองวิชาการและแผนงาน	ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ประกาศเตือนภัย
กองสวัสดิการสังคม	ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ชี้แจงผู้มีปัญหาประสานงานกับ เครือข่ายชุมชน สำรวจความเสียหายหลังน้ำลด

แหล่งที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารภัยพิบัติพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี (2555)

สำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการน้ำท่วมเมื่อปี 2554 ที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบการระบายน้ำ การจัดการสาธารณภัย และขั้นตอนการทำคันกันน้ำ เริ่มตั้งแต่การจัดเรียงกระสอบทรายเพื่อให้ได้ความสูง 3.70 เมตร ให้เพียงพอในการรองรับกับปริมาณน้ำที่จะเข้าท่วมพื้นที่ การจัดเตรียมเครื่องสูบน้ำเพิ่มจากเดิม 50 เครื่องเป็น 70 เครื่อง เพื่อสูบน้ำที่ท่วมให้เร่งระบายออกไปให้เอ่อท่วมถนนสายหลักและเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ในขณะที่ระดับน้ำสูงสุดพื้นที่ภายในบางแห่งอาจยังคงมีน้ำท่วมขังบ้าง เนื่องจากประตูระบายน้ำต้องรักษาระดับน้ำในคลองภายในให้สมดุลกับระดับน้ำภายนอกที่มีระดับสูง เพื่อป้องกันมิให้ประตูน้ำหักล้มลง

สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จัดกำลังในการกรอกกระสอบทราย การดูแลด้านสุขอนามัย จัดเตรียมยาแลเวชภัณฑ์ และเป็นหน่วยเสริมในการทำแนวคันกันน้ำ

สำนักปลัดเทศบาล จัดเตรียมเสบียงอาหาร-น้ำดื่ม และจัดหน่วยเฝ้าระวังและเคลื่อนที่เร็ว โดยฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยที่มีหน้าที่ออกตรวจสอบความปลอดภัยของแนวคันกันน้ำและรายงานสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง หากมีเหตุหรือสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแจ้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยและสงฆ์เจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

สำนักการคลัง จัดหาวัสดุอุปกรณ์ กระสอบทราย กว่า 1.5 ล้านใบ และทราย 1.5 หมื่นคิว รวมทั้งการรับบริจาคเงินและสิ่งของ

สำนักการศึกษา ดูแลจัดหาสถานที่พักพิงชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยในกรณีที่ไม่สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมได้ ประสานงานกับโรงเรียนและสถานศึกษาในพื้นที่ในการจัดตั้งเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราว และประสานงานเทศบาลนครแม่สอดในการให้ความอนุเคราะห์นำกำลังอาสาสมัครมาประกอบอาหารให้แก่ผู้ประสบภัยวันละ 10,000 กล้อง

กองวิชาการและแผนงาน ติดตามและประชาสัมพันธ์ระดับน้ำเพื่อประกาศเตือนประชาชนให้เตรียมเก็บสิ่งของเครื่องใช้ ระดมความร่วมมือจากอาสาสมัครชุมชนพร้อมบันทึกภาพถ่ายและวิดีโอการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย โดยกองวิชาการและแผนงานมีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในหลายทางด้วยกัน เช่น รถกระจายเสียงประชาสัมพันธ์ วิทยุชุมชน หอกระจายข่าวของชุมชน การสื่อสารผ่านผู้นำชุมชนและนักการเมืองท้องถิ่น ป้ายประกาศ/เตือน ประชาสัมพันธ์ผ่านทางเฟสบุ๊ค รวมถึงเว็บไซต์ของเทศบาล

กองสวัสดิการสังคม สำรวจความเสียหายและให้ความช่วยเหลือเยียวยา มอบถุงยังชีพแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมสิ้นสุดลง กองสวัสดิการสังคมถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่คอยประสานงานการเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัยผ่านทางเครือข่ายชุมชนและประธานชุมชนต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากโดยปกติแล้วกองสวัสดิการสังคมรับผิดชอบงานด้านชุมชนสัมพันธ์อยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว

นอกจากนี้ เทศบาลนครนันทบุรีได้ร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในจังหวัดนันทบุรี ในดำเนินการจัดทำแนวกันน้ำทั้งสองฝั่งเจ้าพระยา และลำคลอง มีความสูงจากระดับน้ำ 3.50 เมตร (ระดับน้ำสูงสุดในวันเตรียมการ 2.80 เมตร) โดยได้ดำเนินการล่วงหน้าประมาณ 2-3 เดือน และดำเนินการต่อเนื่องจนถึงช่วงน้ำท่วมในปี 2554 ภายใต้งานร่วมมือกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ภาคเอกชน วัด โรงเรียน หอประชุม ศูนย์กีฬา และสถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากร กรมสรรพสามิต

โดยเฉพาะในช่วงที่น้ำท่วมเขตพื้นที่นั้น ได้มีการเตรียมการให้มีการเฝ้าระวังสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อป้องกันพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชนหนาแน่นโดยได้มอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการ

รับผิดชอบเป็นรายตำบล และมีการประชุมทุกวันเพื่อประเมินสถานการณ์เพื่อเสริมแนวคันกันน้ำอีกทั้งยังได้ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในการจัดเตรียมจุดอพยพ ซึ่งเป็นอาคารถาวรและใกล้ชุมชนที่ประสบภัย ดังคำสัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรีที่ได้กล่าวว่า

ที่นนทบุรีตอนนี้เราดำเนินการป้องกันอย่างเต็มที่ ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นว่าเทศบาลได้เตรียมตัวป้องกันน้ำท่วมมา 2 เดือนเศษแล้ว เพราะว่าเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีเขตติดต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 10 กิโลเมตร ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดถึงปากคลองบางเขน ซึ่งส่วนนี้เราทำแนวเขื่อนกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นเขื่อนกระสอบทรายและมีประตูประบายน้ำถึง 16 บาน

ปีนี้ (ปี 2554) เป็นปีที่น่าค่อนข้างมากกว่าปกติ มากกว่าปี 38 ถึง 42 เซนติเมตร นนทบุรีระดับน้ำสูงกว่าระดับน้ำทะเลถึง 2 เมตร 64 เซนติเมตร แต่เมื่อวานนั้น (23 ตุลาคม 2554) เทศบาลนครนนทบุรีวัดระดับน้ำได้ 3 เมตร 6 เซนติเมตร ถือว่าระดับน้ำมามากเป็นพิเศษ และในช่วง 1-2 วันมานี้ เห็นการประปาเขาระบายน้ำลงคลองบางเขนได้ก็ทำให้โล่งใจได้เป็นส่วนหนึ่งเพราะไม่เช่นนั้นแล้วน้ำจากคลองประปาอาจไหลทะลักเข้ามาที่ถนนประชาชื่น อันนี้เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่เราไม่สามารถจะป้องกันน้ำท่วมได้ แต่ช่วงนี้เห็นการประปาไประบายตรงนั้นออกเพิ่มเติม น้ำก็อาจลงบ้าง ก็ทำให้เบาใจไปส่วนหนึ่ง แต่ด้านนั้นจากแม่น้ำเจ้าพระยาก็จะมีมากขึ้น วันนี้ก็จะมากขึ้นอีกและก็จะมากวันที่ 28-31 ก็ถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤติพอสมควร น้ำหลักของนนทบุรีไม่ได้มาจากคลองประปา คลองประปาเป็นน้ำที่เอ่อล้นขึ้นมาแล้วข้ามคันประปามา มาลงที่ถนนประชาชื่น มาลงที่คลองส่วย วันก่อนที่ผมเข้าไปผมก็พบว่าเขาปิดการระบายประปาอยู่ แล้วเขาก็เริ่มเปิดระบายไป 3 บาน แต่ก็ระบายไม่หมด แต่ก็เบาไปส่วนหนึ่ง วันนี้ก็ทำกาลกั้นน้ำไปส่วนหนึ่งจาก 2 ตัว หากทำก็คาดว่าน้ำในคลองประปาจะลดลง ผู้ที่อยู่ติดถนนประชาชื่นสองฝั่งคลองประปาก็คouldได้รับผลกระทบน้อยลง

สำหรับทางเทศบาลนครนนทบุรีของเราเองที่อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยา เรามีเขื่อนป้องกันอยู่ มีประตูประบายน้ำ 16 บาน สูง 3 เมตร ตอนนี้เทศบาลนครนนทบุรีได้เพิ่มเป็น 3 เมตร 80 เซนติเมตร ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นว่าระดับน้ำมีจำนวนมากกว่าปี 38 เป็นจำนวนมาก ก็ยังไม่ทราบว่าวันพรุ่งนี้ต่อจากนี้ไประดับน้ำจะสูงอีกแค่ไหน ขณะนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้เตรียมเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งอาสาสมัครทุกคนมาช่วยกันกรอกกระสอบทรายวันละ 3-4 หมื่นกระสอบ เพื่อเสริมแนวคันกันน้ำทั้งหมด บางที่จุดตรงนั้นพังก็ต้องไปอุดไปซ่อม ทั้งนี้ก็ต้องขอขอบคุณอาสาสมัครทุกคนที่มีจิตใจอันดีที่来帮助กันทำ แล้วก็ขอขอบคุณพี่น้องชาวนนทบุรีที่อยู่นอกแนวคันกันน้ำทุกคน ที่อดทนอยู่กับน้ำได้โดยไม่ทำลายเขื่อนกันน้ำ และขอขอบคุณพี่น้องที่อยู่ในแนวคันกันน้ำที่来帮助ดูแลผู้ที่ถูกน้ำท่วมอยู่ เพราะมีเขื่อนนั้นอาจเกิดอาการเครียด

ส่วนน้ำท่วมในเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ขึ้นอยู่กับระดับน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา เมื่อวาน (23 ตุลาคม 2554) วัดได้ 3 เมตร 30 เซนติเมตร ซึ่งทาง กทม.วัดได้ 2 เมตร 40 เซนติเมตร เพราะนนทบุรีระดับน้ำจะสูงกว่า กทม.

ในเทศบาลนครนนทบุรีตอนนี้เราป้องกันน้ำท่วมได้บางส่วน เพราะผู้ที่อยู่ตามริมแม่น้ำเจ้าพระยาจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมและน้ำขังซึ่งมีอยู่ราวประมาณ 4-5 พันครัวเรือน จากประชากรทั้งหมด 1 แสนกว่าครัวเรือน โดยส่วนที่น้ำท่วม ทางเทศบาลได้ไปทำสะพานและทางเดินเท้า และได้มอบน้ำดื่ม ข้าวสารอาหารแห้ง ไปบางส่วนแล้ว (วอยซ์ทีวี, 2554)

ดังนั้น แม้ว่าเทศบาลนครนนทบุรีจะได้มีการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้าก็ตาม ทว่าในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้ ก็ยังคงมีเหตุฉุกเฉินและเหนือความคาดหมายของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอีกหลายเหตุการณ์ โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 28-30 ตุลาคม 2554 ซึ่งเป็นวันที่ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นสูงสุด ประกอบกับน้ำทะเลหนุน ทำให้อัตราขึ้นน้ำในวันนั้นขึ้นสูงสุดที่ 3.19 เมตร มีผลทำให้แนวคันกั้นน้ำหลายจุดเกิดความเสียหาย น้ำไหลทะลักเข้าสู่พื้นที่ เช่น การแตกหักจากแรงดันน้ำของผนังในโรงเรียน พงษ์สวัสดิ์พัฒนวิทยา หลายครั้งที่น้ำจำนวนมากไหลลงสู่คลองบางตะนาวศรี ทำให้หลายชุมชนใกล้เคียงได้รับผลกระทบ คือน้ำเอ่อล้นเข้าบ้านเรือน แนวคันกั้นน้ำบริเวณท้ายซอยนนทบุรี 17, 19 และ 21 ซึ่งเกิดความเสียหายหลายครั้งทำให้น้ำทะลักเข้าท่วมพื้นที่และถนนนนทบุรี 1 ซึ่งเทศบาลต้องใช้เวลาสูบน้ำระบายน้ำออกประมาณ 3-4 วัน น้ำจึงลดลง โดยสถานการณ์ที่สำคัญที่ทางเทศบาลต้องเผชิญ คือปริมาณน้ำที่เอ่อล้นตลอดแนวคลองประปา กว่า 3 กิโลเมตร ซึ่งมีการเสริมแนวกระสอบทรายกั้นน้ำไม่ให้ไหลเข้าสู่พื้นที่ โดยมีอาสาสมัครจากชุมชนใกล้เคียงและผู้มีจิตอาสา ได้ออกมาช่วยเรียงกระสอบทรายกั้นน้ำที่เอ่อล้นเข้ามากกว่า 2,000 คน และยังมีไซฟอนลอดคลองประปาลงสู่คลองสวย ทำให้ปริมาณระดับน้ำในคลองสวยสูง แม้จะใช้เครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ 3 เครื่อง สูบลงคลองบางเขนแต่ก็ไม่ทันทำให้น้ำเอ่อล้นคลองสวยเข้ามาท่วมบ้านเรือน หลังจากนั้นได้มีการนำแผ่นซีพาย มาปิดบริเวณปากคลองเพื่อชะลอความแรงของน้ำที่ไหลลงสู่คลองสวยให้ประตูลดลงน้ำสามารถเร่งระบายน้ำออกได้ทัน ทำให้น้ำไม่ไหลเข้าท่วมบริเวณชุมชนใกล้เคียง เช่น ชุมชนประชาชนิเวศน์ ถนนประชาชื่น ชุมชนใต้ทางด่วนบางเขน และบริเวณถนนสามัคคี

ทั้งนี้เมื่ออุทกภัยได้คลี่คลายสถานการณ์ลง มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนครนนทบุรีซึ่งมีการใช้งบประมาณทั้งสิ้น 78 ล้านบาท ใช้กำลังคนทั้งสิ้น 2,000 คนต่อวัน กระสอบบรรจุทรายจำนวน 2,078,500 ใบ ใช้ทรายไปทั้งสิ้น 28,000 ลบ.ม. ไม้ 6 นิ้ว, 8 นิ้ว และ 3 นิ้ว จำนวน 28,300 ท่อน พลาสติกจำนวน 1,600 กิโลกรัม รถ JCB จำนวน 5 คัน รถบรรทุกจำนวน 37 คัน เครื่องสูบน้ำจำนวน 70 เครื่อง (เครื่องใหม่ 20 เครื่อง) แผ่นวีวาร์บอร์ด จำนวน 750 แผ่น พื้นสำเร็จจำนวน 1,588 แผ่น ถังน้ำมันจำนวน 3,000 ใบ ใช้เชือก กระสอบทรายจำนวน 1,600,000 ใบ โดยทำสะพานระยะทางกว่า 4 กิโลเมตร มอบเครื่องอุปโภคบริโภค 3 ครั้ง 7,000 หลังคาเรือนต่อครั้ง มอบเครื่องอุปโภคบริโภคท้องถิ่นอื่น 7 แห่ง

4.1.3.2 ระบบการสื่อสารและการติดต่อกับประชาชน

ในช่วงระหว่างการเกิดอุทกภัยนั้น เทศบาลนครนนทบุรี มีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในหลายทางด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นรถกระจายเสียงประชาสัมพันธ์ วิทยุชุมชน หอกระจายข่าวของชุมชน การสื่อสารผ่านผู้นำชุมชนและนักการเมืองท้องถิ่นป้ายประกาศ/เดือนประชาสัมพันธ์ผ่านทางเฟสบุ๊ก รวมถึงเว็บไซต์ของเทศบาล ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักด้านการสื่อสารกับประชาชนคือ กองวิชาการและแผนงาน ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการหลักเกี่ยวกับข้อมูลและสถานการณ์น้ำในขณะนั้นทั้งนี้การสื่อสารของประชาชนผ่านเทศบาลเองก็อาศัยช่องทางดังกล่าวเช่นกัน ประกอบกับการติดต่อทางเบอร์โทรศัพท์อีกด้วย

บทสะท้อนสำคัญที่ทำให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการส่งข่าวสารและขอความช่วยเหลือจากประชาชนในการรวมพลังพล เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือเทศบาลในการรักษาเมืองจากวิกฤติน้ำท่วม โดยนาย ส.สุพรรณ พ่วงรอดพันธุ์ ประธานสภาเทศบาลนครนนทบุรี (2555) ได้สะท้อนให้เห็นดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลมีเยอะเลยเป็นเหมือนกับว่าพื้นที่ใครที่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตัวเองก็จะมี การไปขอร้องชาวบ้านโดยอาศัยเสียงตามสายบ้าง อะไรบ้างว่าขณะนี้น้ำตรงนี้นั้นเอ่อเนะใครว่าง จะไปช่วยเหลือในส่วนไหนได้ก็ขอร้องกันก็ได้รับความร่วมมือ เช่น ไปช่วยกันกรอกสอพทราย แม้แต่เรื่องอาหารการกินวันๆ หนึ่งกินกันไม่หวาดไม่ไหว พวกอาหารถุง อาหารสดใครมีอะไร บางทีไปไม่ไปเปล่า หิ้วอาหารไปด้วยไปเลี้ยงกันไป เครื่องดื่ม อะไรที่สามารถจะมี นี่แหละเป็นความประทับใจที่เราได้เห็น เมื่อมันเกิดวิกฤตขึ้นมาจริงๆ แล้วช่วยกันได้ดี

สำหรับการสื่อสารผ่านสื่อออนไลน์นั้นทางเทศบาลมี Facebook ของเทศบาลโดยใช้ชื่อ “เทศบาลนครนนทบุรี” ทั้งนี้ในสื่อดังกล่าวนี้จะมีการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ของเทศบาล โดยเฉพาะช่วงเกิดอุทกภัย มีการให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับ ระดับน้ำเจ้าพระยา ศูนย์พักพิง การขอแรงงานอาสาสมัคร และการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ทั้งนี้ตัวอย่างที่สำคัญในการติดต่อกับประชาชนอาจพิจารณาจากข้อความต่างๆ ดังนี้

ขณะนี้ระดับน้ำสูงสุดอยู่ที่ 3.14 ซึ่งทรงตัวแบบนี้มา 3 วันแล้วและเทศบาลสามารถรักษาสถานการณ์ได้ อาจจะมีน้ำรั่วซึมบ้างเนื่องน้ำมีปริมาณมากขึ้น ส่วนพี่น้องนอกแนวเขื่อนที่ได้รับความเดือดร้อน ทางเทศบาลได้จัดเตรียมวิธีการบรรเทาความเดือดร้อน และการปรับปรุงซ่อมแซมหลังน้ำลดไว้แล้วค่ะ อย่างไรก็ตามเทศบาลต้องการอาสาสมัคร เพื่อกรอก ตัก มัด โยน กระสอพทรายสำหรับเพิ่มความแข็งแรงให้กับแนวเขื่อนโดยรอบ และเพื่อเป็นกำลังในการแก้ไขสถานการณ์ น้ำรั่ว น้ำล้น เพื่อเขตเศรษฐกิจ ของเมืองนนทบุรี เพื่อจะได้มีสถานที่ให้ผู้ประสบภัยได้พักพิง เราร่วมมือกันเพื่อนนนทบุรี เพื่อพ่อแม่พี่น้องของเรา... (ลงข้อมูลวันที่ 27 ตุลาคม 2554, เทศบาลนครนนทบุรี, 2555)

ระดับแม่น้ำเจ้าพระยา ณ ทำนายนท์ 2.95 น้ำขึ้น (22.49) ระดับเขื่อนทำไว้ 3.50 ระดับต่ำกว่าแนวป้องกันมากพอสมควร ไม่มีอะไรต้องหน้าเป็นห่วง สถานการณ์น้ำภายในเขตเทศบาลนครนนทบุรียังเป็นปกติ หากพบเห็นแนวกันน้ำชำรุดเสียหายหรือมีการรั่วซึม น้ำใกล้ล้นระดับโทรแจ้งเบอร์ศูนย์ป้องกันและช่วยเหลือฯ เทศบาลนนทบุรี เพื่อเป็นการป้องกันและเสริมความแข็งแรงได้อย่างทันที่ เบอร์ 02-5890489 (24ชม.), 0-2589-0506, 0-2525-2633 (ลงข้อมูลวันที่ 18 ตุลาคม 2554, เทศบาลนครนนทบุรี, 2555ง)

ขณะนี้เทศบาลฯ สามารถควบคุมสถานการณ์น้ำท่วมได้ ขอให้ทุกท่านที่อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีอย่าได้วิตกกังวล (ลงข้อมูลวันที่ 13 ตุลาคม 2554, เทศบาลนครนนทบุรี, 2555ง)

หรือข้อมูลที่เทศบาลนครนนทบุรีได้ทำป้ายประชาสัมพันธ์ใน Facebook เพื่อให้ข่าวสารแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกได้ทราบความเคลื่อนไหวต่างๆที่เทศบาลต้องการสื่อข้อความ ทั้งนี้มีประชาชนที่เป็นสมาชิกประมาณ 6,000 กว่าคน

**ระหว่างวันที่ 25 - 30 พฤศจิกายน 2554 น้ำทะเล
จะหนุนสูงสุดอีกครั้งหนึ่ง จะมีผลทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำ
เจ้าพระยา อาจจะสูงเท่ากับปลายเดือนตุลาคมที่ผ่านมา
ขอให้ประชาชนได้โปรดระมัดระวัง เก็บสิ่งของไว้
บนที่สูง และโปรดอย่าเรือ กอน หรือทำลายแนว
คันกันน้ำที่เทศบาลจัดทำไว้**



เทศบาลนครนนทบุรี

ภาพที่ 4.2 แสดงข้อความที่เทศบาลนครนนทบุรีประชาสัมพันธ์ ลงวันที่ 22 พ.ย. 2554

แหล่งที่มา: เทศบาลนครนนทบุรี (2555ง.)

4.1.3.3 การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็วเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็วที่คอยช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเร่งด่วน รวมทั้งการจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยคอยลาดตระเวนสอดส่องแนวคันกันน้ำ ระดับน้ำ และความปลอดภัยของบ้านเรือนของประชาชนในยามที่เกิดอุทกภัยจำนวน 5 ชุดปฏิบัติการจากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออาสาสมัคร

ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกการจราจรในจุดอันตราย เพื่อสร้างความผ่อนคลายและความไว้วางใจของประชาชนในระดับหนึ่ง แต่ถึงแม้ว่าทางเทศบาลจะได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่หน่วยรักษาความปลอดภัยคอยตรวจตราบ้านเรือนตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นก็ตาม แต่ก็ทราบดีว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนเจ้าหน้าที่และการความยากลำบากในการเดินทางตรวจตราตามพื้นที่ต่างๆ ทำให้ประชาชนยังไม่เกิดความมั่นใจเท่าที่ควร ดังนั้นผู้ประสบอุทกภัยหลายคนจึงตัดสินใจที่จะอาศัยอยู่ในบ้านต่อไปหรือบางครั้งเลือกที่จะให้สมาชิกบางคนในครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านคอยระแวดระวังทรัพย์สินหรือของมีค่าภายในบ้าน

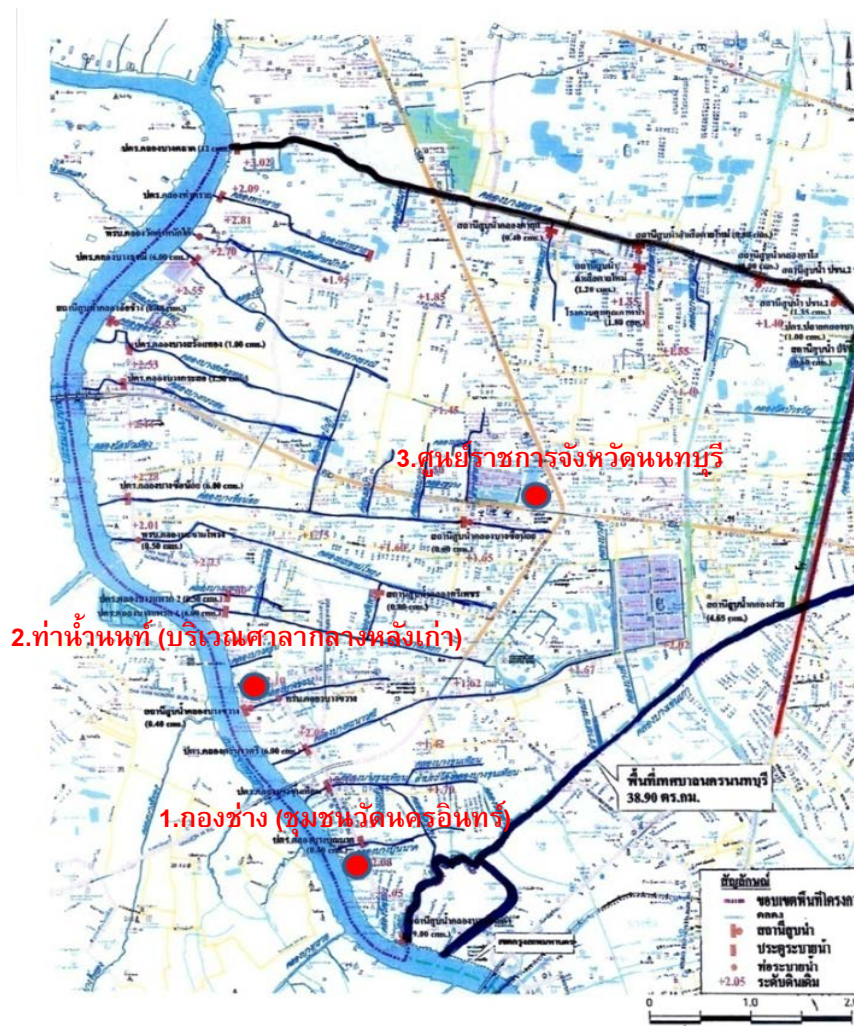
4.1.3.4 การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัย

ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานในจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ร่วมกับมูลนิธิ แลภาคเอกชน ในการจัดหาอาหาร รับประทาน และรับสมัครจิตอาสาให้การช่วยเหลือประชาชนโดยเฉพาะเครื่องยังชีพที่จำเป็นให้แก่การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัยในด้านต่างๆ ในยามวิกฤตและรายงานสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง หากมีเหตุหรือสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแจ้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยและส่งเจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขได้อย่างทันท่วงที อันถือว่าเป็นบทบาทสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตามการกระจายของรับบริจาคและความช่วยเหลือต่างๆ ผ่านทางผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของแต่ละชุมชนเป็นอีกช่องทางหนึ่งซึ่งช่วยให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดความทั่วถึง เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่ทราบดีเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในแต่ละครัวเรือนและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของภูมิศาสตร์ของแต่ละชุมชนมากกว่าทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.1.3.5 การจัดตั้งศูนย์บัญชาการฉุกเฉินและศูนย์พักพิงชั่วคราว

การรับมือกับอุทกภัยนั้น การจัดตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อเป็นหน่วยหลักในการใช้บัญชาการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม ทั้งนี้ในช่วงวิกฤติอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนบุรีได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉินถึง 3 จุดด้วยกัน แต่ไม่ใช่เป็นการจัดตั้งทั้งสามศูนย์ในเวลาเดียวกันหากแต่เป็นการตั้งและย้ายศูนย์ปฏิบัติการไปตามสถานการณ์ กล่าวคือ ในช่วงแรกมีการตั้งศูนย์ฯที่บริเวณกองช่างเทศบาลนครนนท์ (ชุมชนวัดนครอินทร์) และต่อมาย้ายศูนย์บัญชาการมาที่บริเวณท่าน้ำนนท์ (บริเวณศาลากลางหลังเก่า) และสุดท้ายย้ายมาตั้งที่บริเวณศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี (ติดศูนย์การค้า Esplanade) ตามลำดับ ดังภาพ



ภาพที่ 4.3 ศูนย์บัญชาการฉุกเฉิน

แหล่งที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารภัยพิบัติพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี (2555)

ทั้งนี้สาเหตุสำคัญในการจัดตั้งและย้ายศูนย์บัญชาการดังกล่าวขึ้น เพราะมีการประเมินสถานการณ์และคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนของจุดตรวจของน้ำบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสำคัญ ศูนย์อำนวยการนี้มี ปลัดเทศบาล (พรศรี กิจธรรม) นายกเทศมนตรี (สมนึก ธนเดชากุล) และหัวหน้าส่วนคอยวิเคราะห์เหตุการณ์กันแบบวันต่อวัน ซึ่งแทบทุกคนจะอยู่จนกระทั่งน้ำลง เพราะจังหวะน้ำที่ขึ้นสูงสุดแล้วเริ่มลงจะทำให้เกิดการแตกรั่ว เมื่อมีจุดแตกรั่วก็ส่งคนเข้าไปซ่อมแซมทันที (เทศบาลนครนนทบุรี, 2555: 152)

พึงสังเกตว่าเมื่อเหตุการณ์ผันแปรไปก็มีการย้ายศูนย์บัญชาการฉุกเฉินตามความเหมาะสม ไม่ได้เน้นที่ตัวองค์กรเทศบาลเป็นหลักหากแต่เน้นให้ความสำคัญกับการบริหารเชิงพื้นที่แทน (Area Base Approach) โดยเน้นจุดสำคัญที่สามารถติดต่อสื่อสารและอำนวยความสะดวกในการป้องกันปัญหาน้ำท่วม เพื่อให้สามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้เร็วที่สุด

สำหรับการอพยพนั้น ทางเทศบาลได้ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในการจัดเตรียมจุดอพยพ ซึ่งเป็นอาคารถาวรและใกล้เคียงชุมชนที่ประสบภัย ประกอบด้วย วัด โรงเรียน มัสยิด หอประชุม ศูนย์กีฬา และสถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพสามิตโดยการอพยพนั้น ได้ประสานความร่วมมือกับตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี (ได้รับกำลังเสริมจาก สตช. จำนวน 150 นาย) ร่วมรับผิดชอบในการเคลื่อนย้าย อีกทั้งยังมีหน่วยทหารหน่วยบัญชาการป้องกันภัยทางอากาศกองทัพบก สนับสนุน พร้อมทั้งมวลชน สมาชิก อส. และ อปพร. เป็นแนวร่วมอีกด้วย

สำหรับด้านการดูแลช่วยเหลือผู้อพยพ ได้ร่วมมือกับพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี มีหน่วยงานสนับสนุน เช่น คณะแพทย์พยาบาลจากโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า เหล่ากาชาดจังหวัดนนทบุรี ภาคเอกชน เตรียมการช่วยเหลือในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และสิ่งของจำเป็นอื่นๆ ทั้งนี้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรีได้ทำแผนในการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยสูงอายุ และเด็กตลอดจนเตรียมห้อง ไอซียู จำนวน 50 เตียง แยกเป็น สถาบันบำราศนราดูร 30 เตียง โรงพยาบาลโรคทรวงอก 20 เตียง รองรับการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยหนัก ตลอดจนสนับสนุนยา และเยียวาด้านจิตใจ

ในส่วนของการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวเพื่อรองรับประชาชนผู้ประสบอุทกภัยในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีและพื้นที่ใกล้เคียงเมื่อปี 2554 นั้น พบว่า ในเขตพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีมีศูนย์พักพิงชั่วคราวรวมทั้งสิ้น 173 ศูนย์ สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยได้ประมาณ 87,690 คน โดยอาศัยพื้นที่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย วัด มัสยิด ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาคารต่างๆ ของหน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว ทั้งนี้ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรีมีศูนย์พักพิงชั่วคราวมากถึง 36 ศูนย์ สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยได้ประมาณ 34,350 คน เฉพาะศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ตั้งอยู่ในเขตของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีจำนวน 16 ศูนย์ ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้อย่างน้อย 17,050 คน ดังข้อมูลในตาราง ที่ 4.7

ตารางที่ 4.6 ข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราวในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี 2554

ลำดับ ที่	ที่ตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว	จำนวนที่รองรับ ได้ (คน)	จำนวนผู้พักพิง
1	โรงเรียนนนทบุรีวิทยา (นว.1) (วัดท้ายเหมือง)	ไม่ได้ระบุ	7
2	โรงเรียนนนทบุรีวิทยา (นว.2) (วัดหินกรนิมิต)	ไม่ได้ระบุ	ไม่ได้ระบุ
3	โรงเรียนนนทบุรีวิทยา (นว.3) (วัดนครอินทร์)	ไม่ได้ระบุ	15
4	โรงเรียนนนทบุรีวิทยา (นว.4) (วัดบางแพรกเหนือ)	12,200	ไม่ได้ระบุ
5	โรงเรียนนนทบุรีวิทยา (นว.5) (ทานสัมฤทธิ์)	ไม่ได้ระบุ	61
6	โรงเรียนนครนนทวิทยา 6 (ศูนย์เยาวชนเฉลิมพระเกียรติ)	ไม่ได้ระบุ	11
7	โรงเรียนวัดแจ้งศิริสัมพันธ์	ไม่ได้ระบุ	ไม่ได้ระบุ
8	โรงเรียนศรีบุญยานนท์	ไม่ได้ระบุ	ไม่ได้ระบุ
9	โรงเรียนวัดเขมาภิไธยาราม	ไม่ได้ระบุ	130
10	โรงเรียนรัตนานิเบศร์	300	223
11	โรงเรียนสตรีนนทบุรี	250	135

12	ศูนย์กีฬากระทรวงสาธารณสุข	500	ไม่ได้ระบุ
13	โรงเรียนเบจมราชานุสรณ์	500	135
14	โรงเรียนนนทบุรีพิทยาคม	300	130
15	อาคารสถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษี	1,000	1,360
16	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ	2,000	1,670
รวม		17,050	3,277

แหล่งที่มา: เอกสารข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับประชาชนผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2554

สำหรับปัญหาโดยทั่วไปที่พบจากการจัดบริการศูนย์พักพิงชั่วคราวเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ

- 1) การขาดห้องสุขาที่สะอาดและจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการ
- 2) ไม่มีการกำจัดขยะที่ถูกต้องและจำนวนถังขยะที่ยังไม่เพียงพอ
- 3) การที่ผู้ปรุงอาหารไม่มีหมวกและผ้าคลุมกันเปื้อนหรือปรุงอาหารให้ถูกตาม

หลักสุขอนามัย

- 4) การมีจุดรับประทานอาหารที่ไม่เพียงพอ
- 5) ป้ายบอกทางมีน้อย
- 6) ไม่มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการล้างมือและการใช้ส้วมอย่างถูกวิธี
- 7) ปัญหาเรื่องสุขอนามัย
- 8) เป็นห่วงบ้านเรือนและทรัพย์สินในบ้าน
- 9) การได้รับการบริการและการให้ความช่วยเหลือที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เป็นมนุษย์

- 10) ปัญหาด้านความตึงเครียด ความวิตกกังวลต่างๆ อันเป็นผลพวงจากปัญหาน้ำท่วม

น้ำท่วม

แม้ว่าทางเทศบาลรวมถึงหน่วยงานราชการต่างๆ จะได้เตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราวเพื่อรองรับกับจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงได้มากนับหมื่นคนก็ตาม แต่จากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงตามศูนย์ต่างๆ ในเขตเทศบาลมีเพียง 3,277 คน เท่านั้น (ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่มีจำนวนผู้เข้ามาพักพิงมากที่สุดคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ จำนวน 1,670 คน และอาคารสถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษี จำนวน 1,360 คน ตามลำดับ) เพราะนอกจากผู้ประสบอุทกภัยบางกลุ่มได้หนีภัยน้ำท่วมไปอยู่กับญาติมิตรที่ต่างจังหวัดแล้ว ผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ก็ยังอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนของตนเองด้วยเหตุผลสำคัญ คือ

- 1) ชุมชนที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมหนักคือชุมชนที่อาศัยอยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร และด้วยความที่ชุมชนเหล่านี้เป็นลักษณะของชุมชนเก่าดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาอย่างยาวนาน ทำให้เกิดความรู้สึกใกล้ชิดและผูกพันกับชุมชนและพื้นที่พักอาศัยเป็นอย่างมาก ผู้ประสบอุทกภัยจึงไม่อยากจะย้ายที่อยู่ไปยังสถานพักพิงชั่วคราว

2) มีผู้ป่วยที่ต้องรักษาและต้องทำการดูแลอย่างใกล้ชิดซึ่งหากเข้ามาพักพิงในศูนย์เกรงว่าอาจไม่ได้รับความสะดวกและรู้สึกอึดอัดใจ

3) มีผู้สูงอายุในบ้านที่ต้องดูแล

4) มีสัตว์เลี้ยงที่ต้องคอยดูแล

5) ความเป็นห่วงทรัพย์สินภายในบ้านเพราะเกรงว่าจะได้รับความเสียหายจากอุทกภัยและเกรงว่าอาจสูญหายจากการถูกลักขโมย

6) ผู้ประสบอุทกภัยโดยเฉพาะในชุมชนมุสลิมเกรงว่าการเข้าไปพักพิงในศูนย์พักพิงชั่วคราวอาจไม่ได้รับความสะดวกในเรื่องของอาหารและกิจกรรมทางศาสนา

7) ความพยายามของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ให้ความช่วยในการแจกจ่ายอาหารและสิ่งของบริจาคแก่ผู้ประสบอุทกภัยให้เกิดความทั่วถึงนั้น กลายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ประสบอุทกภัยยังคงพักอาศัยอยู่ในบ้านเรือนตามเดิมและแม้ว่าจะไม่สะดวกสายนักแต่ก็ยอมที่จะอยู่ในบ้านเรือนต่อไป

แม้ว่าทางเทศบาลจะได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่หน่วยรักษาความปลอดภัยคอยตรวจตราบ้านเรือนตลอด 24 ชั่วโมงก็ตาม เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นก็ตาม แต่ก็ทราบดีว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนเจ้าหน้าที่และความยากลำบากในการเดินทางตรวจตราตามพื้นที่ต่างๆ ทำให้ประชาชนยังไม่เกิดความมั่นใจเท่าที่ควร

ดังนั้นผู้ประสบอุทกภัยหลายคนจึงตัดสินใจที่จะอาศัยอยู่ในบ้านต่อไป หรือบางครอบครัวเลือกที่จะให้สมาชิกบางคนในครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านคอยระแวดระวังทรัพย์สินหรือของมีค่าภายในบ้าน โดยผู้ที่ยังอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนนั้นทางเทศบาลได้ทำการกระจายของรับบริจาคและความช่วยเหลือต่างๆ ผ่านทางผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของแต่ละชุมชน เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่ทราบดีเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในแต่ละครัวเรือนและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของภูมิศาสตร์ของแต่ละชุมชนมากกว่าทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.1.3.6 สนับสนุนหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกบริการประชาชน

การสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ที่ออกพบปะกับประชาชน ทั้งที่เกิดจากการประสานงานของทางเทศบาลโดยตรงและหน่วยแพทย์พยาบาลที่เป็นจิตอาสาจากภายนอกในการดูแลผู้ป่วยที่ยังคงอาศัยอยู่ในบ้านเรือน การควบคุมโรคติดต่อและโรคระบาดที่อาจจะเกิดขึ้น การแจกจ่ายยารักษาโรค การให้ความรู้ด้านสุขอนามัย ตลอดจนการใช้แนวทางจิตวิทยาในการพูดคุยเพื่อให้ผ่อนคลายความเครียด โดยได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน คือ คณะแพทย์พยาบาลจากโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า เหล่ากาชาดจังหวัดนนทบุรี ภาคเอกชน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สถาบันบำราศนราดูร โรงพยาบาลโรคทรวงอก รองรับการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยหนักตลอดจนสนับสนุนยาเวชภัณฑ์และเยียวยาจิตใจ

4.1.3.7 การสร้างความร่วมมือในการสู้ภัยน้ำท่วม

ในระหว่างประสบอุทกภัยนั้นเทศบาลนครนนทบุรีได้รับความช่วยเหลือจากหลายองค์กรด้วยกัน ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ส่วนราชการ บริษัทห้างร้านต่างๆในพื้นที่ ซึ่งการช่วยเหลือมีทั้งกำลังทรัพย์และเครื่องอุปโภค บริโภคในช่วงวิกฤต โดยในช่วงเวลาประสบเหตุเป็นที่น่าสังเกตว่า เทศบาลนครนนทบุรี ได้รับการช่วยเหลืออย่างดีจากองค์กรต่างๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากสายสัมพันธ์

อันดับของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เคยมีการติดต่อประสานงานกันในเรื่องต่างๆ เป็นประจำเสมอ ทั้งนี้อาจพิจารณาองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ และประเภทของการช่วยเหลือได้จากตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.7 องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือและประเภทการช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรี

องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ	ประเภทการช่วยเหลือ
เทศบาลตำบลทับสะแก	เครื่องสูบน้ำ 4 เครื่อง
เทศบาลเมืองชัยภูมิ	เครื่องสูบน้ำ 4 เครื่อง
เทศบาลนครแม่สอด	อาหาร 10,000 กล่อง/วัน
เทศบาลตำบลศาลากลาง	เครื่องสูบน้ำ
เทศบาลเมืองราชบุรี	น้ำดื่ม 1 คันรถ
เทศบาลตำบลบ้านดู่	น้ำดื่ม 1 คันรถ
อู่หลวงรีสอร์ท	แพไม้ไผ่ 150 ชุด
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	น้ำ 10,000 แพ็ค
บริษัทไซโจเดนกิ	ทราย 500 คิว ถุง 5,000 ใบ
เทศบาลนครขุนทอง ประเทศเกาหลี	เงินช่วยเหลือ 6,500,000 วอน
ฯลฯ	

แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารภัยพิบัติพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี (2555)

ปฏิบัติการป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ประกอบการร้านค้าต่างๆ และอาสาสมัครที่มาจากหลายพื้นที่ เช่น กรมชลประทาน ทหารบก โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลบาราศนราดรุร โรงพยาบาลโรคทรวงอก เรือนจำจังหวัดนนทบุรี โรงแรมริชมอนด์ เอลฟลานาด ศูนย์การค้านิวเวิลด์ บริษัทชัยโจเดนกิ อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด บริษัทไนซ์แอฟฟารล จำกัด ร้านบักเบหมี และสเติร์ก ธนาการกรู้งไทยจำกัดสาขานนนทบุรี ผู้ประกอบการร้านค้าจังหวัดนนทบุรี รวมถึงชาวต่างชาติที่มีจิตอาสาเข้ามาช่วยเหลือป้องกันเมืองนนทบุรี ในภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอาสาสมัครจิตอาสาทั้งในพื้นที่ใกล้เคียงและจากคนในพื้นที่จำนวนมาก เข้ามาช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรีในการกรอกกระสอบทราย ขนย้าย เรียงกระสอบทราย ดังการให้สัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรี ที่ได้กล่าวอย่างภาคภูมิใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

นนทบุรีช่วงนี้น้ำขึ้นสูงมาก วันนี้ (13 ตุลาคม 2554) น้ำขึ้น 2 เมตร 79 เซนติเมตร ทางเทศบาลนครนนทบุรีทำเขื่อนกันน้ำไว้ 3 เมตร 50 เซนติเมตร ก็ยังสามารถรับได้อยู่ตอนนี้ ในเขตเทศบาลที่อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดไปยังปากคลองบางเขน ก็มีจุดที่ล่อแหลมคือ วัดตำหนัก กรมชลประทาน ทหารบก กรมราชทัณฑ์ วัดปากน้ำ เทศบาลได้เสริมคันกันน้ำไว้

ตลอด ในส่วนนี้ทางเทศบาลก็ยังสามารถตั้งสถานการณ์ไว้ได้โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน

ความร่วมมือร่วมใจที่มาเรียงกระสอบทราย ความเอื้ออาทรนี้ก็ต้องส่งไปยังพี่น้องที่อยู่นอกแนวเขื่อนกันน้ำ ถือว่าเป็นผู้ที่เสียสละ ไม่ทำลายแนวคันกันน้ำ ไม่ทำลายกระสอบทราย แนวโน้มของเทศบาลนครนนทบุรีเราประเมินได้วันต่อวัน วันนี้ 2 เมตร 79 เซนติเมตร เราเอาอยู่ พรุ่งนี้ไม่รู้จะมาเท่าไร เราก็ไม่รู้ว่าปัญหาตรงไหนจะเกิด แต่เราต้องอยู่ด้วยความไม่ประมาท เพราะเราทุกคนต้องเตรียมความพร้อมตลอด 24 ชั่วโมง เราจะมีเวรยามเดินตลอด 24 ชั่วโมง มีเจ้าหน้าที่ตำรวจมาช่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านเจ้ากรมชลประทานทหารบก ที่ให้การสนับสนุนถึงน้ำมันเป็นพันใบ เพื่อเอามารองรับการเสริมกำแพงกันน้ำ

สำหรับแผนอพยพเรามีศูนย์เยาวชนเฉลิมพระเกียรติ ก็สามารถรองรับพี่น้องประชาชนได้เป็นหมื่นคน แล้วก็โรงเรียนเทศบาลนครนนทบุรีอีก 5 แห่งรองรับได้ประมาณ 10,000 คน ศูนย์การค้านิวเวิลด์สามารถรับการจอดรถได้ประมาณ 1,000 คัน ก็ถือว่าทางเทศบาลได้เตรียมการมา 2 เดือนเศษ ก็ต้องขอบคุณพี่น้องประชาชนที่ให้ความร่วมมือร่วมใจ พี่น้องบางท่านตื่นตระหนกตกใจได้มาขอกระสอบทรายคนละ 100 ใบ 200 ใบ ซึ่งในบางส่วนที่ให้ไปไม่ได้ทุกคน ก็เพราะว่า 100 ใบ 100 คน ก็ 10,000 ใบ แล้ว ซึ่งแต่ละวันเราผลิตกระสอบทรายได้วันละ 35,000-40,000 ใบ เพื่อเรียงเสริมแนวคันกันน้ำตลอด 10 กิโลเมตร ยังทำไม่ทันเลย (เนชั่น เซเนล, 2554)

ซึ่งต่อมาภายหลัง เมื่อผ่านพ้นวิกฤติไปแล้วทางเทศบาลได้มีการจัดงานย้อนรำลึกความทรงจำฝ่าวิกฤติน้ำท่วม “นครนนท์เฮอร์แลนด์” ในวันอังคารที่ 20 ธันวาคม 2554 มีการเชิญประชาชน ชุมชน พ่อค้าแม่ค้า จิตอาสา บริษัท ห้างร้าน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน เพื่อจัดงานเลี้ยงขอบคุณทุกฝ่ายที่ช่วยกันนำพาเมืองนนทบุรี รอดพ้นมหาอุทกภัยปี 2554 เข้าร่วมงานที่ท่าบ้านนันท

ทั้งนี้ในการจัดการวิกฤติการบริหารจัดการเรื่อง “คน” เป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะคณะผู้บริหารของเทศบาลถือเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแก้ปัญหาให้กับเทศบาลโดยตรง อีกทั้งยังร่วมปฏิบัติการร่วมกับชุมชนเพราะนักการเมืองท้องถิ่นมีสายสัมพันธ์อันดีกับชุมชนมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาลนครนนทบุรี คณะผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลต้องติดต่อและประสานกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้คณะผู้บริหารมีหน้าที่ต้องสนับสนุนในเรื่องอาหาร การกิน การเจรจากับชุมชนเวลามีปัญหาที่ต้องลงไปช่วยในพื้นที่ เพราะลำพังเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเองทำงานก็หนัก อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในเรื่องการประสานงานกับชุมชน ดังนั้นบรรดาผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลก็มีการแบ่งหน้าที่กันทำงานกับชุมชนโดยสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่แนวแม่น้ำเจ้าพระยาทุกคนต้องลงพื้นที่ ต้องรับผิดชอบและเป็นตัวเชื่อมในการสื่อสารระหว่างเทศบาลกับประชาชน

ดังนั้นจุดเชื่อมสำคัญในการประสานและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเทศบาลกับประชาชนนอกจากจะต้องอาศัยสายสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารกับประชาชนในพื้นที่แล้ว สมาชิกสภา

เทศบาลถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนชุมชนที่ทำหน้าที่ในการดูแลและช่วยเหลือประชาชนของตน และร่วมขับเคลื่อนองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการรับมือกับอุทกภัย

ในกรณีชุมชนหลังโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า ซึ่งเป็นชุมชนมุสลิมที่ได้รับผลกระทบจากภัยในครั้งนี้ ได้สะท้อนให้เห็นในระยะเริ่มต้นว่า เมื่อทางเทศบาลได้นำกระสอบทรายมาเป็นคันกันน้ำ ณ บริเวณทางเข้าชุมชน ทำให้ประชาชนที่ได้ประสบภัยไม่พอใจอย่างมากที่ตนเองได้รับผลกระทบแต่เพียงฝ่ายเดียว มีความพยายามที่จะรื้อหรือพังคันกันน้ำ และต่อว่าผู้นำชุมชนว่าเข้าข้างเทศบาลและปล่อยให้ประชาชนเดือดร้อนการที่ทางผู้นำชุมชนและเทศบาลร่วมกันกันน้ำเพราะเกรงว่าหากไม่ดำเนินการใดๆก็ จะทำให้หน้าท่วมทั้งเมือง และเมื่อนั้นทุกคนก็จะได้รับผลกระทบถ้วนหน้า ไม่มีใครที่จะสามารถดูแลใครได้ ประกอบกับแหล่งอาหาร การคมนาคม ก็จะต้องหยุดชะงักทั้งหมด ผู้นำชุมชนต้องอธิบายและทำความเข้าใจอย่างหนักต่อประชาชนในชุมชน โดยยกบทเรียนกรณีน้ำท่วมที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทำให้ไม่มีใครสามารถช่วยเหลือใครได้ ซึ่งในทางปฏิบัติทางเทศบาลก็พร้อมช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มที่ทั้งเรื่องอาหารการกินซึ่งสำคัญมากสำหรับชาวมุสลิม การแจกกระสอบทรายเพื่อสร้างคันกันน้ำ กล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเทศบาลพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ทั้งนี้กลไกของผู้นำชุมชนก็มีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าจากความร่วมมืออย่างเข้มแข็งของทุกฝ่ายทำให้เทศบาลนครนนทบุรีสามารถป้องกันพื้นที่เขตเมืองซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนขนาดใหญ่มากมาย เช่น กรมพลธิการทหารบก กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (แห่งใหม่) สำนักงาน ปปช. โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลบำราศนราดูร โรงพยาบาลโรคทรวงอก โรงแรมริชมอนด์ โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ รวมทั้งห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ เช่น เซ็นทรัลสาขารัตนาธิเบศร์ โลตัสสาขาแครทราย เดอะมอลล์สาขางามวงศ์วาน เอลพลานาด บิ๊กซีสาขาติวานนท์ และสาขารัตนาธิเบศร์ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดการสูญเสียอย่างรุนแรงต่อทรัพย์สิน ประชาชนสามารถประกอบสัมมาอาชีพ และดำเนินชีวิตได้ตามปกติอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจภายในมีความคล่องตัว

นอกจากนี้ ด้วยความที่เทศบาลนครนนทบุรีซึ่งเป็นพื้นที่เขตเมืองและเขตเศรษฐกิจสามารถรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ให้น้ำท่วมได้นั้น ทำให้ในช่วงประสบปัญหาอุทกภัยนั้นแหล่งธุรกิจในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรียังมีความคึกคักในการค้าขายมากกว่าสถานการณ์ปกติ เนื่องจากประชาชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้เข้ามาจับจ่ายในการซื้ออาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นตลาดสด ศูนย์การค้า ห้างร้าน และร้านค้าทั่วไป

4.1.4 การจัดการหลังเกิดภัย

4.1.4.1 การเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจประชาชน

หลังจากที่สามารถวางใจในสถานการณ์น้ำว่าคงตัวแน่นอนแล้ว เทศบาลได้เริ่มมาตรการในการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยออกแจกจ่ายสิ่งของ เครื่องใช้ เครื่องอุปโภคบริโภค และยารักษาโรค การดูแลเรื่องขยะและความสะอาด การจัดหาจ่ายจุลินทรีย์มาบริการแจกจ่ายให้กับ

ประชาชนเพื่อลดกลิ่นเหม็นและการเน่าเสียของน้ำที่ท่วมขัง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัย

ในระดับประเทศรัฐบาลภายใต้การนำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เร่งดำเนินการจัดทำแนวทางในการฟื้นฟู โดยการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 โดยหน้าที่สำคัญ เช่น จัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ การระดมความคิดเห็นและความรู้เพื่อจัดทำ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศในระยะยาว รวมทั้งจัดทำข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรถาวร วิธีการบริหารจัดการการบริหารการเงิน การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน แนวทางการปฏิบัติราชการแผ่นดินในการฟื้นฟูและพัฒนา และข้อเสนออื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศจากภัยธรรมชาติในระยะยาวและวางแผนอนาคตการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

สำหรับเทศบาลนครนนทบุรีเองก็ได้ดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดโดยเฉพาะเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัยโดยหลักการแล้วยังคงใช้แนวทางในหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินพ.ศ. 2551 (ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2551) ที่เน้นให้ความช่วยเหลือในหลายด้านด้วยกัน ทั้งด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ด้านพืชที่ได้รับความเสียหาย ด้านการประมง ด้านปศุสัตว์ ด้านการเกษตรอื่น ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ทั้งนี้ในระยะแรกมีพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วมตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554-วันที่ 5 กันยายน 2554 นั้น เกิดฝนตกหนัก มีน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำล้นตลิ่ง โดยเหตุภัยพิบัติในครั้งนี้เป็นสถานการณ์ค่อนข้างรุนแรง ปริมาณน้ำฝนสะสมมาก ทำให้ประชาชนทั้งพื้นที่ที่เคยเกิดอุทกภัยและไม่เคยเกิดอุทกภัย ได้รับผลกระทบและทรัพย์สินได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก จำนวนถึง 44 จังหวัด แต่ขณะนั้นจังหวัดนนทบุรียังไม่ได้เป็นพื้นที่ประสบภัย ตามที่คณะกรรมการอำนวยการ และบริหารสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำรายงานเพื่อเสนอขอเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยครัวเรือนละ 5,000 บาท

อย่างไรก็ตามเมื่อมวลน้ำปริมาณมหาศาลได้เคลื่อนตัวลงมาจากทางภาคเหนือซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 นั้นเป็นช่วงวิกฤติของหลายพื้นที่ที่ต้องเตรียมรับมือกับน้ำเหนือที่มีจำนวนมาก เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเขตพื้นที่หนึ่งตลอดริมแม่น้ำเจ้าพระยาถึง 10 กิโลเมตร เทศบาลยอมเสียพื้นที่ประมาณ 100 เมตรจากริมแม่น้ำเพื่อทำคันกันน้ำ ซึ่งย่อมแน่นอนว่าย่อมต้องมีผู้เสียสละเพื่อรักษาเมืองส่วนใหญ่ไว้จากการคาดการณ์ของปลัดพรศรี กิจธรรม ปลัดเทศบาลนครนนทบุรีในขณะนั้น ประชากรประมาณร้อยละสาม (ประมาณ 5,000 ครัวเรือน) ที่ต้องประสบภัย ซึ่งทุกฤดูน้ำหลากก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน

ดังนั้นในระยะต่อมารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีก็มีการประกาศให้พื้นที่ที่ประสบภัยได้รับการเยียวยารักษาและฟื้นฟู ซึ่งจังหวัดนนทบุรีก็อยู่ในจำนวนรวมของจังหวัดที่ประสบภัยซึ่งมีมากถึง 64 จังหวัด ทำให้ประชาชนที่ประสบภัยต้องได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลเช่นกันซึ่งในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นก็ย่อมต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด คือ ครัวเรือนละไม่เกิน 5,000 บาท

ทั้งนี้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามคู่มือการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คร่าวเรือนละ 5,000 บาท สำหรับอุทกภัย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 นั้น เป็นดังนี้

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัยที่มีบ้านเรือนอยู่อาศัยประจำ ใน 3 กรณี ดังนี้

- 1) น้ำท่วมถึงบ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหายและต้องอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติด้วย
- 2) บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย และอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ
- 3) บ้านพักอาศัยได้รับความเสียหายจากอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่มและอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ

โดยทั้ง 3 กรณีข้างต้นนี้ ต้องเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่ประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีหนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่ท้องถิ่นออกให้เท่านั้นอีกทั้งบ้านพักอาศัยต้องมีทะเบียนบ้าน ส่วนบ้านเช่า ผู้เช่าเป็นผู้ได้รับเงินช่วยเหลือ ในกรณีบ้านพักอาศัย / บ้านเช่ามีหลายชั้น ให้ได้รับเงินช่วยเหลือเฉพาะชั้นที่น้ำท่วมถึงเท่านั้น ทั้งนี้ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นเทศบาลได้จัดทำขึ้นใน วันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม 2555 และวันศุกร์ที่ 19 ตุลาคม 2555 ตั้งแต่เวลา 09.00 – 16.00 น. โดยจ่ายเงินช่วยเหลือกรณีทบทวนกับกรณีตกหล่น ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 1,970 คน

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็อาจเกิดความผิดพลาด หรือการส่งเงินชดเชยแก่ประชาชนล่าช้า แต่ก็ไม่ถึงขั้นมีการประท้วงดังที่ปรากฏในหลายแห่ง ทั้งนี้จากการสนทนากลุ่มกับประชาชน ในชุมชนพิบูลย์สงคราม ซึ่งชุมชนนี้มีทั้งชาวไทยพุทธและมุสลิมและเป็นจุดสิ้นสุดเขตเทศบาลนครนนทบุรี ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ

...สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือเงินช่วยเหลือของเราช้าที่สุดเลย เนื่องจากว่าเขาจะต้องไปจ่ายที่โน้นที่อื่นหมดเลยของเราเป็นเขตหมู่ 9 มันเป็นอำเภอเมืองก็จริงแต่ตำบลสวนใหญ่เป็นหมู่สุดท้ายของจังหวัดนนทบุรี คนอื่นเขาได้กันไปหมดแล้วของเรายังไม่ได้ บางคนจนบ้านนี้รอบที่สองยังไม่ได้ คือท่วมก่อนใคร ท่วมหนักกว่าใคร แต่เงินที่ได้ก็น้อยกว่าใครแล้วก็ช้ากว่าใคร...

4.1.4.2 การประชาสัมพันธ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

จากพื้นที่ทั้ง 38.9 ตารางกิโลเมตรจำนวน 5 ตำบล ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย บ้านเรือน 1.1 แสนหลังคาเรือน ประชากร 2.6 แสนคน รอบทิศถูกโอบด้วยน้ำ เริ่มจากทิศตะวันตกมีพื้นที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาถึง 10 กิโลเมตร ทิศเหนือจรดคลองบางตลาด ทิศตะวันออกจรดคลองประปา รวมทั้งทิศใต้ที่จรดคลองบางเขน พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีจึงโอบล้อมไปด้วยน้ำและประสบกับปัญหาอุทกภัยเป็นประจำ โดยเฉพาะช่วงน้ำหลากระหว่างเดือนสิงหาคมถึงเดือนตุลาคมของทุกๆ ปี สภาพภูมิศาสตร์ข้างต้นส่งผลให้เมื่อปี 2554 ซึ่งเป็นปีที่มีน้ำหลากมากกว่าปกติ ทำให้พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีต้องออกแรงในการป้องกัน

พื้นที่อย่างหนักหน่วงกว่าทุกๆ ปีที่ผ่านมา ดังนั้นประสบการณ์จากปัญหาอุทกภัยเมื่อปี 2554 จึงกลายเป็นบทเรียนที่สำคัญที่กลายเป็นโจทย์ใหญ่สำหรับผู้บริหารและประชาชนในพื้นที่ในการที่จะต้องมีการระดมความคิดเห็น เพื่อวางแผนการจัดการน้ำท่วมที่มีความยั่งยืนคู่ขนานไปกับการเติบโตของตัวเมืองนนทบุรีในระยะยาว

หลังจากที่มหาอุทกภัยผ่านไป เทศบาลนครนนทบุรีได้รับดำเนินการจัดประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2555 เพื่อระดมความเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างเร่งด่วน โดยได้มีการจัดขึ้นในวันที่ 11 มกราคม 2555 ณ โรงแรมโกลเดนดราagoon จังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาเป็นแกนหลักก็คือปัญหาอุทกภัย ภายใต้ชื่อ “อนาคตนครนนท์น้ำไม่ท่วม (No Flood)” โดยการประชุมประชาคมเมืองในปีนี้ได้มีการจัดขึ้นเร็วกว่าทุกๆ ปี สืบเนื่องจากต้องการนำประเด็นเกี่ยวกับน้ำท่วมเมื่อปลายปีที่ผ่านมาให้นำไปสู่การปรึกษาหารือเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนรับมือเกี่ยวกับโครงการป้องกันน้ำท่วมอย่างเร่งด่วน (เทศบาลนครนนทบุรี, 2555ก) และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีกำลังจะหมดวาระลงอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า

ในการประชุมประชาคมเมืองครั้งนี้ ได้มีการหยิบยกประเด็นการป้องกันน้ำท่วมทั้งจากน้ำเหนือที่ไหลบ่าและจากน้ำฝนที่ตกลงมา โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันว่า “ปี 2015 นครนนท์น้ำไม่ท่วม” เหตุผลที่กำหนดให้เป็น 3 ปี เพราะว่าการป้องกันน้ำท่วมมีทั้งโครงการระยะสั้นและโครงการระยะยาว ถ้าระยะสั้นก็จะใช้เวลา 1-2 ปี และถ้าระยะยาวก็ใช้เวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี เนื่องจากเทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่อยู่ติดแม่น้ำ โดยทิศเหนือมีคลองบางตลาดซึ่งเป็นคลองที่รับน้ำจากฝั่งดอนเมืองและเปรมประชากรโดยมีระยะทางมากกว่า 5 กิโลเมตร ส่วนด้านทิศตะวันออกมีคลอง 2 คลองซ้อนกันคือ คลองประปาที่ยาวไปจนสุดเขตเทศบาลนครนนทบุรีแล้วเข้าคลองบางเขน ซึ่งเป็นทางน้ำที่เข้าไปยังกรุงเทพมหานคร ไปสู่โรงบำบัดคุณภาพน้ำ สำหรับด้านในข้างถนนประชาชื่นมีถนนมีคลองส่วยมาจากทางปากเกร็ดคู่กันมากับคลองประปา ทิศใต้มีคลองบางเขนซึ่งรับน้ำมาจากคลองเปรมทางด้านกรุงเทพมหานครและระบายน้ำผ่านไปยังแม่น้ำเจ้าพระยา มีประตูระบายน้ำซึ่งอยู่ข้างวัดปากน้ำ ส่วนหนึ่งแยกมาทางด้านใต้คือคลองบางเขนใหม่ ซึ่งมีเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ที่ช่วยให้เทศบาลนครนนทบุรีสามารถระบายน้ำออกได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทางเทศบาลจึงมีความมั่นใจในการเตรียมพร้อมและมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถวางแผนป้องกันพื้นที่เทศบาลเพื่อบรรเทาปัญหาได้

นายดำรงกิจ ม่วงงาม ข้าราชการบำนาญ กรมชลประทาน และวุฒิสภาสาธารณสุขการสมอง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการน้ำในพื้นที่ ได้ให้ความเห็นต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ในเวทีประชาคมเมืองปี 2555 ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลพื้นที่ของเขตเทศบาลนครนนทบุรีต้องมีความชัดเจน ว่ามีสภาพอย่างไร ต้องรู้จริง ชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ในเรื่องของช่องทางการไหลของน้ำ มีที่วางตรงจุดใดบ้างที่จะให้น้ำขังได้และน้ำจะไหลผ่านได้ลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ระดับพื้นดิน ความสูงต่ำของพื้นดิน

2. ข้อมูลทางน้ำธรรมชาติที่มีอยู่แล้วที่จะต้องใช้ในการระบายน้ำ เช่น คลองบางตลาด คลองบางกระสอ เพียงพอต่อการระบายน้ำหรือไม่ สามารถระบายน้ำได้ปริมาณสูงเท่าใด ครอบคลุมพื้นที่ใดบ้างที่จะสามารถระบายลงคลองแต่ละสาย ต้องกำหนดว่าถ้าน้ำท่วมแต่ละจุดจะสามารถระบายผ่านจุดใดได้บ้าง

3. ข้อมูลสิ่งกีดขวางมีอะไรบ้าง เช่น ถนนสายหลัก สายรอง แม้ว่าจะมีท่อลอดใต้ถนนแล้ว ต้องพิจารณาว่าเพียงพอต่อการระบายน้ำหรือไม่ จะต้องปรับปรุงขยายขนาดหรือเพิ่มจุดอื่นหรือไม่ ถ้าจะเป็นต้องทำก็ต้องทำ ถ้าทำไม่ได้ต้องให้ผู้เป็นเจ้าของถนนเป็นผู้ดำเนินการ และอาคารต่างๆ บ้านจัดสรรเกิดขึ้นมากในเขตพื้นที่ ต้องมีการตรวจสอบว่าเป็นอุปสรรคกีดขวางทางน้ำหรือไม่

4. สิ่งปลูกสร้างสาธารณูปโภค เช่น เสาไฟฟ้า เสาโทรศัพท์ เสาป้ายโฆษณาต่างๆ เป็นอุปสรรคกีดขวางทางน้ำหรือไม่

5. ข้อมูลสิ่งที่ยกกันอุทกภัยที่ใช้ในปี 2554 นั้น มีปริมาณมาก ดังเช่น ถูทราย มูลดิน และสิ่งต่างๆ เหล่านี้ยังตกค้างอยู่ในทางน้ำหรือไม่

6. ข้อมูลของผู้ที่จะเป็นแนวร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม เช่น ชุมชนต่างๆ ต้องมีความเห็นร่วม ความเข้าใจร่วมกัน เมื่อเวลาจะทำงานก็สามารถลงมือทำงานได้ทันทีหรือมีความพร้อมเสมอนั่นเอง

7. ข้อมูลที่สำคัญที่สุด คือ ข้อมูลที่มาของน้ำที่จะมาท่วมเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี ซึ่ง ได้แก่ น้ำฝน น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา น้ำในคลองบางเขน คลองบางตลาด คลองประปา และน้ำทะเลหนุน จะป้องกันอย่างไร

8. ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรวมข้อมูลน้ำขณะเกิดอุทกภัยว่าอยู่ที่องค์กรใด มีวิธีการจะได้ข้อมูลนั้นอย่างไร และข้อมูลความรู้วิธีการแก้ไขปัญหาขณะเกิดวิกฤติ จะพึงองค์กรใดคนใดบ้าง ต้องกระชับความสัมพันธ์ เช่น ถ้าน้ำท่วมถนนการแก้ปัญหการจราจรต้องพึงตำรวจ ถ้าต้องการข้อมูลน้ำ ณ จุดต่างๆ แม่น้ำหรือลำคลองก็ต้องการข้อมูลจากกรมชลประทาน ถ้าต้องการรู้ว่าฝนตกหรือไม่ก็ต้องอาศัยการทำนายจากกรมอุตุนิยมวิทยา

9. ต้องตั้งศูนย์บริหารจัดการน้ำเป็นการถาวรไว้ที่เทศบาลนครนนทบุรีหรือที่สาขาต่างๆ มีบุคลากรชำนาญการและรู้ข้อมูลจริงประจำอยู่ในศูนย์บริหารจัดการน้ำเป็นการถาวรด้วยเช่นกัน มีข้อมูลพร้อมทุกอย่าง มีเทคโนโลยีค้นหาข้อมูลที่ทันสมัยต่อเชื่อมหน่วยงานอื่นๆ เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมทั้งหมดได้

10. ต้องทำให้คลองทุกสายมีความพร้อมที่จะระบายน้ำอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าหน้าแล้ง หน้าฝน เพราะปัจจุบันฝนตกผิดฤดูกาลบ่อยครั้ง คลองช่วงใดแคบเป็นคอขวดต้องขยาย มีสิ่งรูกล้ำไม่ว่าจะอาคารหรือสิ่งอื่นใดก็ตาม ต้องรื้อถอนหรือย้ายให้พ้นทางน้ำไหล ริมคันคลองต้องก่อสร้างเส้นทางสัญจรเพื่อการเดินทางตรวจการ ติดตามสถานการณ์น้ำในการไหลของน้ำในคลองนั้นๆ ให้ใช้ระบบนิติรัฐนํ้าการบริหารปัญหานี้

11. ต้องกระชับความร่วมมือกับชุมชนต่างๆ อย่างใกล้ชิด มีตัวแทนที่เป็นผู้ตัดสินใจสั่งการของชุมชนและผู้รู้ของชุมชนเข้ามาร่วมแก้ปัญหาวิกฤติ
12. ต้องขอรับโอนสิ่งปลูกสร้าง อาคารระบายน้ำ อาคารสูบน้ำ ที่คลองต่างๆ จากกรมชลประทานมาดูแลเองทั้งหมด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ไม่มีความจำเป็นที่กรมชลประทานจะต้องดูแลอีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นอาคารปากคลองบางตลาด ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ต้องขอรับโอนมาดูแลและบริหารจัดการด้วย เพราะเหตุผลว่าในเขตเทศบาลนครนนทบุรีไม่ใช่พื้นที่โครงการชลประทาน
13. ต้องหาทางระบายน้ำเพิ่มเติม เช่น การขุดอุโมงค์ การสร้างทางน้ำแบบลอยฟ้า เช่น ทำรางระบายน้ำบนคลองสายต่างๆ ทั้งสองฝั่งของรางระบายน้ำ สามารถทำเป็นถนนรถยนต์หรือรถจักรยานหรือทางคนเดินแล้วแต่เขตคลองนั้นๆ จะเอื้อประโยชน์ให้ดำเนินการเป็นรูปแบบใด ก็จะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการระบายน้ำได้ดียิ่งขึ้น
14. จัดหาจุดพักน้ำหรือแก้มลิงในพื้นที่ต่างๆ เพื่อพักน้ำหรือรวมน้ำสำหรับเป็นบ่อที่ใช้ในการติดตั้งเครื่องสูบน้ำเพื่อสูบน้ำลงสู่แม่น้ำหรือบนรางระบายน้ำหรือลงอุโมงค์
15. ต้องนำระบบการจัดผังเมืองเข้ามาใช้อย่างเคร่งครัด จะให้องค์กรใดหรือคนใดทำอะไรตามใจชอบต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างสร้างน้ำไม่ได้อีกต่อไป มิฉะนั้นจะไม่มีพื้นที่ให้น้ำได้ไหลผ่านอีกต่อไป
16. ต้องยอมรับปัญหาน้ำท่วมว่าอาจจะเกิดหรือเกิดขึ้นกับเทศบาลนครนนทบุรีไม่วันใดก็วันหนึ่งซึ่งจะต้องมีการเตรียมการรับมือเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา
17. ต้องเตรียมงบประมาณไว้ให้เพียงพอเป็นกรณีโครงการพิเศษกว่าโครงการอื่นๆ

นอกจากนี้ ในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีถือว่ามีความสัมพันธ์ในด้านการบริหารงานด้านการจัดการน้ำร่วมกับกรมชลประทานอยู่เสมอ ซึ่งที่ผ่านมาได้ร่วมกันในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่มาโดยตลอด เพราะนอกจากผู้บริหารของเทศบาลจะเคยมีประสบการณ์ในการทำงานที่กรมชลประทานแล้วยังได้มีความร่วมมือจากโครงการชลประทานนนทบุรี ของกรมชลประทาน โดยมีพื้นที่รับผิดชอบอำเภอเมือง (เขตพื้นที่รับผิดชอบโดยตรงของเทศบาลนครนนทบุรี) และพื้นที่บางส่วนของอำเภออื่นๆ ในจังหวัดนนทบุรี รวมพื้นที่ 138,939 ไร่ ภายใต้โครงการดังกล่าวจึงเกิดข้อตกลงความร่วมมือต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี โดยได้รับความช่วยเหลือในเรื่องของเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ และการร่วมบริหารจัดการ โดยเฉพาะในเรื่องของการซ่อมแซมฟื้นฟูอาคารชลประทานที่ได้รับความเสียหาย การป้องกันน้ำท่วมเนื่องจากน้ำเหนือไหลบ่า การป้องกันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลย้อนเข้ากลับพื้นที่จังหวัดนนทบุรี และการเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำออกจากพื้นที่โดยการร่วมมือในการขุดลอกคลอง การติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำที่มีประสิทธิภาพและพร้อมใช้งาน ซึ่งกรมชลประทานมีเครื่องผลักดันน้ำขนาด 1.15 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (100,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน) จำนวน 150 เครื่อง การติดตั้งเครื่องสูบน้ำระบบไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำตามสถานีสูบน้ำ แผนขอสนับสนุนเครื่องสูบน้ำขนาด 8-12 นิ้วจากกรมชลประทาน ซึ่งเฉพาะพื้นที่เขตอำเภอเมืองจังหวัดนนทบุรีได้มีแผนขอ

สนับสนุนในเบื้องต้นจำนวน 45 เครื่อง รวมไปถึงการมอบโอนประตูละบายน้ำในพื้นที่จากกรมชลประทานให้อยู่ภายใต้การดูแลของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

4.1.4.3 แผนการบริหารจัดการน้ำในระยะต่อไป

ทั้งนี้จากบทเรียนของปัญหาอุทกภัยในปี 2554 เทศบาลนครนนทบุรีมีโครงการเร่งด่วนสำคัญในการเตรียมการรับมือในอนาคต อยู่สามโครงการหลัก คือ (เทศบาลนครนนทบุรี; 2555ก: 38-39)

โครงการแรกโครงการก่อสร้างแนวคันป้องกันน้ำท่วมริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร พร้อมปรับปรุงก่อสร้างสถานีสูบน้ำช่วงตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขนซึ่งในแผนงบประมาณมีการประมาณการถึง 2,100 ล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงเขื่อนเดิมและก่อสร้างเขื่อนใหม่ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดถึงคลองบางเขนเก่า การก่อสร้างสถานีสูบน้ำปลายคลอง 11 แห่ง และการปรับปรุงสถานีสูบน้ำปลายคลองเดิม 7 แห่ง โครงการแรกนี้ถือว่าเป็นโครงการที่นับว่าสามารถป้องกันปัญหาน้ำท่วมได้อย่างถาวร เพราะนอกจากเป็นโครงการที่มีกระแสตอบรับจากประชาชนในเชิงบวกแล้ว ในเบื้องต้นโครงการดังกล่าวยังสามารถช่วยป้องกันปัญหาน้ำท่วมในฝั่งทิศตะวันตกของพื้นที่ ซึ่งอยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร โดยมีประชากรมากกว่า 5,000 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่บริเวณนี้ โดยมีลักษณะเป็นบ้านเรือนและชุมชนดั้งเดิมที่ในอดีตเคยอาศัยแม่น้ำเจ้าพระยาในการดำรงชีวิต ซึ่งถือว่าที่ผ่านมานั้น พื้นที่บริเวณนี้จะเป็นพื้นที่รับน้ำและต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี มีความเสี่ยงและมีความรุนแรงของอุทกภัยมากกว่าพื้นที่อื่น

โครงการที่สองคือ โครงการป้องกันน้ำท่วมบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมช่วงบริเวณบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน โดยมีแนวคิดและอยู่ในระหว่างการสำรวจ (2555) ที่จะปรับปรุงคลองบริเวณหมู่บ้านซอยสามัคคี และก่อสร้างท่อระบายน้ำใต้ทางด่วนช่วงเหนือถนนงามวงศ์วาน ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ 1 จุดบริเวณทางขึ้นลงทางด่วน ก่อสร้างท่อแรงดันใต้ทางด่วนช่วงใต้ถนนงามวงศ์วาน

โครงการที่สาม ปรับปรุงประตูละบายน้ำทั้งหมด โดยครอบคลุมประตูละบายน้ำที่อยู่ตามริมแม่น้ำทั้งหมดเพื่อสอดคล้องกับโครงการเร่งด่วนโครงการแรก อนึ่งเพื่อให้การบริหารจัดการเปิด-ปิดประตูน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ เทศบาลนครนนทบุรีได้มีการขอรับโอนประตูละบายน้ำทั้ง 15 แห่งจากกรมชลประทาน ให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลโดยตรง อันเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดูแลประตูละบายน้ำ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการดูแลประตูละบายน้ำและปัญหาการเปิด-ปิด ซึ่งที่ผ่านมาประตูละบายน้ำหลายจุดมีประเด็นวิวาทะเรื่องการเปิด-ปิดประตูละบายน้ำพอสมควร การตัดสินใจควบคุมประตูละบายน้ำเองจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารจัดการน้ำของท้องถิ่นมากขึ้นนั่นเอง

ทั้งนี้ในการป้องกันอุทกภัยของเทศบาลนั้นเนื่องจากบทเรียนเมื่อปี 2554 นั้น มีหลายพื้นที่ที่เป็นจุดเสี่ยงต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ จากปัจจัยที่สำคัญคือ ทางทิศตะวันตกมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา 10 กิโลเมตร ทิศเหนือติดมีคลองบางตลาด 6.7 กิโลเมตร ทิศตะวันออกมีคลองส่วยและคลองประปา 4 กิโลเมตร และทิศใต้มีคลองบางเขน 5 กิโลเมตร รวมทั้งมีคลองย่อยในพื้นที่อีก 27 คลอง ในเบื้องต้นทางเทศบาลได้เร่งดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วม ถึง 23 โครงการ จำนวนงบประมาณ 383,164,000 บาท (งบเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ปีงบประมาณ 2555) โครงการป้องกันน้ำฝน 40 โครงการ งบประมาณ 370,521,550 บาท (งบเพิ่มเติม งบประมาณ 2554) รวมโครงการป้องกันน้ำท่วมและโครงการป้องกันน้ำฝน 63 โครงการ 753,685,550 บาท โครงการขอเงินฟื้นฟู 3 โครงการจำนวน

งบประมาณ 14,000,000 บาท รวม โครงการทั้งสิ้น 66 โครงการจำนวนงบประมาณถึง 767,685,550 บาท (เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารภัยพิบัติพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี, 2555)

นอกจากนี้ตามแผนยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2555 ทางเทศบาลได้มีการวางแผนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาน้ำท่วมจำนวนหลายโครงการ โดยเทศบาลได้ดำเนินการ ขุดลอกท่อระบายน้ำ และคูคลอง เสริมความแข็งแรงของคันกันน้ำริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ปรับปรุงประตูระบายน้ำ ส่งเสริมสนับสนุนกับการจัดทำแผนบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหา เพิ่มความตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้กับชุมชนในรูปแบบต่างๆ และเสริมมาตรการฟื้นฟูและบรรเทาทุกข์ โดยดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายด้านการป้องกันปัญหาอุทกภัย (น้ำท่วม) ของเทศบาลนครนนทบุรีประจำปีงบประมาณ 2555 จำนวนทั้งสิ้น 45 โครงการ ด้วยงบประมาณ จำนวน 389,717,500 บาท³ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.8 โครงการ/กิจกรรม ที่ดำเนินการตามนโยบายด้านการป้องกันปัญหาอุทกภัย (น้ำท่วม) ของเทศบาลนครนนทบุรี ประจำปีงบประมาณ 2555

ที่	โครงการด้านการป้องกันปัญหาอุทกภัย	งบประมาณ (บาท)
1	จัดประชาคมเมือง (หัวข้อ “นครนนท์น้ำไม่ท่วม”)	400,000
2	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล.คลองลัดขวางบริเวณแยกคลองบางขุนเทียน (หลังวัดกำแพง) ถึงสะพานซอยวัดกำแพง (ช่วงที่ 1)	2,270,000
3	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล.คลองมะขามโพรง บริเวณซอยเรวดี 50	13,000,000
4	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองวัดสมรโกฏิ	36,500,000
5	โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำประจักษ์วณิช 3 ซอย 8/3 แยก 12 (ส่วนที่เหลือ)	1,614,000
6	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล. ลำประโดง ชุมชนทรายทอง	14,000,000
7	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองมะขามโพรง บริเวณซอยพิชยนนท์ 8	1,000,000
8	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินคลองบางเขนช่วงประตูน้ำ (กทม.) ถึงวัดปากน้ำฝั่งนนทบุรี	6,750,000
9	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินพร้อมทางเดินเท้า ค.ส.ล. คลองบางตลาด (ส่วนที่เชื่อมต่อท้ายหมู่บ้านดุริยานนท์)	300,000
10	โครงการลอกท่อระบายน้ำถนนนนทบุรี 1 ช่วงคลองบางแพรก 1 ถึงไปรษณีย์ท่าน้ำนนทบุรี	1,540,000

³ โครงการที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีได้จัดทำตามแผนยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2555 จำนวน 191 โครงการ ภายใต้กรอบงบประมาณจำนวน 824,481,861 บาท โดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน คือ

- (1) ด้านการป้องกันปัญหาอุทกภัย จำนวน 45 โครงการ งบประมาณ 389,717,500 บาท
- (2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 36 โครงการ งบประมาณ 38,500,000 บาท
- (3) ด้านการศึกษา จำนวน 33 โครงการ งบประมาณ 59,084,361 บาท
- (4) ด้านภูมิทัศน์เมือง จำนวน 77 โครงการ งบประมาณ 337,180,000 บาท

11	โครงการลอกท่อระบายน้ำถนนนนทบุรี 1 ช่วงแยกพระนั่งเกล้าถึงคลองบางแพรก 1	5,320,000
12	โครงการขุดลอกท่อระบายน้ำ ซอยเรวดี ช่วงถนนเลี้ยวเมืองนนทบุรีถึงนนทบุรี 1	1,960,000
13	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 2	1,500,000
14	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 4	1,500,000
15	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 7	1,500,000
16	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 8	1,500,000
17	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 27	1,600,000
18	โครงการระบบสูบน้ำ ซอยประชาชื่นนนทบุรี 31	1,099,000
19	โครงการลอกท่อระบายน้ำถนนวัดบัวขวัญช่วงถนนงามวงศ์วาน – วัดบัวขวัญ	2,030,000
20	โครงการลอกท่อระบายน้ำซอยประชาชื่น – นนทบุรี 8	990,000
21	โครงการลอกท่อระบายน้ำท้ายซอยงามวงศ์วาน 31 เชื่อมซอยวงศ์วานที่ 27	136,000
22	โครงการลอกท่อระบายน้ำ ซอยงามวงศ์วาน 29 พร้อมท่อลอด	127,500
23	โครงการลอกท่อระบายน้ำซอยติวานนท์ 27 ถึงซอยแผ่นดินทอง (บริเวณแยกตัดคลองบางธรณี)	1,855,000
24	โครงการลอกท่อระบายน้ำ ซอยแผ่นดินทอง 23 พาราไดร์พาร์ค	1,638,000
25	โครงการขุดลอกคลองอุต๊ะเกาะช่วงถนนรัตนธิเบศร์ถึงซอยแผ่นดินทอง	138,000
26	โครงการขุดลอกคลองลำเสียดาย ช่วงหลังหมู่บ้านภัทรนิเวศน์ถึงคลองบางตลาด	400,000
27	โครงการขุดลอกคลองบางขวาง ช่วงวัดลานนาบุญถึงสถานีสูบน้ำ (แม่น้ำเจ้าพระยา)	1,500,000
28	โครงการลอกท่อระบายน้ำถนนสามัคคีช่วงสามแยกโรงเรียนเบญจมราชา นุสรณ์ถึงถนนประชาชื่น	3,200,000
29	โครงการลอกท่อระบายน้ำซอยติวานนท์ 24	1,400,000
30	โครงการก่อสร้างกำแพงกันดิน ค.ส.ล. รอบอาคารที่พักอาศัยพนักงานเทศบาลฯ	7,000,000
31	โครงการก่อสร้างเสริมเขื่อน ค.ส.ล. บริเวณใต้สะพานพระราม 5 และซ่อมประตูน้ำ 2	1,200,000
32	โครงการเสริมเขื่อนกันน้ำคลองตะนาวศรี	8,500,000
33	โครงการซ่อมฝั้งเขื่อนคลองบางขวาง	500,000
34	โครงการก่อสร้างกำแพงกันน้ำท่วมซอยพิบูลย์สงคราม	1,000,000
35	โครงการก่อสร้างกำแพงกันน้ำท่วม ค.ส.ล. ซอยแสงเสนีย์ถนนพิบูลย์สงคราม	1,200,000

36	โครงการก่อสร้างกำแพงเสริมคันกันน้ำ ค.ส.ล. ท้ายซอยนนทบุรี 21 ถึง ประตูน้ำวัดแคนอก	1,000,000
37	โครงการทำคันกันน้ำบริเวณซอยต่างๆถนนนนทบุรี	250,000
38	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำคลองวัดตำหนัก	30,000,000
39	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองบางธรณี	49,000,000
40	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองบางสร้อยทอง	37,000,000
41	โครงการปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองบางกระสอ	36,500,000
42	โครงการสถานีสูบน้ำคลองบางซื่อน้อย	47,500,000
43	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองบางตะนาวศรี	53,000,000
44	โครงการปรับปรุงซ่อมแซมเขื่อน ค.ส.ล. ทำนายนนทบุรี	6,800,000
45	โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมรอบบริเวณพุทธสถานเชิงท่า-หน้าโบสถ์	2,500,000
รวม		389,717,500

แหล่งที่มา: รายงานการปฏิบัติงานตามนโยบายนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ประจำปีงบประมาณ 2555
กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี (2555, 5-7)

จากแผนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาน้ำท่วมในข้างต้น ทำให้ผู้บริหารของทางเทศบาลมีความมั่นใจว่าพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีจะไม่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมที่รุนแรงในอนาคต ดังคำกล่าวในการให้สัมภาษณ์ของนายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีฯ ที่กล่าวอย่างมั่นใจว่า

ปีที่แล้วทำกันเต็มที่สุดท้ายก็เอาอยู่ แต่ก็มี 5,000 คราวเรือน ที่ต้องจมน้ำเพราะอยู่หลังแนวคัน แต่ก็พอใจเพราะป้องกันได้ถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ผมเข้าไปดูแลเต็มที่เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถอยู่กับน้ำได้ ทั้งอาหารน้ำดื่ม ยารักษาโรค สร้างทางเดินให้ฉับไวแทนที่จะต้องตอกไม้ทำสะพานเสียเวลาที่ใช้ถึงน้ำมันมาต่อกันทำได้รวดเร็ว ปีนี้ (ปี 2555) ก็เตรียมพร้อมเต็มที่ไม่ว่าจะมาท เตรียมงบประมาณไว้ 226 ล้านบาท 22 โครงการอาทิ ซ่อมเครื่องสูบน้ำให้รับมือทพน้ำอนาคต ทำเนินหลังเต่าบนถนนให้สัญจรได้เส้นทางไม่ถูกตัดขาด แต่ฝากถึงรัฐบาลให้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น กระจายเงินนอกจากคิดได้แล้วจะได้ลงมือทำได้รวดเร็ว เพราะคิดได้หากไม่มีเครื่องมือและงบประมาณ ก็สูญเปล่า โชคดีที่นี้เป็นเทศบาลนครใหญ่แห่งหนึ่ง จัดเก็บงบประมาณได้เองบวกกับเงินอุดหนุนต่อหัวจากรัฐบาลก็เลยมีอาวุธไปจัดการปัญหา หากเป็นแค่ อบต. หรือเทศบาลเล็ก ๆ ก็คงช่วยอะไรไม่ได้ แต่ก็อยากให้รัฐบาลทำแนวป้องกันน้ำท่วมฝั่งตะวันออก จากถนนจรยุทธสงฆ์ไปถึง จังหวัดปทุมธานีอาจสร้างถนนตัดใหม่ผ่านพื้นที่

จ.นนทบุรีเป็นแนวกันน้ำจะช่วยรักษาสวนทุเรียนเมืองนนท์ให้คงอยู่สืบไป เพราะน้ำท่วมทุกปีล้มหายตายไปทุกปี หลายคนถอดใจเลิกปลูกกันไปแล้ว

จากประสบการณ์ประกอบกับการคลุกคลีในพื้นที่และอยู่ในตำแหน่งมายาวนานกว่า 20 ปี ถือว่าอยู่กับน้ำมาโดยตลอด ทุกปีฤดูน้ำหลาก ช่วงเดือน ส.ค.-ต.ค. ในอนาคตจึงมีประสบการณ์เต็มที่ เตรียมพร้อมรับมือ 100 เปอร์เซ็นต์ (เดลินิวส์, 2555)

สอดคล้องกับนายนิยม ประสงค์ชัยกุล รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี ที่กล่าวไว้อย่างมั่นใจว่า ปีต่อไป ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ถือว่าเทศบาลนครนนทบุรีมีประสบการณ์และมีการเตรียมรับมืออย่างดีต่อเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว โดยรองนายกเทศมนตรีเชื่อว่าหากปริมาณน้ำไม่มามากผิดปกติ ทางเทศบาลจะสามารถรับมือไว้ได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ ดังนี้

เอาเฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ที่ผมพักอยู่เป็นเวลาช้านาน อาจจะมีภาพหรือประสบการณ์ในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี ก่อนเดิมเราไม่มีถนน นนทบุรี 1 กับ ถนนพิบูลสงคราม เวล่าน้ำท่วมก็จะทะลักเข้ามาเพราะไม่มีแนวกันน้ำ ปัจจุบันเรามี 2 ถนนหลักเป็นเขื่อนไปในตัว เพราะว่ากรมทางหลวงได้วัดคุระต้นน้ำและสร้างถนนให้สูงขึ้น สืบเนื่องจากเมื่อก่อนนั้นมีวังของสมเด็จพระบรมฯ อยู่ ก็เลยได้มีการวางแผนป้องกันเอาไว้เป็นอาณิสงค์ แล้วทุกๆ ปี น้ำมาชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบก็คือบ้านเรือนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเท่านั้นเอง ซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีเรามีครัวเรือนทั้งสิ้นประมาณ 1 แสน กับ 5 พัน กว่าหลังคาเรือน แต่ที่ถูกผลกระทบจากน้ำทุก ๆ ปี จะมีประมาณ 5 พัน กว่าหลังคาเรือน ทุกปีจะท่วมอยู่ที่ขายน้ำเจ้าพระยา ส่วนทางตะวันออกจะมีแนวถนนกันไว้แล้ว เพียงแต่เราดูแลประตูน้ำเท่านั้นเอง 17-18 บาน ที่เป็นคูคลองที่เชื่อมต่อแม่น้ำเจ้าพระยาเราก็ดูแลตรงนี้ให้แข็งแรงสมบูรณ์ น้ำก็ไม่เข้ามา ปีที่แล้วที่ผ่านมา (ปี 2554) เราได้รับบทเรียนในการเตรียมความพร้อมสำหรับปีนี้ (ปี 2555) ที่เราประเมินว่าน้ำจะต้องมามากเราก็เสริมแนวคลองและแนวป้องกันให้สูงขึ้น ก็เป็นวิธีการง่าย ๆ ที่ว่าคนจะต้องมีความพร้อมนั่นเอง

ปีต่อไปน้ำคงมาไม่เท่าปีที่ผ่านมา เพราะ หนึ่ง น้ำที่มาเมื่อปีที่แล้ว (ปี 2554) มันเป็นอุบัติเหตุหลายด้านที่เกิดจากการเตรียมการของรัฐบาลในการสะสมน้ำในเขื่อนเยอะเกินไป สอง ประตูน้ำพอน้ำเข้ามามากๆ ประตูน้ำเช่นบางโคมศรีหรือประตูน้ำพรหมเทพพังหมดเลย ทั้งหมดก็ไม่มีตัวล็อกน้ำ น้ำก็ทยอยกันมาเยอะเลย แล้วคูคลองที่ระบายน้ำไปยังสุพรรณบุรี ไปยังแม่น้ำบางปะกงก็ตันขึ้นไม่มีการลอกคลองต่างๆ แต่ว่าช่วงนี้รัฐบาลมีความตื่นตัว จากประสบการณ์ที่เคยได้รับมา น้ำคงมามากหรือน้อยจะถูกระบายออกตามธรรมชาติ ถ้าน้ำมา 1 เมตรกว่าๆ ไม่มีปัญหา เพราะ อบต. และท้องถิ่นสามารถป้องกันได้ มีความสามารถป้องกันได้ หากน้ำมาไม่เกินความสามารถ ส่วนเทศบาลนครนนทบุรีถ้ามาเมตรกว่าๆ เรารับมือได้เลย เพราะจากประสบการณ์และความพร้อม แต่ถ้ามาเท่าเดิม

ผลกระทบก็จะเป็นบ้าน 5 พันกว่าหลัง หรืออาจจะน้อยกว่าเพราะเรามีคั่นกันไม่ให้น้ำท่วม บางหลังได้ แต่ถ้ากระยะยาวก็ต้องสร้างเขื่อนริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งในเขตเทศบาลนคร นนทบุรีก็มีความยาวประมาณ 10 กิโลเมตร ซึ่งเสนองบประมาณไปทางรัฐบาล เพราะใช้งบฯ เยอะ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่นอกกรอบเทศบาลที่สามารถจะดำเนินการได้ เพราะต้องร่วมมือกับหลายองค์กร เช่น กรมโยธาธิการ เหล่านี้ ต้องไปขออนุญาตเขาก่อน ทางเทศบาลได้เตรียมให้วิศวกรและบริษัทที่ปรึกษาได้ออกแบบอยู่ตอนนี้ แล้วก็เสนอไปยังรัฐบาลให้ดำเนินการ เพราะพื้นที่น้อยกว่า 5 พันหลังคาเรือนเดือดร้อนทุกๆ ปี น่าเห็นใจ (ชวชาติ นัยนะ แพทย์, 2555)

นอกจากนี้เทศบาลนครนนทบุรียังได้จ้างบริษัท วอเตอร์ ดีเวลล์ฟเมนต์ คอนซัลแทนท์ กรุ๊ป จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนด้านการให้คำปรึกษาในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อทำการสำรวจและออกแบบระบบระบายน้ำในเขตพื้นที่เทศบาลและนำเสนอแนวทางโดยสรุปให้ผู้บริหารของเทศบาลนคร นนทบุรีและผู้เข้าร่วมประชุมได้ทราบถึงความคืบหน้าภายใต้กรอบงบประมาณจำนวนกว่า 800 ล้านบาท ทั้งนี้ในส่วนของการทำวิจัยโดยขอบเขตของงานครั้งนี้ คือ พื้นที่ทั้งหมดของนครนนทบุรี 38.9 ตาราง กิโลเมตร ซึ่งได้ศึกษารวมถึงพื้นที่รอบข้างไม่ว่าจะเป็นปากเกร็ดและกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการพิจารณาของทางเทศบาลนครนนทบุรี

จากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการเข้าไปดูพื้นที่ตัวอย่างของคันป้องกันน้ำท่วมต่างๆ และตรวจสอบสภาพตามแนวริมแม่น้ำก่อนที่จะเริ่มโครงการเมื่อปลายปี จากปัญหาน้ำท่วมที่ผ่านมาปี 2554 ได้สำรวจว่าน้ำที่ผ่านพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีมีแนวทางป้องกันอย่างไร พบว่าส่วนใหญ่ใช้แนวริมแม่น้ำป้องกัน และใช้แนวถนนเป็นแนวป้องกันบางส่วน (กันน้ำหลากจากน้ำเหนือ) แต่ส่วนของการระบายน้ำในพื้นที่ก็คือคลองต่างๆ

ผลของการสำรวจเบื้องต้น พบว่า ปัญหาหลักคือ น้ำล้นตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา ในส่วนของการดำเนินงานทางเทศบาลได้ให้มอบหมายให้บริษัท วอเตอร์ ดีเวลล์ฟเมนต์ คอนซัลแทนท์ กรุ๊ป จำกัด โดยมีวัตถุประสงค์และขอบเขตของการดำเนินงาน คือ การสำรวจจัดทำข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่โครงการ โดยได้ดำเนินงานใน 5 ประเด็นหลักคือ (เทศบาลนครนนทบุรี, 2555ฉ)

1. ให้จัดทำแผนแม่บทระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีทั้งหมด
2. ออกแบบระบบระบายน้ำเบื้องต้นและจัดทำแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้าง 3 โครงการหลักๆ ที่ทางเทศบาล เร่งดำเนินการก่อสร้างก่อน
3. จัดทำแผนที่และข้อมูลระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำท่วม
4. ตรวจสอบถนนในซอยย่อยๆ ต่างๆ รวมทั้งท่อระบายน้ำทั้งหมด
5. นำผลของการสำรวจทั้งหมดจัดเข้าสู่ระบบสารสนเทศของเทศบาลเพื่อการวางแผนในขั้นต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้การสำรวจมีทั้งหมด 3 ส่วน คือ

1. สำรวจถนนตามซอยต่างๆ เพื่อให้ทราบระบบท่อระบายน้ำทั้งหมด

2. ต้องทำการสำรวจคลองระบายน้ำในพื้นที่ทั้งหมด

3. สำรวจคลองที่อยู่รอบนอกทั้งหมด เช่น คลองบางตลาด คลองส่วย คลองบางเขน และริมแม่น้ำเจ้าพระยา

ในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2556– 2558) เทศบาลนครนนทบุรี โดยคณะผู้บริหารมีนโยบายการพัฒนาเทศบาลนครนนทบุรี หลักๆ สี่ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา และด้านภูมิทัศน์เมือง โดยนโยบายสำคัญที่จะนำเสนอคือ การป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืน โดยมีมาตรการในการดำเนินการดังนี้ (เทศบาลนครนนทบุรี, 2556)

1. ขุดลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่
2. เสริมความแข็งแรงคันกันน้ำ โดยทำคันกันน้ำ ค.ส.ล. ความยาว 10 กม. โดยครอบคลุมทุกพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา
3. ส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำท่วม
4. ส่งเสริม สนับสนุน มาตรการใช้ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
5. ส่งเสริม สนับสนุน มาตรการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน
6. ส่งเสริม สนับสนุน มาตรการเพิ่มความตื่นตัวให้ชุมชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบสื่อต่างๆ

7. ส่งเสริม สนับสนุน มาตรการฟื้นฟูและบรรเทาทุกข์

นอกจากนี้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาสามปีโดยจัดอยู่ในด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การจัดกิจกรรมฝึกซ้อมตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดให้มีอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบูรณะฟื้นฟูสภาพชีวิต ความเป็นอยู่และจิตใจผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

4.1.4.4 การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม

การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วมถือเป็นการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น แม้เป็นเพียงการฝึกซ้อมแต่ก็มีความจำเป็นต้องการสร้างแนวปฏิบัติทั้งฝ่ายเทศบาลและประชาชนเอง มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจแนวปฏิบัติในระหว่างเกิดอุทกภัย ทั้งนี้จังหวัดนนทบุรีร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรีและหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีรวมกว่า 40 องค์กร ได้ดำเนินการทำการฝึกซ้อมแผนป้องกันอุทกภัย เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ณ สถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากร กรมสรรพสามิต ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งสถานที่แห่งนี้เป็นสถานที่ที่เคยใช้เป็นศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมเมื่อปี 2554 โดยมีการจำลองสถานการณ์เหตุการณ์น้ำท่วมและแนวทางดำเนินการต่างๆ ในยามเกิดวิกฤตตามแผนการที่ได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญประกอบด้วยชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูง คือ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำหนักใต้ (เทศบาลนครนนทบุรี, 2555ค: 6)

การฝึกซ้อมตามแผนการจัดการน้ำท่วม เป็นกิจกรรมที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับจังหวัดนนทบุรีและหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ร่วมกันจัดการฝึกซ้อมถือเป็นการเตรียมการรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นก่อนช่วงฤดูน้ำหลากของปี ทั้งนี้จังหวัดนนทบุรีได้ร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรีและหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีในการฝึกซ้อมโดยการจำลองสถานการณ์

เหตุการณ์น้ำท่วมและแนวทางการดำเนินการต่างๆ ในยามเกิดวิกฤตตามแผนการที่ได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญประกอบด้วยชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูง คือ ชุมชนที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งตามแผนการฝึกซ้อมนั้น การอำนวยความสะดวกการแก้ไขปัญหาในพื้นที่แต่ละระดับเป็นดังนี้ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, 2555)

(1) ระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้า จังหวัดนนทบุรี เป็นผู้สั่งการในบริเวณที่เกิดภัยพิบัติ หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีที่ได้รับมอบหมาย ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าฯ ตลอดเวลาจนกว่าจะเข้าสู่ภาวะปกติ

(2) ระดับอำเภอ

- นายอำเภอในฐานะ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าระดับอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอเฉพาะนอกเขตเทศบาล โดยการเตรียมพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพ เป็นผู้อำนวยความสะดวกสั่งการในบริเวณที่เกิดภัย และมอบหมายให้หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือบุคคลที่เห็นสมควรปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าที่เทศบาลจัดตั้งขึ้น ตลอดเวลาจนกว่าจะเข้าสู่ภาวะปกติ

- นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าระดับพื้นที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกสั่งการในบริเวณที่เกิดภัย และมอบหมายให้หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือบุคคลที่เห็นสมควรปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าที่เทศบาลจัดตั้งขึ้น ตลอดเวลาจนกว่าจะเข้าสู่ภาวะปกติ สำหรับเทศบาลตำบลให้นายกเทศมนตรีมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยความสะดวกศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าอำเภอในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย

โดยทางเทศบาลนครนนทบุรีในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ทำการร่วมฝึกซ้อมและสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ พร้อมรถยนต์ดับเพลิง รถยนต์บรรทุกน้ำ รถกู้ภัย รถตรวจการณ์ รถประชาสัมพันธ์ รถพยาบาล อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องมือสื่อสารทุกชนิด การเตรียมกำลังชุมชนและประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลพร้อมทั้งการร่วมจัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ

การฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุอุทกภัยในครั้งนี้ ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและรู้แนวปฏิบัติในระหว่างเกิดเหตุ โดยเฉพาะเรื่องสถานที่พักพิงชั่วคราว จุดรวมพล ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักและจะทำให้ลดความเสี่ยงต่อความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูงคือ ชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแคนอก ชุมชนวัดตำหนักใต้ และชุมชนในเขตเทศบาลที่มีพื้นที่กับแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางตลอด 10 กิโลเมตร ซึ่งมีบ้านเรือนประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ 5,000 หลังคาเรือน ที่ต้องประสบภัยน้ำท่วมเป็นประจำทุกปีทั้งนี้นอกจากจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในระดับชุมชนแล้ว การฝึกซ้อมดังกล่าวยังเป็นการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตั้งอยู่บนความไม่ประมาท

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนนทบุรี

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในการบริหารจัดการนั้น ย่อมมีทั้งที่ประสบความสำเร็จในทางตรงกันข้ามก็อาจมีปัญหาและอุปสรรคบางประการในการจัดการ โดยเฉพาะในการจัดการวิกฤติช่วงน้ำท่วมปีพ.ศ. 2554 นั้น ย่อมเป็นที่น่าจับตามองทางการจัดการในการฟื้นฟูต่ออุปสรรคทางการบริหารจัดการ ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นสำคัญๆที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการอุทกภัยกรณีเทศบาลนครนนทบุรี อันเป็นช่วงระยะเวลาที่เกิดอุทกภัย ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือในระยะแรกช่วงที่มีการเกิดอุทกภัยนั้น มีการดำเนินการของเทศบาลที่บริหารตามสถานการณ์ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลไม่เป็นไปตามระเบียบในการจัดการมากนักแต่จุดเน้นของช่วงวิกฤติคือจะทำอย่างไรให้รักษาเมืองไว้ได้ จนอาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

กล่าวคือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 ซึ่งบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยหลักการจัดหาพัสดุ (มาตรา 9) ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดหาพัสดุ ตามหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) **เน้นหลักความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดหาพัสดุโดยคำนึงถึงต้นทุนของพัสดุนั้นตลอดอายุการใช้งาน คุณภาพ และประโยชน์ระยะยาวที่จะเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) **เน้นหลักความโปร่งใส** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดหาพัสดุในแต่ละขั้นตอนอย่างเปิดเผย มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน พร้อมทั้งจะรับการตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ผลการจัดหาพัสดุต้องมีการประกาศให้สาธารณชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

(3) **เน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการวางแผนและเตรียมความพร้อมในการจัดหาพัสดุ ดำเนินการจัดหาพัสดุที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด โดยที่คู่สัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเป็นธรรมและมีการประเมินผลการจัดหาพัสดุประจำปีเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นด้วย

(4) **ความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในการดำเนินการจัดหาพัสดุ และทุกแผนงานที่ได้ใช้เงินงบประมาณไป นอกจากนี้จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลในการจัดหาพัสดุแต่ละครั้งที่ได้ดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนได้พัสดุนั้นมาเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลและตรวจสอบ

ในการจัดการอุทกภัยนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีได้ใช้งบประมาณกว่า 436 ล้านบาท ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายปี 2554 ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นเหตุการณ์อุทกภัยในส่วนองเทศบาลนครนนทบุรี มีการสรุปการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งใช้จ่ายเพื่อป้องกันเมืองไปกว่า 78 ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอาจไม่ได้เป็นไปตามหลักการว่าด้วยการจัดหาพัสดุอย่างสมบูรณ์เพราะติดขัดเรื่องของเวลาที่มีความเร่งด่วนกระชั้นชิด

ทั้งนี้สำนักข่าวอิศรา (2555) ได้รายงานการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีไว้อย่างละเอียดพอสมควร แต่ในที่นี้คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะกรณีเทศบาลนครนนทบุรีเท่านั้น ดังปรากฏในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 แสดงการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนครนนทบุรี ช่วงน้ำท่วม พ.ศ. 2554

รายการ	เอกชน	วงเงิน (บาท)	วันจัดซื้อ
จ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี	บริษัท ปาล์ม คอน จำกัด	5,248,999	21 ก.ย. 54
ซื้อเครื่องสูบน้ำ 1.0 8 นิ้ว ยี่ห้อวีซ่า แบบหอยโข่ง เครื่องยนต์ดีเซล 4 สูบ 4 จังหวะ กระบอกสูบไม่น้อยกว่า 4 สูบ/2.0 12 นิ้ว ยี่ห้อวีซ่า แบบหอยโข่ง เครื่องยนต์ดีเซล 6 สูบ 4 จังหวะ	บริษัท ร่วมพัฒนาเอ็นเตอร์ไพรส์จำกัด	14,640,000	23 ก.ย. 54
จ้างเหมาก่อสร้างสถานีสูบน้ำและสร้างเขื่อนกันดิน คสล.คลองวัดบัวขวัญเชื่อมคลองสาย ต.บางเขน อ.เมือง จ.นนทบุรี	บริษัท ฤดีประยงค์จำกัด	15,730,000	27 ก.ย. 54
ซื้อวัสดุก่อสร้างเพื่อใช้ป้องกันน้ำท่วม คือ ทรายหยาบ กระสอบทราย เชือกฟาง ไม้เนื้อแข็ง ตะปู	บริษัท เอกวิศวะภัณฑ์ หูลส์ จำกัด	6,097,218	27 ก.ย. 54
ซื้อข้าวสาร 100% ตราเรือใบ ขนาดบรรจุถุงละ 5 กก.จำนวน 25,000 ถุง ราคาถุงละ 93 บาท	บริษัท บางซื่อ โรงสีไฟเจียเม้ง จำกัด	2,325,000	27 ก.ย. 54
ซื้อปลากระป๋อง จำนวน 100,000 กระป๋องๆละ 10.90 บาท	นายภาณุวัตร ลาภธนอนันต์	1,090,000	17 ต.ค. 54
ซื้อผ้าขนหนู10,000 ผืนๆละ 116.82	บริษัท กิจเจริญการทอ จำกัด	1,249,974	17 ต.ค. 54
ซื้อวัสดุในการป้องกันวิกฤตการณ์น้ำท่วม จำนวน 17 รายการ	บริษัท เอกวิศวะภัณฑ์ หูลส์ จำกัด	16,920,000	17 ต.ค. 54
ซื้อเบหมี่กึ่งสำเร็จรูป จำนวน 300,000 ซองๆละ 4.800บาท	บริษัท เอเอ ชิง จำกัด	1,440,000	17 ต.ค. 54
ซื้อวัสดุใช้ในการป้องกันวิกฤตการณ์น้ำท่วม จำนวน 8 รายการ	บริษัท เอกวิศวะภัณฑ์ หูลส์ จำกัด	12,970,000	20 ต.ค. 54
ซื้อทรายหยาบ จำนวน 6,370 ตันๆละ 345 บาท	บริษัท มานะรุ่งเรืองทรัพย์จำกัด	2,197,650	20 ต.ค. 54

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

รายการ	เอกชน	วงเงิน (บาท)	วันจัดซื้อ
จ้างขนถ่ายขยะจากโรงงานปรับปรุงคุณภาพน้ำ ต.ท่าทรายไปบ่อกำจัดขยะมูลฝอยของ อบจ.นนทบุรี	นายสุรินทร์ ลามอ	2,660,000	2 พ.ย. 54
จ้างซ่อมแซมเครื่องสูบน้ำเพื่อใช้ป้องกันน้ำท่วม จำนวน 2 เครื่อง	บริษัท มิกซ์ เซอร์วิส เอ็นจิเนียริง จำกัด	1,412,840	3 พ.ย. 54
จ้างทำความสะอาดอาคารเทศบาลนครนนทบุรี	บริษัท ธรรมจักร คลีนนิ่ง เซอร์วิส จำกัด	1,916,475	16 พ.ย. 54
จ้างขนถ่ายจากโรงงานปรับปรุงคุณภาพน้ำ ต.ท่าทราย ไปบ่อกำจัดขยะมูลฝอยของ อบจ.นนทบุรี ต.คลองขวาง	นายสุรินทร์ ลามอ	1,230,000	2 ธ.ค. 54

แหล่งที่มา: คณะผู้วิจัยปรับปรุงจากสำนักข่าวอิศรา (2555)

ข้อที่ทางเทศบาลมีความวิตกกังวลช่วงหลังเกิดอุทกภัยคือการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่จะขัดกับการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงภาวะปกติ แต่ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการตัดสินใจเพื่อรักษาเมืองก็จำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้ออย่างรวดเร็วให้ทันต่อสถานการณ์ เช่น มีการสั่งจองวัสดุล่วงหน้า ทั้งทราย เรือ โดยต้องจ่ายเงินไปก่อนและค่อยรอรับของในภายหลัง เนื่องจากสถานการณ์แย่งวัสดุอุปกรณ์สำหรับป้องกันน้ำท่วม นั้น เริ่มเกิดขึ้นนับตั้งแต่กลางเดือนตุลาคม 2554 ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ได้เริ่มแย่งกันซื้อทราย กระสอบทราย เพื่อป้องกันภัยของตน ทำให้สินค้าประเภทวัสดุก่อสร้างกันขึ้นราคาเป็นอย่างมาก เพราะอุปสงค์ของประชาชนมีมากขึ้น นอกจากนี้การซื้อการจ้างยังมีการทยอยซื้อ เสมือนเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เพราะเทศบาลต้องประเมินสถานการณ์ตลอด และสั่งซื้ออย่างต่อเนื่อง สลับกับช่วงที่มีวัสดุหรือต้องรอการจัดส่งจากภาคเอกชน จะเห็นได้ว่ากรณีการจัดซื้อวัสดุทำนองเดียวกันเพื่อป้องกันน้ำท่วม กับบริษัท เอกวิศวะภัณฑ์ ทูลส์ จำกัด โดยมีการซื้อวัสดุก่อสร้างเพื่อใช้ป้องกันน้ำท่วม คือ ทรายหยาบ กระสอบทราย เชือกฟาง ไม้เนื้อแข็ง ตะปู จำนวน 6,097,218 บาท ในวันที่ 27 กันยายน 2554 จากนั้นวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2554 มีการซื้อวัสดุในการป้องกันวิกฤตการณ์น้ำท่วม จำนวน 17 รายการ จำนวน 16,920,000 บาท ภายหลังจากนั้นสามวัน (วันที่ 20 ตุลาคม 2554) เทศบาลนครนนทบุรี มีการซื้อวัสดุใช้ในการป้องกันวิกฤตการณ์น้ำท่วม จำนวน 8 รายการ จำนวน 12,970,000 บาท จากบริษัทเดียวกัน พฤติการณ์เช่นนี้ หากเกิดขึ้นในเวลาปกติต้องมีการดำเนินการสอบสวนเรื่องที่มีอาจมีความสัมพันธ์ต่อการกระทำที่ผิดระเบียบ เนื่องจากมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งในช่วงระยะแรกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการท้องถิ่นวิตกกังวลกับแนวทางปฏิบัติเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามภายหลังสถานการณ์คลี่คลาย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือเวียนแจ้ง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ) 0421.3/ว382 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เรื่อง การอนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อัน

เนื่องมาจากเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งแจ้งเวียนไปยังทุกหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในช่วงวิกฤติที่ไม่อาจจัดซื้อจัดจ้างได้ตามระเบียบกฎหมาย เพราะทุกหน่วยงานที่ประสบภัยต้องดำเนินการเร่งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อลดผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาน้ำท่วมในครั้งนั้น ซึ่งมีความจำเป็นในการเร่งหาพัสดุอย่างเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้การประกาศยกเว้นดังกล่าวมีผลภายหลังจากที่มีการประกาศภัยพิบัติไปจนกว่าสถานการณ์จะสิ้นสุด ทั้งนี้หากเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุในช่วงฟื้นฟูหลักประสบอุทกภัยนั้นคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุเช่นเดิม

ประการที่สอง ปัญหาการจัดการมูลฝอย ปัญหานี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเมื่อน้ำมา หากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อการสะสมปริมาณขยะอีกทั้งยังเป็นแหล่งสำคัญในการเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน

สำหรับปัญหานี้เทศบาลนครนนทบุรีก็ประสบปัญหา กล่าวคือในระยะแรกฝั่งตะวันตกของเทศบาลน้ำไม่ท่วมมากนัก รถเก็บขยะของเทศบาลยังสามารถวิ่งได้เป็นปกติ กล่าวคือปริมาณน้ำที่ท่วมแต่รถเก็บขยะยังสามารถวิ่งผ่านน้ำไป อย่างไรก็ตามเมื่อรถขยะใช้การในชวงน้ำท่วมมากๆทำให้รถเก็บขยะพังและเสียหายทั้งหมด ทางเทศบาลนครนนทบุรีจึงจ้างบริษัทเช่ารถมาบรรทุกขยะออกนอกพื้นที่ ทางเทศบาลนครนนทบุรีจะเก็บขยะมากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้วก็ตักใส่รถรับจ้างของเอกชน โดยทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณที่น้ำท่วม ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างรถเอกชนเพื่อขนขยะนั้นมีราคาสูงมาก ทั้งนี้ขยะที่ขนออกจากบริเวณเทศบาลนครนนทบุรีนั้น มีการนำไปทิ้งที่อำเภไทรน้อย ซึ่งเป็นอำเภที่มีพื้นที่มากที่สุดและมีจำนวนประชากรน้อยที่สุดในจังหวัดนนทบุรี สภาพพื้นที่ทั่วไปยังคงสภาพชนบทไว้ เช่น ท้องนา ท้องไร่ บ้านเรือนแบบเรียบง่าย แต่มีระบบสาธารณูปโภคขั้นสูง เช่น ไฟฟ้า บ่อขยะ คลองชลประทาน และยังพบวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวนนนทบุรีอีกด้วย อำเภไทรน้อยเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างจังหวัดนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา และสุพรรณบุรี จึงกล่าวได้ว่าพื้นที่อำเภไทรน้อยต่อไปจะเป็นพื้นที่สำคัญในการจัดการปัญหาของเมืองขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามเมืองนนทบุรีเองคงไม่สามารถขยายพื้นที่ได้อีกแล้ว แต่ชุมชนมีความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น ปริมาณของเสียและขยะเพิ่มมากขึ้น พื้นที่รอบนอกถือเป็นทางหนึ่งที่ชุมชนจะช่วยเมืองได้ ซึ่งท้องถิ่นในเขตเมืองก็ต้องจ่ายค่าบริการแก่ท้องถิ่นในชนบทต่อไป

ประการที่สาม การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน ในการทำงานภาวะวิกฤตินั้นประสบปัญหาทุกวันเนื่องจากภาวะวิกฤตตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ทำให้เกิดภาวะแย่งทรัพยากร ภาวการณ์แย่งกระสอบทราย กล่าวคือ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาน้ำท่วมกันหมด บางเทศบาลก็ไม่เคยสั่งทรายก็มีการสั่งเพิ่มเติม ท้องถิ่นที่ไม่เคยสั่งถึงก็สั่งก็ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรายและวัสดุประกอบการป้องกันน้ำท่วม เพราะฉะนั้นปัญหาของเทศบาลคือก็คือบางวันได้รับทรายจำนวนมากบางวันถึงที่จะบรรจุทรายไม่มี บางวันทรายไม่มี บางวันกำลังคนไม่มี ช่วงแรกจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม กำลังคนของเทศบาลนครนนทบุรีน้อยมาก จนกระทั่งวันที่ 22 ตุลาคม 2554 ทำนํ้าหนักแตก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้มีอาสาสมัครมาช่วยเทศบาลมากขึ้น ในด้านอาหารก็มีการส่งมาเพิ่มขึ้น เพราะก่อนหน้านี้เทศบาลนครนนทบุรีมีแต่กำลังของเทศบาลเป็นหลัก เพราะว่าเทศบาลขอกำลังอาสาสมัคร กลุ่มอาสาสมัครยังมองว่าก็สถานการณ์ยังไม่รุนแรงมากนัก พอแนวคันกั้นน้ำแตกทางเทศบาลได้ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชนว่าขออาสาสมัครมาช่วย จึงได้สมาชิกอาสาสมัครมาช่วยมากขึ้น เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นทำให้เทศบาลมีการจัดการที่

รวดเร็วขึ้น กล่าวคือในช่วงกลางคืนอาสาสมัครก็จะช่วยกันกรอกทรายไว้ให้เทศบาลพอถึงเวลาเช้าสำนักการช่างก็ลำเลียงออกลงพื้นที่อาสาสมัครก็กรอกกระสอบทรายให้ทั้งวันทั้งคืนจนถึงประมาณ 4 ฟุต

ประการที่สี่ จุดแตกรั่วใหม่ๆของแนวคันกันน้ำ กรณีแนวคันกันน้ำแตกไม่ว่าจะเป็น ณ บริเวณทำนายนนทบุรี (22 ตุลาคม 2554 เวลา 15.30 น.) วัดปากน้ำ โรงเรียนกลาโหมอุทิศ โรงเรียนพงษ์สวัสดิ์ชอยนนทบุรี 17 คลองประปา ปัญหาจุดแตกรั่วใหม่ๆที่เกิดขึ้นนี้ จะมีการแตกรั่วในทุกวันและมีจำนวนหลายจุดด้วยกัน ทำให้กำแพงบ้านของประชาชนที่ถือเป็นแนวคันกันน้ำที่ประชาชนสร้างขึ้นพังทลาย อันเกิดจากแรงดันของมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาล ทำให้การบริหารจัดการและการบัญชาการของหน่วยบัญชาการฉุกเฉินของเทศบาล เร่งสั่งการเป็นรายการณอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มประชาชนอย่างทันสถานการณ์

ทั้งนี้นอกจากการพังของแนวคันกันน้ำด้วยแรงดันของน้ำแล้ว ยังมีแรงผลักดันจากมวลชนที่มีการรื้อแนวคันกันน้ำ เพราะปัญหาเกิดจากการที่ประชาชนทนไม่ได้กับสถานการณ์น้ำท่วมขัง เช่น กรณีบริเวณชุมชนหลังโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลนครนนทบุรีก็อาศัยการเจรจาของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการประสานและทำความเข้าใจกับผู้นำชุมชน ก็สามารถแก้ไขสถานการณ์และข้อขัดแย้งเรื่องจุดแตกรั่วที่เกิดจากการกระทำของประชาชนได้ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นเสน่ห์ของการปกครองท้องถิ่นที่นักการเมืองมีความเข้าใจและสามารถคุยกับประชาชนในพื้นที่ได้ เข้าใจบริบท สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ เข้าใจคนในพื้นที่เพราะตนก็เป็นคนในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาจึงอยู่บนฐานของการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างเทศบาลกับประชาชน ซึ่งจะต่างกับบริบทของข้าราชการประจำของท้องถิ่นซึ่งจะมีการโยกย้ายปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแต่ระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งการปฏิบัติงานจะมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ ภูมิศาสตร์ และความรู้จักประชาชนในพื้นที่ ความสนิทสนมจะมีน้อยกว่านักการเมืองในพื้นที่ ดังนั้นสถานการณ์เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อสนองตอบต่อประชาชนในยามวิกฤติ

ประการที่ห้า ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ดังจะเห็นได้จากความพยายามของทางเทศบาลจัดให้มีศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย แต่ประชาชนส่วนหนึ่งมักจะไม่ไปพักในศูนย์พักพิง ทำให้เป็นปัญหาในการจัดการ โดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งอาหารและน้ำ

ทั้งนี้ครัวเรือนต่างๆ จะมีคนดูแลบ้านเรือนของตนประมาณ 1 คน หากแต่บ้านแต่ละหลังอยู่กระจัดกระจายกันไม่สะดวกต่อการให้บริการประชาชนของเทศบาล นอกจากนี้ในส่วนของการเฝ้าดูแลทรัพย์สินเป็นเรื่องสำคัญก็จริงหากแต่ที่สำคัญคือสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนมีความสำคัญกว่า เรื่องนี้ลงลึกถึงเรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย

ในสถานการณ์วิกฤติทางธรรมชาติ ยังแฝงด้วยวิกฤติของคน โดยเฉพาะมิฉฉาชีพที่จ้องจะหาประโยชน์และฉวยโอกาสในช่วงที่ผู้คนเป็นทุกข์กับภัยน้ำท่วม ลำพังแต่เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ชาวบ้านเองก็มีความหวงกัวลในชีวิตและทรัพย์สินของตน ความหวงชีวิตก็มีอยู่เช่นเดียวกันแต่ต้องไม่ลืมลักษณะเฉพาะของชุมชนบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่ได้รับผลกระทบนี้ มีความคุ้นเคยกับการอยู่กับน้ำอยู่แล้ว เช่นเราจะเห็นบ้านเรือนที่ติดริมน้ำก็ยังอยู่ต่อไป มีการเพิ่มหรือต่อเติมให้บ้านเรือนมีความสูงขึ้น หรือวิถีทางวัฒนธรรม จะพบว่าวัดที่อยู่บริเวณริมแม่น้ำ เช่น วัดพระตำหนักใต้ วัดน้อยนอก ฯลฯ ล้วนแล้วแต่มีการสร้างศาลา หรือพระอุโบสถให้หันหน้าออกไปทางแม่น้ำ เพราะสมัยก่อนวิถีของชาวบ้าน

แถบนี้ใช้เรือเป็นยวดยานในการเดินทาง หรือพระพุทธรูปก็หันหน้าออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ยังมีการทำพระอุโบสถ ศาลาการเปรียญหรือแม้แต่เมรุซึ่งเป็นที่ฌาปนสถานก็มีการยกพื้นสูงเป็นสองชั้น อันเป็นวิถีของคนแถบลุ่มน้ำที่มีความปรับตัวต่อน้ำที่พร้อมจะท่วมเสมอในช่วงฤดูน้ำหลาก

ประการที่หก ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย การประเมินผลกระทบของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยในประสบปัญหาเรื่องการได้รับเงินชดเชย เนื่องจากมีความคาดหวังจากรัฐบาลว่าจะได้รับเงินร่วมสองหมื่นบาท แต่ไม่ได้ชี้แจงว่าสภาพการณ์เช่นใดจะได้จำนวนดังกล่าว ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ให้แนวทางด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยว่า การดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงินนั้นต้องคำนึงถึง สภาพและเหตุการณ์ ตามความเหมาะสม ในข้อที่ 5.1.4 ระบุว่าค่าวัสดุซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายบางส่วนและที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัดที่ได้รับความเสียหายบางส่วนเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 20,000 บาท ในขณะที่ข้อ 5.1.5 ระบุว่า ค่าวัสดุซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายทั้งหลังและที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัดที่ได้รับความเสียหายทั้งหลังเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 30,000 บาท

ข้อสับสนของประชาชนคือได้รับผลกระทบตามหลักเกณฑ์ที่ต้องได้รับเงินชดเชย แต่มีความเข้าใจว่าต้องได้น้อยกว่า 20,000 บาทแต่ความจริงคือจ่ายไม่เกิน 20,000 บาทกรณีเสียหายบางส่วน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ การประเมินความเสียหายต่อเทศบาลต่อมาเมื่อมีการส่งเรื่องเบิกจ่ายกับทางเทศบาลประชาชนบางส่วนมีความรู้สึกรำคาญที่ไม่ได้รับเงินตามความเสียหาย อย่างเป็นธรรมซึ่งก็มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการทำงานของเทศบาลในฐานะหน่วยประสานกับประชาชน

ทั้งนี้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามคู่มือการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คร่าว ๆ 5,000 บาท สำหรับอุทกภัย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 (มติ ครม. 6 กันยายน 2554) นั้นเป็นดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัยที่มีบ้านเรือนอยู่อาศัยประจำ ใน 3 กรณี ดังนี้

- 1) น้ำท่วมถึงบ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหายและต้องอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติด้วย
- 2) บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย และอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ
- 3) บ้านพักอาศัยได้รับความเสียหายจากอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่มและอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ

พึงสังเกตว่าแนวทางในการจ่ายเงินชดเชยนั้นจะต้องมีเงื่อนไขทั้งเรื่องสถานการณ์ และการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ คือกรณีการรับรองว่าเป็นพื้นที่ประสบภัยจากจังหวัด ซึ่งกรณีเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งได้รับผลกระทบในช่วงแรกตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2554 ที่มีปริมาณน้ำท่าที่ไหลมาจากตอนบนเพิ่มจำนวนมากขึ้นในแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้เกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ลุ่มต่ำริมฝั่งบางแห่งนอกคันกั้นน้ำในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี ซึ่งมีประกอบด้วยพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีดังนี้

ตำบลสวนใหญ่ ประกอบด้วย หมู่ 9 ถนนพิบูลสงคราม 1 ชุมชนวัดพลับพลา-วัดเขมาภิถาราม ชุมชนบ่อนไก่-สามหลวง ชุมชนกลาโหม-คลองขุนนาค ชุมชนวัดนครอินทร์ (ที่ตั้งของสำนักงานของส่วนการ

ช่างและเป็นศูนย์บัญชาการแรกของเทศบาลนครนนทบุรีในช่วงน้ำท่วม) ชุมชนซอยแสงเทียน ชุมชนวัดบางขวาง ชุมชนศาลเจ้าตลาดขวัญ

ตำบลบางกระสอ ประกอบด้วย ชุมชนวัดแจ้งศิริสัมพันธ์ ชุมชนหลังโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า ชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแคนอก หมู่ที่ 3

ตำบลท่าทราย ประกอบด้วย หมู่ที่ 3 ชุมชนบ้านพักกรมชลประทาน ชุมชนวัดตำหนักใต้ ตำบลตลาดขวัญ หมู่ที่ 2 และตำบลไทรมา หมู่ที่ 6 (ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี แต่ประกาศรวมกับเทศบาลนครนนทบุรีทั้งที่ประกาศระบุชัดเจนว่าอยู่ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี อันสะท้อนถึงความเข้าใจอันคลาดเคลื่อนของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่คุ้นเคยในบริบทของพื้นที่)

ซึ่งพื้นที่ดังที่กล่าวมานั้น จังหวัดนนทบุรีได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัย ตามประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่องประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ กรณีอุทกภัยในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี (อุทกภัย) ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 15 กันยายน 2554 ต่อมาได้มีการออกประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่องประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ กรณีอุทกภัยในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี (อุทกภัย) ฉบับที่ 3 (เพิ่มเติม) เพราะปริมาณน้ำเริ่มเพิ่มขึ้นอีกในวันที่ 15 กันยายน 2554 โดยประกาศดังกล่าวลงวันที่ 15 กันยายน 2554 เช่นกัน แต่เนื้อหาพื้นที่ประกาศครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 5 ตำบลในเขตเทศบาลนครนนทบุรี คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลบางเขน ตำบลตลาดขวัญ ตำบลท่าทราย และตำบลบางกระสอ ซึ่งเมื่อประกาศพื้นที่เช่นนี้ ประชาชนในพื้นที่จะได้รับการคุ้มครองจากทางราชการทั้งเรื่องสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชย สิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบยังมีข้อจำกัดด้านการรับรู้แนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือเพราะความสับสนระหว่างรัฐบาลที่ออกสื่อมวลชนกับแนวทางปฏิบัติตามระเบียบของข้าราชการ ต้องตีความในทางเทคนิค ซึ่งควรส่งเสริมให้ประชาชนและนักการเมืองระดับชาติทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ข้างต้นถึงแนวทางในการได้รับเงินชดเชยกรณีประสบภัย ซึ่งสำหรับเทศบาลเองก็ต้องชี้แจงให้ข้อมูลเหล่านี้ให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติในการจ่ายเงินชดเชยเพื่อเยียวยาความเสียหายตรงกัน เพื่อลดข้อขัดแย้งและข้อครหาจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติก็อาจเกิดความผิดพลาด หรือการส่งเงินชดเชยแก่ประชาชนล่าช้า แต่ก็ไม่ถึงขั้นมีการประท้วงดังที่ปรากฏในหลายแห่ง ทั้งนี้จากการสนทนากลุ่มกับประชาชน ในชุมชนพิบูลย์สงคราม ซึ่งชุมชนนี้มีทั้งชาวไทยพุทธและมุสลิมและเป็นจุดสิ้นสุดเขตเทศบาลนครนนทบุรี ที่เชื่อมต่อกับเขตกรุงเทพมหานคร ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วม กล่าวคือ

...สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือเงินช่วยเหลือของเราช้าที่สุดเลย เนื่องจากว่าเราจะต้องไปจ่ายที่โน้นที่อื่นหมดเลยของเราเป็นเขตหมู่ 9 มันเป็นอำเภอเมืองก็จริงแต่ตำบลสวนใหญ่เป็นหมู่สุดท้ายของจังหวัดนนทบุรี คนอื่นเขาได้กันไปหมดแล้วของเรายังไม่ได้ บางคนจนบ้านนี้รอบที่สองยังไม่ได้ คือท่วมก่อนใคร ท่วมหนักกว่าใคร แต่เงินที่ได้น้อยกว่าใครแล้วก็ได้ช้ากว่าใคร...

4.3 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

4.3.1 การวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย

เป็นที่ทราบกันดีว่าเทศบาลนครนนทบุรีมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกๆ ปี เพราะเนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นทางผ่านของแม่น้ำและลำคลองเป็นจำนวนมากแล้ว ด้วยความที่เป็นเขตพื้นที่ปริมณฑลซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองจากกรุงเทพมหานครทำให้เขตพื้นที่เทศบาลกลายเป็นแหล่งธุรกิจและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการไหลและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากปริมาณน้ำที่เกิดจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่เขตเทศบาลแม้จะมีการท่วมขังอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ทว่าด้วยสรรพกำลังและความสามารถในการระบายน้ำของเทศบาลที่มีอยู่ก็ย่อมที่จะทำให้ปัญหาลี้คลาไคลไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากว่าเป็นลักษณะของมวลน้ำมหาศาลที่ไหลบ่ามาจากนอกพื้นที่ โดยเฉพาะผ่านทางลำคลองที่มีอยู่รอบด้านและผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาดังเช่นปี พ.ศ. 2554 ก็เป็นการยากที่ทางเทศบาลจะสามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นประจำทุกปีด้วยสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นพื้นที่ปลายน้ำที่รองรับน้ำเหนือไหลบ่าและเป็นทางไหลของน้ำก่อนที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานครและไหลลงสู่ทะเลต่อไป

(2) มีอาคารบ้านเรือนที่เป็นสิ่งปลูกสร้าง ที่พักอาศัย หน่วยงานราชการ และมีการก่อสร้างอาคารสูงหลายชั้นเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการกีดขวางทางน้ำไหลโดยธรรมชาติ

(3) พื้นที่มีคลองล้อมรอบ ได้แก่ ทิศเหนือคลองบางตลาด 6.7 กิโลเมตร ทิศใต้ติดคลองบางเขน 5 กิโลเมตร ทิศตะวันออกติดคลองส่วยและคลองประปา 4 กิโลเมตร รวม 15.7 กิโลเมตร

(4) พื้นที่ภายในเขตเทศบาลมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นทางน้ำไหลผ่านอีกจำนวน 27 คลอง ย่อมเป็นช่องทางให้น้ำที่ไหลบ่าสามารถแทรกซึมได้ทั่วทุกทาง

(5) การที่เทศบาลมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาดลตระยะทาง 10 กิโลเมตร และที่สำคัญคือยังไม่มีคันกันน้ำที่เป็นมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเอ่อล้นมายังพื้นที่บ้านเรือนของประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ริมแม่น้ำมาอย่างช้านาน ประมาณ 5,000 ครัวเรือน

ดังนั้นแนวทางในการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงนั้นก็คือปัจจัยความเสี่ยงที่ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยจากที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้จะต้องนำไปสู่การนโยบายและการวางแผนในด้านการจัดการกับปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติในด้านต่างๆ อันได้แก่ แนวทางการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยระยะเร่งด่วนที่ทางเทศบาลควรดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินการลี้ยงท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ชุดลอกคู คลอง แหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อสามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่อุทกภัยให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ในช่วงฤดูฝน ส่วนในระยะยาวนั้น ได้แก่ การบูรณาการแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือแม้แต่ว่ากับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน

เครื่องมือที่สำคัญสำหรับการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี อีกประการหนึ่ง ก็คือ การทำประชาคมเมือง ซึ่งการทำประชาคมเมืองเป็นสิ่งที่ทางเทศบาลได้เนนกิจกรรมเป็นประจำทุกปีเพื่อระดมความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนหรือตัวแทนของกลุ่มชุมชนในการพิจารณาหรือตัดสินใจกำหนดนโยบายและการชี้แจงรายงานผลการดำเนินงานของเทศบาลในปีที่ผ่านมา ให้ทางประชาคมได้รับทราบ ดังนั้นทางเทศบาลจึงควรนำประเด็นในเรื่องของการจัดการอุทกภัยรวมถึงแนวทางในการจัดการอุทกภัยในระยะต่อไปเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ได้รับข้อมูลปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ทางเทศบาลยังไม่มีแนวคันกันน้ำที่ได้มาตรฐานตลอดพื้นที่ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้นถือว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ดำรงชีวิตและอาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นประจำทุกปี ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลระหว่างการวิจัยนั้นทางคณะผู้วิจัย พบว่า พื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนของชุมชนดั้งเดิมที่เคยอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่แห่งนี้มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ และมักถูกน้ำกัดเซาะริมชายฝั่ง ทำให้ครัวเรือนหลายรายจำเป็นต้องยกพื้นบ้านให้สูงมากขึ้นกว่าระดับน้ำในช่วงน้ำหลาก ซึ่งข้อมูลในปัจจุบันพบว่า มีชุมชนที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยมีชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูงสุดได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำหนักใต้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นที่รับน้ำลำดับต้นๆ ของเทศบาลและถือเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับเทศบาลนครปากเกร็ด

4.3.2 การสร้างคันกันน้ำถาวร

การแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดและมีความจำเป็นเร่งด่วนในเขตพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาก็คือการสร้างคันกันน้ำตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจากการประมาณการค่าใช้จ่ายในการสำรวจและก่อสร้างทั้งหมดนั้นคาดว่าจะใช้งบประมาณมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณดังกล่าวถือว่าเป็นเงินขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพียงลำพังได้ แม้ว่าทางเทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนมากก็ตาม ทว่างบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวก็นั้นถือว่าเป็นเงินขอบเขตที่เทศบาลจะแบกรับภาระได้ ดังนั้นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยมือของรัฐบาลกลางเข้ามาช่วยในการสนับสนุน

ทั้งนี้ในส่วนความเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อโครงการสร้างเขื่อนกันน้ำนั้น ในเบื้องต้นจากการลงพื้นที่สอบถามและการสนทนากลุ่มกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องและสนับสนุนที่จะให้มีการดำเนินโครงการก่อสร้างคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาเนื่องจากเป็นความต้องการของชุมชนอยู่แต่เดิมแล้วซึ่งประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าจะช่วยป้องกันมิให้เกิดอุทกภัยที่หรือแม้แต่เป็นการช่วยบรรเทาให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวถือว่าเป็นโครงการใหญ่ที่มีการใช้งบประมาณมหาศาลและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นทางเทศบาลและรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 และ 67 ซึ่งจะต้องมีการสำรวจผลกระทบที่จะเกิดต่อชุมชน รวมถึงจะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านทางทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกขั้นตอนเสียก่อน ถึงกระนั้นก็ตามโครงการดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหาของเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง โดยเฉพาะในประเด็นทางการเมืองและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

4.3.3 ภาวะผู้นำในช่วงวิกฤติ

ภาวะผู้นำในการตัดสินใจช่วงเกิดวิกฤติมีความจำเป็นอย่างมากเพราะถ้าพึ่งแต่เพียงข้าราชการคงไม่สามารถตัดสินใจใช้งบประมาณกว่า 78 ล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ประกอบการป้องกัน ซึ่งมีการแบ่งซื้อ อันเป็นการผิดต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือบางกรณีมีการวางแผนก่อนแล้วค่อยได้ของมา เช่น ทราบ กระสอบ เป็นต้น เนื่องจากสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นในช่วงวิกฤติ วัสดุอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วมก็มีราคาที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันของก็น้อยลงอันเป็นที่ชัดเจนว่าผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้ได้วัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้การตัดสินใจตามสถานการณ์ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการป้องกันน้ำ เพราะในขณะที่ทางเทศบาลสั่งการให้มีการทำคันกันน้ำแต่กลับพบว่ามีความคืบหน้าช้ามากต้องเร่งดำเนินการซ่อมแซม ผู้บริหารท้องถิ่นก็เร่งแก้ไขซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์

4.3.4 การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วม นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่อยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาทุกเมื่อ กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม นั้นคือ มีการดำเนินการขอความร่วมมือกับหลายหน่วยงานดังนี้

การขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการในจังหวัดเพื่อดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น เทศบาลตำบลทับสะแก เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบลศาลากลาง การช่วยเหลือของท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนเครื่องอุปโภค บริโภคที่สำคัญเช่น เครื่องสูบน้ำ อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือดังกล่าวเกิดจากนอกจากจะเกิดขึ้นจากความต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่แล้ว ยังพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมศึกษาดูงานทำให้เกิดความรู้จักมักคุ้นกันการช่วยเหลือกันจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันแล้ว ภาคเอกชนนับได้ว่าเป็นผู้ที่บทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญในการสนับสนุนยุทธปัจจัยในการต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลนี้ ด้วยการสนับสนุนหลายช่องทางเช่น อุบลรีสอร์ท บริษัทแพไม้ไผ่ 150 ชุด บริษัทไซโจเดนกิ บริษัททราย จำนวน 500 คิว และถุงเพื่อบรรจุกระสอบทราย 5,000 ใบ ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขต เทศบาลนครนนทบุรี ดังนั้นการรักษาเมืองจึงเป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

นอกจากนี้สื่อมวลชนก็มีการติดตามและรายงานสถานการณ์ช่วงเกิดภัยน้ำท่วม รวมถึงการระดมทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีก็ได้รับอานิสงค์ของสื่อมวลชนในการช่วยเหลือทั้งด้านข้อมูลและการช่วยเหลือ

การสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ในการบริหารจัดการน้ำนั้นแม้จะมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงใดหากไม่สามารถจัดการคนได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรความขัดแย้งและการเฝ้าระวัง

การพึ่งกันน้ำถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการจัดการมลพิษและการสร้างความร่วมมือในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก การสร้างความเข้าใจระหว่างพื้นที่ประสบภัยกับพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำ สิ่งเหล่านี้มีความพยายามในการทำความเข้าใจระหว่างเทศบาลผ่านตัวผู้นำชุมชนและประชาชน การเข้าใจสภาพการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การแบ่งพื้นที่เหนือแนวคันกันน้ำให้เป็นแหล่งที่สามารถหาสินค้าอุปโภคบริโภค รวมถึงการมีมิตรไมตรีที่ดีของผู้ที่อยู่เหนือแนวคันกันน้ำในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สะพาน การจัดส่งอาหารและยาเวชภัณฑ์ กรณีที่ประชาชนไม่ย้ายเข้าศูนย์อพยพ นอกจากนี้ทางเทศบาลยังได้กำลังจากชุมชนในการจัดทำแนวคันกันน้ำและช่วยตรวจตราเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากประชาชนในพื้นที่แล้วยังมีอาสาสมัครหรือกลุ่มจิตอาสาจำนวนมากที่เข้าร่วมช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรี ทั้งเรื่องการกรอกกระสอบทราย การทำอาหาร หรือการจัดกิจกรรมคลายเครียดในศูนย์พักพิงสิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติที่ต้องปรับตามสถานการณ์ที่เป็นไป

นอกจากการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในยามวิกฤตแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่เทศบาลนครนนทบุรีได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานก็ให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลนครนนทบุรี คือ เทศบาลนครซุนซอน ประเทศเกาหลี ที่ให้เงินช่วยเหลือถึง 6,500,000 วอน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการช่วยเหลือของภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องมีส่วนทำให้สามารถจัดการกับปัญหาได้

4.3.5 การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราว

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการจัดศูนย์พักพิงชั่วคราวในครั้งนี้ทำให้ทราบว่า แม้ว่าทางหน่วยงานของรัฐจะมีความพยายามในการจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราวไว้อยู่หลายแห่งเพื่อรองรับกับจำนวนผู้พักพิงไว้เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นด้านอาหาร ด้านสุขอนามัย และการขนย้ายผู้พักพิงเพื่อให้สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันพบว่าผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามาอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้เท่าที่ควร โดยจากตัวเลขพบว่า เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวน 16 ศูนย์ ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้อย่างน้อย 17,050 คน จากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงตามศูนย์ต่างๆ ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นทั้งบุคคลในเขตพื้นที่และนอกพื้นที่รวม 3,277 คน ทั้งนี้ยังพบว่าจากผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่นั้นยังคงอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนของตนเช่นเดิมด้วยเหตุผลหลายประการดังที่ได้อธิบายไปแล้วในเบื้องต้น จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความทั่วถึง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพราะแม้หน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาอุทกภัยและการบริการแก่ประชาชนก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นสำคัญก็คือลักษณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิมนั้นจะมีทุนทางสังคมที่ประชาชนมีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนพักอาศัยอยู่เป็นอย่างมาก และมีความรู้สึกไม่อยากไปอยู่ในศูนย์พักพิงที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ยิ่งหากศูนย์พักพิงนั้นอยู่ห่างออกไปไกลหรืออยู่นอกชุมชนดั้งเดิมที่ตนพักอาศัยอยู่ ยิ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน เกิดความอึดอัดใจ และไม่ยากที่จะเข้าไปพักอาศัยในศูนย์พักพิง

ดังนั้นการจัดเตรียมศูนย์พักพิงเพื่อเพื่อรองรับกับผู้ประสบทุกข์ไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานภาครัฐหรือจากองค์กรภายนอกพื้นที่ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิต ความรู้สึกที่มีต่อชุมชน และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือการจัดตั้งศูนย์พักพิงขนาดเล็กในพื้นที่ขึ้น โดยอาศัยสถานที่ที่มีความเป็นสาธารณะและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น โรงเรียน วัด มัสยิด และอาคารหน่วยงานราชการในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะศูนย์พักพิงขนาดเล็กนอกจากจะทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังทำให้การบริการมีความใกล้ชิด เป็นกันเอง และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคนในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผล

เทศบาลนครนนทบุรีมีพื้นที่รวม 38.9 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 2.6 แสนคน มีลักษณะเป็นพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีแหล่งธุรกิจสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก ด้วยสภาพภูมิประเทศที่ติดกับแม่น้ำพระยา รวม 10 กิโลเมตร อีกทั้งยังล้อมรอบด้วยคลองใหญ่ๆ รอบพื้นที่ คือ ทิศเหนือติดคลองบางตลาดตลอดแนวยาวกว่า 6.7 กิโลเมตร ทางด้านตะวันออกติดกับคลองสวยและคลองประปา ระยะทางกว่า 4 กิโลเมตร และทางด้านทิศใต้ติดกับคลองบางเขนด้วยระยะทางกว่า 5 กิโลเมตร รอบเขตพื้นที่รวมระยะทาง 15.7 กิโลเมตร และยังมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่รวมอีก 27 คลอง ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการวางแผนการบริหารจัดการอุทกภัยและการตัดสินใจประเมินสถานการณ์น้ำในแต่ละปีเป็นอย่างมาก

การศึกษาเรื่อง แนวทางในการจัดการอุทกภัย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี มีวัตถุประสงค์สำคัญในการวิจัย คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีและเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของการวิจัยตามที่กำหนดไว้ คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปและอภิปรายผลการวิจัยดังเนื้อหาต่อไปนี้

5.1 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี และในการดำเนินการในช่วงวิกฤตอุทกภัยนั้นเทศบาลนครนนทบุรีมีวิธีการในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยอย่างไร ทั้งนี้โดยศึกษาวิเคราะห์จากกรอบความสำเร็จในการจัดการอุทกภัย คือ การป้องกันเพื่อลดผลกระทบปัญหาอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดการเยียวยาหลังเกิดอุทกภัยที่สามารถบริหารจัดการกับข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนการสร้างความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 การป้องกันและลดผลกระทบ เป็นการบริหารจัดการอุทกภัยล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัย เพื่อให้มีความสามารถในการรับมือไว้ล่วงหน้า รวมทั้งเป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย ได้แก่ การจัดทำแผน/ประชาคมเมือง การบูรณาการแผนกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยง การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องอุทกภัยแก่ประชาชน และการสร้างแนวป้องกันน้ำ

โดยสรุปแล้ว การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในชั้นของการวางแผน ป้องกันและลดผลกระทบโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.1 การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

การจัดทำแผนและการประชาคมเมือง การประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2554 ได้มีการจัดขึ้นในวันที่ 28 มีนาคม 2554 ณ โรงแรมโกลเดนทรากอน จังหวัดนนทบุรี อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดอุทกภัย การประชาคมเมืองครั้งนี้มีประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรมีการวางแผนเตรียมการก็คือปัญหาน้ำท่วม โดยในที่ประชุมได้มีการระดมสมองเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม โดยเสนอความเห็นให้มีการออกสำรวจคูคลอง ท่อระบายน้ำ ประตูประบายน้ำ และแนวเขื่อนกันน้ำ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น คือ การขุดลอกคูคลอง ลอกท่อระบายน้ำ กำจัดขยะและวัชพืชที่มีปริมาณมาก รวมถึงการขอรับมอบประตูประบายน้ำจากกรมชลประทานจำนวน 15 บาน ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้นทางเทศบาลนครนนทบุรีได้ชี้แจงว่ามีแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อว่าจ้างบริษัทเอกชนในการสำรวจพื้นที่ทั่วทั้งเขตเทศบาล เพื่อวางแผนการดำเนินงานระบบป้องกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูประบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้

การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลสมุทรสาครอย่างยั่งยืนเพื่อเตรียมพร้อมรับกับช่วงเวลาฝนตกหนัก และเพื่อที่น้ำจะไหลลงสู่ท่อระบายน้ำและลำคลองได้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2554 ได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเฉพาะด้านการก่อสร้างจำนวน 8 โครงการหลักๆ ด้วยกัน ภายใต้งบประมาณจำนวน 35,901,600 บาท

การบูรณาการแผนการจัดการอุทกภัยร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ สำหรับแผนการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ทางเทศบาลได้เตรียมจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยล่วงหน้าร่วมกับจังหวัดนนทบุรี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน ทั้งแผนการเตรียมการก่อนเกิดภัย แผนการปฏิบัติเมื่อขณะเกิดภัยและแผนการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดระบบบัญชาการเหตุการณ์ วิธีการปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติ บุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน สำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยให้จัดวางระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย รวมทั้งแผนการอพยพที่ระบุถึงขั้นตอนการอพยพ เส้นทางอพยพและพื้นที่ปลอดภัยรองรับการอพยพไว้ในแผนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีที่เกิดภัย

การประเมินความเสี่ยง โดยเฉพาะข้อมูลการคาดการณ์ระดับน้ำในช่วงฤดูฝนคือตั้งแต่เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม ของทุก ๆ ปีที่มีการเก็บรวบรวมอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ข้อมูลเหล่านี้กลายเป็นสารสนเทศที่สำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อใช้ในการวางบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการติดตามสถานการณ์น้ำทั้งจากพื้นที่ต้นน้ำและการเปรียบเทียบข้อมูลระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างต่อเนื่องทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือประกอบกับข้อมูลทางเชิงวิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์ นับว่าเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและการวางแผนกับการรับมือกับปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ช่วงเวลาที่น้ำจะขึ้นสูงสุด ทำให้เทศบาลรู้เวลาที่เวลาไหนควรที่จะเฝ้าดูแลติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและช่วงเวลาใดที่สามารถคลายความกังวลได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ด้วยความที่เทศบาลนครนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุก ๆ ปี ทางเทศบาลก็ได้เล็งเห็นที่จะคำนึงถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ พิจารณาได้จากการนำประเด็นปัญหาอุทกภัยเข้ามาเป็นหนึ่งในเวทีประชาคมเมืองเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในเวทีการพูดคุยดังกล่าวได้มีการหยิบยกประเด็นในเรื่องของการสร้างความรู้ความเข้าใจและการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้น โดยถ่ายทอดประสบการณ์จากวิทยากรและวุฒิสภาสกลนครจังหวัดนนทบุรีซึ่งถือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่มาให้ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น นับเป็นการกลมเกลียวทางสังคมอย่างหนึ่ง เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยตลอดจนแนวปฏิบัติที่สำคัญเมื่อต้องเผชิญกับภัยพิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดหรือป้องกันสาธารณภัยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

การอยู่กับน้ำของประชาชนแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การใช้ชีวิตอยู่กับน้ำของผู้คนแถบนี้มีทุนทางสังคมเดิมเกี่ยวกับการปรับตัวเพื่ออยู่กับน้ำอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ มีการเรียนรู้และรับมือกับสถานการณ์ช่วงน้ำหลากเสมอเป็นประจำทุก ๆ ปี หากแต่ในระยะหลังแม่น้ำเจ้าพระยาตื้นเขินมากขึ้น พื้นที่บริเวณรอบข้างก็มีลักษณะของการขยายเขตพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างที่พิกอาศัยที่มีลักษณะของการกีดกันทางไหลของน้ำ ในส่วนของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนกว่า 5,000 ครัวเรือนตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้น ได้ตระหนักอยู่เสมอว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่เป็นประจำทุกปี ดังนั้นหลายครัวเรือนนอกจากจะติดตามข่าวสารเรื่องความสูงของระดับน้ำและสถานการณ์น้ำจากพื้นที่ต้นน้ำแล้ว ครัวเรือนต่าง ๆ ก็ได้มีการเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบกับปัญหาน้ำท่วมเท่าที่ตนจะมีกำลังทำได้ นั่นก็คือ หลายครัวเรือนมักจะยกพื้นที่บ้านให้อยู่สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้พ้นระดับน้ำรวมถึงการจัดเตรียมกระสอบทราย อาหาร เครื่องอุปโภคบริโภคเทียน ไฟฉาย ยาและเวชภัณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในช่วงฤดูฝนของทุก ๆ ปี รวมทั้งสภาพจิตใจที่ต้องทำใจรับมือกับช่วงน้ำหลาก

การสร้างแนวป้องกัน ในประเด็นดังกล่าวทางผู้บริหารของเทศบาลได้มีการวางแผนในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2554 ต่อเนื่องไปจนถึงปี 2555 กว่า 500 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีโครงการมากกว่า 70 โครงการ เช่น โครงการจัดหาเครื่องสูบน้ำ เครื่องดันน้ำ โครงการบ่อสูบน้ำ ก่อสร้างระบบสูบน้ำ ปรับปรุงก่อสร้าง Box Culvert ได้ทางด่วน ลอกท่อระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ก่อสร้างถนนพร้อมท่อระบายน้ำ รวมทั้งการก่อสร้างคันกั้นน้ำถาวร แต่สำหรับแนวป้องกันน้ำในช่วงวิกฤตนั้นทางเทศบาลได้วางแผนรับมือโดยการสร้างแนวป้องกันชั่วคราวบนถนนโดยมีระยะห่างจากริมแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 200 เมตร เพื่อป้องกันพื้นที่ภายในไว้ สำหรับในระยะยาวนั้นทางเทศบาลได้เตรียมการก่อสร้างแนวป้องกันหรือคันกั้นน้ำถาวรบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร ซึ่งในส่วนนี้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งก่อนที่จะเกิดอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลก็ได้เริ่มดำเนินการของบประมาณส่วนนี้จากรัฐบาล

5.1.2 การเตรียมความพร้อม เป็นกระบวนการในขั้นก่อนเกิดภัยโดยการเตรียมแผนเพื่อรับมือกับอุทกภัยล่วงหน้าและเพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาอุทกภัยด้วยวิธีการต่างๆ อันได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน จัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การกำจัดวัชพืชขุดลอกทางระบายน้ำ การประเมินสถานการณ์ การสำรวจพื้นที่เสี่ยง การสร้างคันกั้นน้ำ และการมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ

โดยสรุปแล้วการเตรียมความพร้อมเพื่อรับกับอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในขั้นของการเตรียมความพร้อมโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.2 การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย ของเทศบาลนครนนทบุรี

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน หลังจากที่มีประตุน้ำบางโฉดมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรีเกิดการพังทลายเพราะไม่สามารถรองรับมวลน้ำมหาศาลต่อไปได้ คณะผู้บริหารของเทศบาลได้ประเมินสถานการณ์และตัดสินใจจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือศูนย์บัญชาการฉุกเฉินขึ้น เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการเตรียมพร้อมรับมือกับน้ำท่วม การวางแผนเตรียมกำลังคน รวมถึงการเฝ้าติดตามสถานการณ์ระดับน้ำอย่างใกล้ชิดเพื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

การจัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การจัดเตรียมกำลังคนโดยวางแผนจัดชุดเคลื่อนที่เร็ว โดยสนธิกำลังจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยทหาร ตำรวจ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตพื้นที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัย พร้อมทั้งการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งข่ายหลักและข่ายสำรอง ยานพาหนะ เรือท้องแบน เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยไว้ให้พร้อมใช้การได้ทันที รวมถึงการจัดเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าระวังติดตามสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาและคำเตือนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างใกล้ชิด

การกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ก่อนที่จะเข้าสู่ฤดูฝนและฤดูน้ำหลากของทุก ๆ ปี นั้น ประมาณ 2 - 3 เดือนก่อนเดือนตุลาคมของทุก ๆ ปี เทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดวัชพืชและการขุดลอกทางระบายน้ำ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติก่อนช่วงฤดูฝนที่ทางเทศบาลได้มีการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมในจุดสำคัญโดยก่อนที่จะประสบกับมหาอุทกภัยเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลได้ดำเนินการขุดลอกคูคลองต่าง ๆ เพื่อรองรับพื้นที่ระบายน้ำในช่วงน้ำหลากไว้ก่อนหน้านี้แล้ว อันได้แก่ การขุดลอกคูคลองมอญ ข้างสถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี (ลาดโตนด) ขุดลอกคลองบางซื่อ (ประชาอุทิศ 18) ขุดลอกคลองบริเวณซอยหมู่บ้านเกร็ดแก้ว ขุดลอกคลองวัว ช่วงบล็อกใต้ถนนเลี้ยวเมือง รวมถึงการการลอกท่อระบายน้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะเศษดิน เศษขยะ กิ่งไม้ และเศษปูน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการระบายน้ำและเตรียมการรองรับกับช่วงฤดูฝนที่กำลังจะเกิด

การประเมินสถานการณ์น้ำ กล่าวคือ เทศบาลได้มีการอาศัยข้อมูลจากการประสพภัยของพื้นที่ต้นน้ำประมาณ 2-3 เดือน อันได้แก่ ประสพการณ์น้ำท่วมจากจังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และปทุมธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประตูน้ำบางโคมศรีและประตูระบายน้ำพระงามที่จังหวัดสิงห์บุรี เกิดการพังทลายทำให้สามารถประเมินสถานการณ์ได้ว่าจังหวัดนนทบุรีในฐานะที่เป็นพื้นที่ปลายน้ำจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน จึงได้เตรียมรับมือกับปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน การตรวจสอบความแข็งแรงของประตูระบายน้ำ การเสริมความสูงของประตูระบายน้ำ การดำเนินการเร่งสร้างคันกันน้ำและการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้อาศัยข้อมูลจากการคาดการณ์ความสูงของระดับน้ำทั้งจากข้อมูลของเทศบาลเองและข้อมูลจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือเพื่อใช้ในการวางแผนรับมือไว้ล่วงหน้า

การสำรวจพื้นที่เสี่ยงและสร้างคันกันน้ำ ก่อนที่จะประสบกับปัญหาอุทกภัยนั้นทางเทศบาลได้ทำการสำรวจพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดความเสียหายมากที่สุดนั้นก็คือบริเวณพื้นที่ที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร จำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่เป็นพื้นที่รอยต่อกับท้องถิ่นอื่นและเป็นพื้นที่รับน้ำก่อนพื้นที่อื่น ๆ ในเขตเทศบาล อันได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก ชุมชนวัดแค่นอก และชุมชนวัดตำหนักใต้ โดยข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและระดับการให้ความช่วยเหลือของแต่ละพื้นที่ที่ควรจะเป็น สำหรับการสร้างคันกันน้ำนั้นได้มีการเร่งดำเนินการหลังจากที่ระดับน้ำเริ่มสูงกว่าระดับ 2 เมตรขึ้นไป โดยเฉพาะการเตรียมวางกระสอบทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในระดับความสูง 3 เมตร และภายหลังมีการเพิ่มความสูงเป็น 3.5 เมตร นอกจากนี้ยังมีการเสริมความสูงที่บ้านประตูระบายน้ำโดยเพิ่มกระสอบทรายเพื่อให้มีความสูง 3.80 เมตร ทั้งนี้การวางกระสอบทรายข้างต้นมีเทคนิคในการเสริมความแข็งแรงโดยวางสลับฟันปลามีการใช้ไม้และถังน้ำมันเติมน้ำมาช่วยในการค้ำยันเพื่อป้องกันไม่ถล่มและรั่วซึมได้ง่าย โดยสำนักการช่างถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวโดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมในการจัดหาทรายและกระสอบทราย

การมอบหมายภารกิจให้หัวหน้าส่วนแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการภายในมีการเตรียมแบ่งภารกิจความรับผิดชอบหากปัญหาอุทกภัยภายใต้การบัญชาการจากผู้บริหารของเทศบาล

โดยสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเตรียมรับมือพิบัติภัยด้านการเรียงกระสอบทราย สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเตรียมการด้านสุขอนามัย สำนักปลัดเทศบาลเตรียมการเผ่าระวัง และจัดการด้านอาหาร สำนักการคลังเตรียมการด้านวัสดุอุปกรณ์และการรับบริจาค สำนักการศึกษาเตรียมการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราว กองวิชาการและแผนงานเตรียมการด้านประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร แจ้งเตือนประชาชน และกองสวัสดิการสังคมเตรียมการด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย

5.1.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสู้ภัยน้ำท่วม คือ การดำเนินการในช่วงขณะเกิดภัยตามแผนที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้ารวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการขณะเกิดอุทกภัย ได้แก่ การจัดแบ่งภาระงานของหน่วยงานภายใน การประกาศข่าวสารและเตือนภัย การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็ว/ รักษาความปลอดภัย การให้ความช่วยเหลือ การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การสนับสนุนด้านหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การสร้างความร่วมมือกับประชาชนและประสานงานกับชุมชน ทั้งนี้ในช่วงเวลาที่ประสบกับอุทกภัยนั้นงานที่สำคัญงานหนึ่งคืองานช่วยเหลือผู้อยู่นอกแนวคันกันน้ำ การทำสะพาน ทางเดิน แจกเครื่องอุปโภคบริโภค การจัดหาเรือ เพราะสะท้อนให้เห็นถึงความช่วยเหลือและมีมิตรไมตรีต่อกันระหว่างประชาชนที่อยู่เหนือคันกันน้ำและใต้คันกันน้ำ

ดังนั้นจากผลของการวิจัยผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (ขณะเกิดภัย) กรณีการสู้ภัยน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในขณะเกิดภัย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.3 แสดงการจัดการในภาวะฉุกเฉิน/การสู้ภัยน้ำท่วมของเทศบาลนครนนทบุรี

การจัดแบ่งภาระหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์กรภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้บริหารและ ปลัดเทศบาลนครนนทบุรีตามการเตรียมการด้านการมอบหมายหัวหน้าส่วนรับผิดชอบดังที่ได้อธิบายไป แล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักการช่างและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล ถือว่าเป็นหน่วยงานภายในหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากเป็นหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบการระบายน้ำ การจัดการสาธารณภัย และขั้นตอนการทำคันกันน้ำและการเฝ้าระวัง พื้นที่เสี่ยงภัย เริ่มตั้งแต่การจัดเรียงกระสอบทรายเพื่อให้ได้ความสูง 3.70 เมตร ให้เพียงพอในการรองรับ กับปริมาณน้ำที่จะเข้าท่วมพื้นที่ การจัดเตรียมเครื่องสูบน้ำเพิ่มจากเดิม 50 เครื่องเป็น 70 เครื่อง เพื่อสูบน้ำที่ท่วมให้เร่งระบายออกไม่ให้เอ่อท่วมถนนสายหลักและเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ในขณะที่ระดับน้ำ สูงสุดพื้นที่ภายในบางแห่งอาจจะยังคงมีน้ำท่วมขังบ้าง เนื่องจากประตูระบายน้ำต้องรักษาระดับน้ำใน คลองภายในให้สมดุลกับระดับน้ำภายนอกที่มีระดับสูง เพื่อป้องกันมิให้ประตูน้ำหักล้มลงทั้งนี้การบริหาร จัดการอุทกภัยในขณะเกิดภัยนั้นมีลักษณะของการบังคับบัญชาที่มีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การมีระบบการประกาศข่าวสารและเตือนภัยที่หลากหลายช่องทางและเข้าถึงประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางอินเทอร์เน็ต บ้ายประกาศ รถประชาสัมพันธ์ วิทยุชุมชน การประสานงานกับผู้นำชุมชน ตลอดจน การทำความเข้าใจกับประชาชนผ่านกลไกของนักการเมืองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและ เป็นบุคคลที่ประชาชนมีความใกล้ชิดและเคารพนับถือ ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักด้านการสื่อสารกับ ประชาชนคือ กองวิชาการและแผนงาน ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการหลักเกี่ยวกับข้อมูลและสถานการณ์น้ำ ในขณะนั้นทั้งนี้การสื่อสารของประชาชนผ่านเทศบาลเองก็อาศัยช่องทางดังกล่าวเช่นกัน ประกอบกับการ ติดต่อทางเบอร์โทรศัพท์อีกด้วย

การสร้างความร่วมมือในการสูบน้ำท่วมทั้งจากประชาชนในพื้นที่ จิตอาสา องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในและนอกพื้นที่ ทั้งนี้เพราะนอกจากจะพื้นที่แหล่งชุมชนที่ได้รับรับความเดือดร้อนอย่าง แท้จริงแล้วเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือบทบาทและสายสัมพันธ์ของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำ ท้องถิ่นกลายเป็นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างแรงสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ในการจัดการวิกฤติ การบริหารจัดการเรื่อง “คน” เป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะคณะผู้บริหารของเทศบาลถือ เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแก้ปัญหาให้กับเทศบาลโดยตรง อีกทั้งยังร่วมปฏิบัติการร่วมกับชุมชนเพราะ นักการเมืองท้องถิ่นมีสายสัมพันธ์อันดีกับชุมชนมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำในเทศบาลนครนนทบุรี คณะผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลต้องติดต่อและประสานกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงถือเป็นจุดเชื่อมสำคัญในการประสานและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเทศบาลกับประชาชน

การตั้งชุดเคลื่อนที่เร็วที่คอยช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเร่งด่วน รวมทั้งการจัด เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยคอยลาดตระเวนสอดส่องแนวคันกันน้ำ ระดับน้ำ และความปลอดภัยของ บ้านเรือนของประชาชนในยามที่เกิดอุทกภัย เพื่อสร้างความผ่อนคลายและความไว้วางใจของประชาชนใน ระดับหนึ่ง แต่ถึงแม้ว่าทางเทศบาลจะได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่หน่วยรักษาความปลอดภัยคอยตรวจตรา บ้านเรือนตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นก็ตาม แต่ก็ทราบดีว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของ

จำนวนเจ้าหน้าที่และความยากลำบากในการเดินทางตรวจตราตามพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้ประชาชนยังไม่เกิดความมั่นใจเท่าที่ควร ดังนั้นผู้ประสบอุทกภัยหลายคนจึงตัดสินใจที่จะอาศัยอยู่ในบ้านต่อไปหรือบางครั้งบอกรับเลือกที่จะให้สมาชิกบางคนในครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านคอยระแวดระวังทรัพย์สินหรือของมีค่าภายในบ้าน

การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัยในด้านต่าง ๆ ในยามวิกฤตและรายงานสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง หากมีเหตุหรือสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแจ้งศูนย์อำนวยการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยและส่งเจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขได้อย่างทันท่วงที อันถือว่าเป็นบทบาทสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการกระจายของรับบริจาคและความช่วยเหลือต่าง ๆ ผ่านทางผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของแต่ละชุมชนเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดความทั่วถึง เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่ทราบดีเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในแต่ละครัวเรือนและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของภูมิศาสตร์ของแต่ละชุมชนมากกว่าทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวเป็นหน้าที่สำคัญของเทศบาลที่จะต้องจัดตั้งเพื่อรองรับผู้ประสบภัยทั้งในและนอกพื้นที่และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อปี พ.ศ. 2554 ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ตั้งอยู่ในเขตของเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีจำนวน 16 ศูนย์ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้ 17,050 คน โดยอาศัยพื้นที่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย วัด มัสยิด และอาคารต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งจากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงจำนวน 3,277 คน

การสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ที่ออกพบปะกับประชาชน ทั้งจากที่เกิดจากการประสานงานของทางเทศบาลโดยตรงและหน่วยแพทย์พยาบาลที่เป็นจิตอาสาจากภายนอกในการดูแลผู้ป่วยที่ยังคงอาศัยอยู่ในบ้านเรือน การควบคุมโรคติดต่อและโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้น การแจกจ่ายยารักษาโรค การให้ความรู้ด้านสุขอนามัย ตลอดจนการใช้แนวทางจิตวิทยาในการพูดคุยเพื่อให้ผ่อนคลายความเครียด โดยได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน คือ คณะแพทย์พยาบาลจากโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า เหล่ากาชาดจังหวัดนนทบุรี ภาคเอกชน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สถาบันบำราศนราดูร โรงพยาบาลโรคทรวงอก รองรับการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยหนักตลอดจนสนับสนุนยาเวชภัณฑ์และเยียวยาจิตใจ

การประสานงานและสร้างความร่วมมือกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียสละของชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่ยอมให้พื้นที่ถูกน้ำท่วมและยอมอยู่นอกแนวเขตคันกั้นน้ำของเทศบาลเพื่อรักษาพื้นที่ภายในส่วนใหญ่ไว้โดยไม่ต้องแบกรับกับภาวะความตึงเครียดและความเสียหายต่าง ๆ ของบ้านเรือนและทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ด้วยการประสานงานของเทศบาลในการทำความเข้าใจกับประชาชนและการให้คำมั่นสัญญาที่จะดูแลความเดือดร้อนอย่างเต็มที่ จึงทำให้เป็นการลดแรงต้านจากประชาชนผู้ประสบภัยและที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการที่นักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนสามารถที่จะถ่ายทอดข่าวสาร

และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ประสบกับอุทกภัยในการสร้างแนวคันกันน้ำเพื่อที่จะรักษาเขตพื้นที่สำคัญภายในไม่ให้ถูกน้ำท่วมได้

5.1.4 การจัดการหลังเกิดภัย เป็นกระบวนการบรรเทาความทุกข์ของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการหลังเกิดอุทกภัย ได้แก่ การเร่งเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจ การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การแพทย์และสาธารณสุข การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติ การทำประชาคมเมือง และการปฏิบัติตามแผนการฝึกซ้อม

โดยสรุปแล้วการดำเนินงานของเทศบาลนครนนทบุรีในช่วงหลังเกิดภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทกภัยในช่วงหลังเกิดภัย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.4 การจัดการหลังเกิดภัยของเทศบาลนครนนทบุรี

การเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อนในด้านความรู้สึกและสุขภาพจิตของประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การจัดกิจกรรมบริการต่าง ๆ ของทางเทศบาลจึงต้องการที่จะบรรเทาความเครียด ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมพิเศษที่จัดขึ้นมาหรือกิจกรรมงานประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่นซึ่งจัดขึ้นทุกปีก็ยังมี การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในเบื้องต้นหลังจากที่สามารถวางใจในสถานการณ์น้ำว่าคงตัวแน่นอนแล้วเทศบาลได้เริ่มมาตรการในการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยออกสำรวจความเสียหาย รวมทั้งการจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย

การเร่งกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลถือว่าเป็นเรื่องใหญ่สำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพราะนอกจากจะมีจำนวนมากแล้วยังถือว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะเชื้อโรคต่าง ๆ นานาและอาจนำไปสู่ปัจจัยเสี่ยงในเรื่องของโรคระบาด ดังนั้นแม้ว่าการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เรื่องการจัดเก็บขยะแก่ประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญแล้ว สิ่งที่ต้องทำควบคู่กันก็คือการเร่งเก็บกวาดและทำลายจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ในช่วงวิกฤตน้ำท่วมนั้นมีการใช้งานรถเก็บขยะของทางเทศบาลอย่างหนักจนทำให้เกิดความเสียหายเกือบหมด ทำให้ทางเทศบาลจึงได้จ้างบริษัทเอกชนเช่ารถมาบรรทุกโดยมีการบริหารจัดการกับขยะให้นามากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้วก็ตักใส่รถรับจ้างขนออก กล่าวคือ ทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกองต่อจากนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่และนำไปกำจัดต่อไปที่อำเภไทรน้อย วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้ต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณเพิ่มก็ตามแต่เพื่อเป็นการป้องกันโรคระบาดและภัยต่าง ๆ ที่อาจจะตามมาในภายหลังก็จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ

การแพทย์และสาธารณสุข หลังจากในช่วงวิกฤตสิ้นสุดลงแล้วการควบคุมโรคระบาดและสุขอนามัยของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นการจัดหน่วยแพทย์และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเคลื่อนที่ในการควบคุมโรคระบาดดูแลสุขภาพอนามัยและยารักษาโรคจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดการหลังเกิดภัย โดยการดูแลเรื่องขยะและความสะอาดเพื่อป้องกันโรคติดต่อ การจัดหาหน่วยอาสาสมัครมาบริการแจกจ่ายให้กับประชาชนเพื่อลดกลิ่นเหม็นและการเน่าเสียของน้ำที่ท่วมขัง

การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ โดยหลังเกิดภัยทางเทศบาลได้ดำเนินการปรับปรุงประตูละบายน้ำและทางระบายน้ำทั้งหมดในพื้นที่โดยการลอกท่อระบายน้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะจากเศษดิน เศษปูน กระสอบทราย เศษขยะ กิ่งไม้ วัชพืช และมีไขมันอุดตันภายในท่อระบายน้ำ

การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา เมื่อผ่านพ้นวิกฤตไปแล้วทางเทศบาลได้มีการจัดงานย้อนรำลึกความทรงจำฝ่าวิกฤตน้ำท่วม “นครนนท์เธอร์แลนด์” ในวันอังคารที่ 20 ธันวาคม 2554 ที่บริเวณท่าน้ำนนท์ โดยมีการเชิญประชาชน ชุมชน พ่อค้าแม่ค้า จิตอาสา บริษัท ห้างร้าน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ที่สนับสนุนเงินบริจาค สิ่งของและปัจจัยต่าง ๆ ทั้งร่างกายแรงใจ เพื่อจัดงานเลี้ยงขอบคุณทุกฝ่ายที่ช่วยกันนำพาเมืองนนทบุรีให้รอดพ้นมหาอุทกภัยปี 2554 และยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในเขตพื้นที่อีกด้วย

การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย รวมทั้งยังวางแผนก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ทางเทศบาลได้เตรียมการที่จะขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง 15 บานที่มีอยู่ในพื้นที่จากกรมชลประทานให้มาอยู่ในการควบคุมดูแลของทางเทศบาลเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ความสะดวกรวดเร็ว และควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยในพื้นที่

การประชุมเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในวางแผนการจัดการน้ำท่วมเทศบาลนครนนทบุรีในระยะต่อไป โดยหลังจากที่มหาอุทกภัยสิ้นสุดลงเทศบาลนครนนทบุรีได้รับดำเนินการจัดประชุมประชาคมเมืองประจำปี 2555 เพื่อระดมความเห็นจากทุกภาคส่วน โดยได้มีการจัดขึ้นในวันที่ 11 มกราคม 2555 ณ โรงแรมโกลเดนทรากอน จังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาเป็นแกนหลักก็คือปัญหาอุทกภัย ภายใต้ชื่อ “อนาคตนครนนท์น้ำไม่ท่วม (No Flood)” โดยการประชุมประชาคมเมืองในปีนี้ได้มีการจัดขึ้นเร็วกว่าทุก ๆ ปี สืบเนื่องจากต้องการนำประเด็นเกี่ยวกับน้ำท่วมเมื่อปลายปีที่ผ่านมาให้นำไปสู่การปรึกษาหารือและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับทางเทศบาลในการวางแผนรับมือและดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมในระยะต่อไปโดยเร่งด่วน

แผนการบริหารจัดการอุทกภัย ทั้งนี้จากบทเรียนของปัญหาอุทกภัยในปี 2554 เทศบาลนครนนทบุรีมีแผนการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต 3 โครงการหลักคือ (1) โครงการก่อสร้างแนวคันป้องกันน้ำท่วมริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตร พร้อมปรับปรุงก่อสร้างสถานีสูบน้ำช่วงตั้งแต่คลองบางตลาดถึงคลองบางเขนซึ่งในแผนงบประมาณมีการประมาณการถึง 2,100 ล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงเขื่อนเดิมและก่อสร้างเขื่อนใหม่ตั้งแต่ปากคลองบางตลาดถึงคลองบางเขนเก่า การก่อสร้างสถานีสูบน้ำปลายคลอง 11 แห่ง และการปรับปรุงสถานีสูบน้ำปลายคลองเดิม 7 แห่ง (2) โครงการป้องกันน้ำท่วมบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน เพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วมขังบริเวณบริเวณถนนประชานิเวศน์และถนนงามวงศ์วาน และ (3) โครงการปรับปรุงประตูระบายน้ำทั้งหมด โดยครอบคลุมประตูระบายน้ำที่อยู่ตามริมแม่น้ำทั้งหมดเพื่อสอดคล้องกับโครงการเร่งด่วนโครงการแรก เพื่อให้การบริหารจัดการเปิด - ปิดประตูน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ มีการขอรับโอนประตูระบายน้ำทั้ง 15 แห่งจากกรมชลประทานให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลโดยตรง

การฝึกซ้อมตามแผนเพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาอุทกภัย เทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับจังหวัดนนทบุรีและหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีรวมกว่า 40 องค์กร ได้ดำเนินการทำการฝึกซ้อมแผนป้องกันอุทกภัย เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ณ สถาบันพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากร กรมสรรพสามิต ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นเขตภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของเทศบาลนครนนทบุรีและสถานที่แห่งนี้เป็นสถานที่ที่เคยใช้เป็นศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมเมื่อปี 2554 โดยมีการจำลองสถานการณ์เหตุการณ์น้ำท่วมและแนวทางดำเนินการต่าง ๆ ในยามเกิดวิกฤตตามแผนการที่ได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญประกอบด้วยชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูง คือ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดตำหนักใต้ โดยการฝึกซ้อมครั้งนี้ทางเทศบาลนครนนทบุรีในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ทำการร่วมฝึกซ้อมและสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์

พร้อมรถยนต์ดับเพลิง รถยนต์บรรทุกน้ำ รถกู้ภัย รถตรวจการณ์ รถประชาสัมพันธ์ รถพยาบาล อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องมือสื่อสารทุกชนิด การเตรียมกำลังชุมชนและประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาล พร้อมทั้งการร่วมจัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

5.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยเทศบาลนครนทบุรี

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในการบริหารจัดการนั้น ย่อมมีทั้งที่ประสบความสำเร็จในทางตรงกันข้ามก็อาจมีปัญหาและอุปสรรคบางประการในการจัดการโดยเฉพาะในการจัดการวิกฤติช่วงน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 นั้นย่อมเป็นที่น่าจับตามองทางการจัดการในการฟื้นฟูต่ออุปสรรคทางการบริหาร ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นสำคัญ ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการอุทกภัยกรณีเทศบาลนครนทบุรี ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือในระยะแรกช่วงที่มีการเกิดอุทกภัยนั้น มีการดำเนินการของเทศบาลที่บริหารตามสถานการณ์ จนอาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ที่ไม่อาจเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

อย่างไรก็ตามภายหลังจากสถานการณ์คลี่คลาย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือเวียนแจ้ง ด่วนที่สุด ที่ กค(กวพ)0421.3/ว382 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เรื่อง การอนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งแจ้งเวียนไปยังทุกหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในช่วงวิกฤติที่ไม่อาจจัดซื้อจัดจ้างได้ตามระเบียบกฎหมาย เพราะทุกหน่วยงานที่ประสบภัยต้องดำเนินการเร่งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อลดผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาน้ำท่วมในครั้งนั้น ซึ่งมีความจำเป็นในการเร่งหาพัสดุอย่างเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้การประกาศยกเว้นดังกล่าวมีผลภายหลังจากที่มีการประกาศภัยพิบัติไปจนกว่าสถานการณ์จะสิ้นสุด ทั้งนี้หากเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุในช่วงฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัยนั้นคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ให้ดำเนินการตามระเบียบพัสดุเช่นเดิม

ประการที่สอง ปัญหาการจัดการมูลฝอย ปัญหานี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่ทำลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเมื่อน้ำมา หากไม่มีการจัดการที่ดีก็ส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำขยะอีกทั้งยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันเป็นผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน

สำหรับปัญหายาขะนั้นเทศบาลนครนทบุรีก็ประสบปัญหา กล่าวคือในระยะแรกฝั่งตะวันตกของเทศบาลน้ำไม่ท่วมมากนัก รถเก็บขยะของเทศบาลสามารถวิ่งได้ กล่าวคือปริมาณน้ำก็ท่วมแต่รถเก็บขยะยังสามารถวิ่งผ่านน้ำไป อย่างไรก็ตามเมื่อรถขยะใช้การในช่วงน้ำท่วมมากๆ ทำให้รถเก็บขยะเสียทั้งหมดทางเทศบาลนครนทบุรีจึงจ้างบริษัทเช่ารถมาบรรทุก ทางเทศบาลนครนทบุรีจะเก็บขยะมากองไว้ในที่ที่มีการเตรียมการไว้แล้วก็ตักใส่รถรับจ้างขนออก กล่าวคือทางเทศบาลใช้วิธีทยอยขนขยะออกจากบริเวณน้ำท่วมแล้วรวบรวมมาเทกองต่อนั้นก็จ้างรถบรรทุกของเอกชนมาขนขยะออกนอกพื้นที่ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างรถเอกชนเพื่อขนขยะนั้นมีราคาสูงมากทั้งนี้ขยะที่ขนออกจากบริเวณเทศบาลนครนทบุรีนั้น มีการนำไปทิ้งที่อำเภไทรน้อย

ประการที่สาม การขาดวัสดุอุปกรณ์/กำลังคน ในการทำงานภาวะวิกฤตินั้นประสบปัญหาทุกวัน เนื่องจากภาวะวิกฤตตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ทำให้เกิดภาวะแย่งทราย ภาวการณ์แย่งกระสอบทราย กล่าวคือ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาน้ำท่วมกันหมด บางเทศบาลก็ไม่เคยสั่งทรายก็มีการสั่งเพิ่มเติม ท้องถิ่นที่ไม่เคยสั่งถึงก็สั่งก็ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรายและวัสดุประกอบการป้องกันน้ำท่วม เพราะฉะนั้นปัญหาของเทศบาลก็คือบางวันได้รับทรายจำนวนมากบางวันถึงที่จะบรรจุทรายไม่มี บางวันทรายไม่มี บางวันกำลังคนไม่มี ช่วงแรกจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม กำลังคนของเทศบาลนครนนทบุรีมีน้อยมาก จนกระทั่งวันที่ 22 ตุลาคม 2554 ทำนํ้านนท์แตก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้มีอาสาสมัครมาช่วยเทศบาลมากขึ้น ในด้านอาหารก็มีการส่งมาเพิ่มขึ้น เพราะก่อนหน้านี้เทศบาลนครนนทบุรีมีแต่กำลังของเทศบาลเป็นหลัก เพราะว่าเทศบาลขอกำลังอาสาสมัคร กลุ่มอาสาสมัครยังมองว่าก็สถานการณ์ยังไม่รุนแรงมากนัก พอเดือนแรกทางเทศบาลนครนนทบุรีได้ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชนว่าขออาสาสมัครมาช่วย จึงได้สมาชิกอาสาสมัครมาช่วยมากขึ้น เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นทำให้เทศบาลมีการจัดการที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือในช่วงกลางคืนอาสาสมัครก็จะช่วยกันรอกทรายไว้ให้เทศบาลพอถึงเวลาเช้าสำนักงานช่างก็ลำเลียงออกลงพื้นที่อาสาสมัครก็รอกกระสอบทรายให้ทั้งวันทั้งคืนจนถึงประมาณ 4 ทุ่ม

ประการที่สี่ จุดแตกรั่วใหม่ๆ ของแนวคันกันน้ำ กรณีแนวคันกันน้ำแตก ทำนํ้านนท์ (22 ตุลาคม 2554 เวลา 15.30 น.) วัดปากน้ำ โรงเรียนกลาโหมอุทิศ โรงเรียนพงษ์สวัสดิ์ ซอยนนทบุรี 17 คลองประปา ปัญหาจุดแตกรั่วใหม่ ๆ นี้ จะมีแตกทุกวันหลายจุดด้วยกัน ทำให้กำแพงพังเพราะเราใช้กำแพงบ้านเป็นกำแพงกันน้ำเยอะ ทั้งนี้การรื้อแนวกันน้ำบางจุดก็จะมีปัญหาที่ประชาชนทนไม่ได้เพราะว่าทำไมต้องให้นํ้ามาท่วมบ้านเขาเหล่านั้นแต่ก็อาศัยการเจรจาของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

ประการที่ห้า ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องนี้เป็นปัญหาแทบทุกพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นห่วงทรัพย์สินมากกว่าชีวิต ดังจะเห็นได้จากความพยายามของทางเทศบาลจัดให้มีศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย แต่ประชาชนส่วนหนึ่งมักจะไม่ไปพักในศูนย์พักพิงทำให้เป็นปัญหาในการจัดการโดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งอาหารและน้ำแก่ผู้ประสบภัย ทั้งนี้ในครัวเรือนหนึ่งจะมีคนเฝ้าบ้านประมาณหนึ่งคน หากแต่บ้านแต่ละหลังอยู่กระจัดกระจายกันไม่สะดวกต่อการให้บริการประชาชนของเทศบาล นอกจากนี้ในส่วนของการเฝ้าดูแลทรัพย์สินเป็นเรื่องสำคัญก็จริงหากแต่ที่สำคัญคือสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนมีความสำคัญกว่า เรื่องนี้ลงลึกถึงเรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย

ประการที่หก ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยกรณีอุทกภัย การประเมินผลกระทบของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยในบริบทของพื้นที่ประสบปัญหาเรื่องการได้รับเงินชดเชย เนื่องจากมีความคาดหวังจากรัฐบาลว่าจะได้รับเงินร่วมสองหมื่นบาท แต่ไม่ได้ชี้แจงว่าสภาพการณ์เช่นใดจะได้จำนวนดังกล่าว ทั้งนี้ต่อมาเมื่อมีการส่งเรื่องเบิกจ่ายกับทางเทศบาลประชาชนบางส่วนมีความรู้สึกว่าได้เงินตามความเสียหายอย่างเป็นธรรมซึ่งก็มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการทำงานของเทศบาลในฐานะหน่วยประสานกับประชาชน

5.3 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

5.3.1 การวางแผนบริหารจัดการอุทกภัย เป็นที่ทราบกันดีว่าเทศบาลนครนนทบุรีมักประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุก ๆ ปี เพราะเนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นทางผ่านของแม่น้ำและลำคลองเป็นจำนวนมากแล้ว ด้วยความที่เป็นเขตพื้นที่ปริมณฑลซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองจากกรุงเทพมหานครทำให้เขตพื้นที่เทศบาลกลายเป็นแหล่งธุรกิจและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการไหลและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากปริมาณน้ำที่เกิดจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่เขตเทศบาลแม้จะมีการท่วมขังอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ทว่าด้วยสรรพกำลังและความสามารถในการระบายน้ำของเทศบาลที่มีอยู่ก็ย่อมที่จะทำให้ปัญหาลี้คลายไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากว่าเป็นลักษณะของมวลน้ำมหาศาลที่ไหลบ่ามาจากนอกพื้นที่โดยเฉพาะผ่านทางลำคลองที่มีอยู่รอบด้านและผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยาดังเช่นปี พ.ศ. 2554 ก็เป็นการยากที่ทางเทศบาลจะสามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นประจำทุกปีด้วยสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่เทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นพื้นที่ปลายน้ำที่รองรับน้ำเหนือไหลบ่าและเป็นทางไหลของน้ำก่อนที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานครและไหลลงสู่ทะเลต่อไป

2) มีอาคารบ้านเรือนที่เป็นสิ่งปลูกสร้าง ที่พักอาศัย หน่วยงานราชการ และมีการก่อสร้างอาคารสูงหลายชั้นเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการกีดขวางทางน้ำไหลโดยธรรมชาติ

3) พื้นที่เทศบาลมีคลองอยู่ล้อมรอบ อันได้แก่ ทิศเหนือคลองบางตลาด 6.7 กิโลเมตร ทิศใต้ติดคลองบางเขน 5 กิโลเมตร ทิศตะวันออกติดคลองส่วยและคลองประปาอีก 4 กิโลเมตร รวม 15.7 กิโลเมตร

4) พื้นที่ภายในเขตเทศบาลมีคลองแยกย่อยในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นทางน้ำไหลผ่านอีกจำนวน 27 คลอง ย่อมเป็นช่องทางให้น้ำที่ไหลบ่าสามารถแทรกซึมได้ทั่วทุกทาง

5) การที่เทศบาลมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาดลตระยะทาง 10 กิโลเมตร และที่สำคัญคือยังไม่มีคันกั้นน้ำที่เป็นมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเอ่อล้นมายังพื้นที่บ้านเรือนของประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างชานาน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวนประมาณ 5,000 ครัวเรือน

ดังนั้นแนวทางในการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงนั้นก็คือปัจจัยความเสี่ยงที่ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยจากที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้จะต้องนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการวางแผนในด้านการจัดการกับปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ แนวทางการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยระยะเร่งด่วนนั้นทางเทศบาลควรดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินการล้างท่อระบายน้ำในเขตชุมชน ชุดลอกคู คลอง แหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งกำจัดวัชพืชสิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อสามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่อุทกภัยให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ในช่วงฤดูฝน ส่วนในระยะยาวนั้น ได้แก่ การบูรณาการแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรีร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และระดับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือแม้แต่กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนของทุกปี

เครื่องมือที่สำคัญสำหรับการวางแผนในการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครนนทบุรี อีกประการหนึ่ง ก็คือ การทำประชาคมเมือง ซึ่งการทำประชาคมเมืองเป็นสิ่งที่ทางเทศบาลได้เนนกิจกรรมเป็นประจำทุกปีเพื่อระดมความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนหรือตัวแทนของกลุ่มชุมชนในการพิจารณาหรือตัดสินใจกำหนดนโยบายและการชี้แจงรายงานผลการดำเนินงานของเทศบาลในปีที่ผ่านมา ให้ทางประชาคมได้รับทราบ ดังนั้นทางเทศบาลจึงควรนำประเด็นในเรื่องของการจัดการอุทกภัยรวมถึงแนวทางในการจัดการอุทกภัยในระยะต่อไปเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและให้ได้รับข้อมูลปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ทางเทศบาลยังไม่มีแนวคันกันน้ำที่ได้มาตรฐานตลอดพื้นที่ที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทาง 10 กิโลเมตรนั้นถือว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ดำรงชีวิตและอาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นประจำทุกปี ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลระหว่างการวิจัยนั้นทางคณะผู้วิจัย พบว่า พื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนของชุมชนดั้งเดิมที่เคยอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่แห่งนี้มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ และมักถูกน้ำกัดเซาะริมชายฝั่ง ทำให้ครัวเรือนหลายรายจำเป็นต้องยกพื้นบ้านให้สูงมากขึ้นกว่าระดับน้ำในช่วงน้ำหลาก ซึ่งข้อมูลในปัจจุบันพบว่ามีชุมชนที่อยู่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 5,000 ครัวเรือน โดยมีชุมชนที่มีความเสี่ยงด้านอุทกภัยสูงสุดได้แก่ ชุมชนวัดน้อยนอก วัดแคนอก และวัดท่าหนักใต้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นที่รับน้ำลำดับต้น ๆ ของเทศบาลและถือเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาลนครนนทบุรีกับเทศบาลนครปากเกร็ด

5.3.2 การสร้างคันกันน้ำถาวร การแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดและมีความจำเป็นเร่งด่วนในเขตพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาก็คือการสร้างคันกันน้ำตลอดระยะทาง 10 กิโลเมตรที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจากการประมาณการค่าใช้จ่ายในการสำรวจและก่อสร้างทั้งหมดนั้นคาดว่าจะใช้งบประมาณมากถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณดังกล่าวถือว่าเกินขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพียงลำพังได้ แม้ว่าทางเทศบาลนครนนทบุรีถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนมากก็ตาม ทว่างบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวนั้นถือว่าเกินขอบเขตของงบประมาณที่เทศบาลจะแบกรับภาระได้ ดังนั้นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยมือของรัฐบาลกลางเข้ามาช่วยในการสนับสนุน

ทั้งนี้ในส่วนความเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อโครงการสร้างเขื่อนกันน้ำนั้น ในเบื้องต้นจากการลงพื้นที่สอบถามและการสนทนากลุ่มกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องและสนับสนุนที่จะให้มีการดำเนินโครงการก่อสร้างคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาเนื่องจากเป็นความต้องการของชุมชนอยู่แต่เดิมแล้วซึ่งประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าจะช่วยป้องกันมิให้เกิดอุทกภัยที่หรือแม้แต่เป็นการช่วยบรรเทาให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวถือว่าเป็นโครงการใหญ่ที่มีการใช้งบประมาณมหาศาลและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งในเขตเทศบาลและในเขตพื้นที่อื่น ๆ ดังนั้นทางเทศบาลและรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 และ 67 ซึ่งจะต้องมีการสำรวจผลกระทบที่จะเกิดต่อชุมชน รวมถึงจะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านทางทำประชาพิจารณ์และการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกขั้นตอนเสียก่อน ถึงกระนั้นก็ตามโครงการดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหา

ของเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงโดยเฉพาะในประเด็นทางการเมืองและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

5.3.3 ภาวะผู้นำในช่วงวิกฤติ ภาวะผู้นำในการตัดสินใจช่วงเกิดวิกฤติมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะลำพังแต่เพียงข้าราชการคงไม่สามารถตัดสินใจใช้งบประมาณกว่า 70 ล้านเพื่อแก้ไขปัญหาทั่วม โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ประกอบการป้องกัน ซึ่งมีการแบ่งซื้อ อันเป็นการผิดต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือบางกรณีมีการวางเงินก่อนแล้วค่อยได้ของมา เช่น ทราบ กระสอบ เป็นต้น เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวเป็นช่วงวิกฤติ วัสดุอุปกรณ์ป้องกันน้ำท่วมก็มีราคาที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันของก็น้อยลงอันเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้ได้วัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ การตัดสินใจตามสถานการณ์ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการป้องกันน้ำ เพราะในขณะที่ทางเทศบาลสั่งการให้มีการทำคันกันน้ำแต่กลับพบว่ามีความคันกันอื่นแต่ต้องเร่งดำเนินการซ่อมแซม ผู้บริหารท้องถิ่นก็เร่งแก้ไขซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของสถานการณ์

5.3.4 การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วม นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผนึกกำลังต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลที่พร้อมจะเข้าโจมตีเมืองที่อยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาทุกเมื่อ กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น กล่าวได้ว่าการประสานงานและสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม นั้นคือ มีการดำเนินการขอความร่วมมือกับหลายหน่วยงานดังนี้

การขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการในจังหวัดเพื่อดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยในเขตพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาลตำบลทับสะแก เทศบาลเมืองชัยภูมิ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบลศาลากลาง การช่วยเหลือของท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนเครื่องอุปโภค บริโภคที่สำคัญเช่น เครื่องสูบน้ำ อาหารและเครื่องมือ เป็นต้น ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือดังกล่าวเกิดจากนอกจากจะเกิดขึ้นจากความต้องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่แล้ว ยังพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมศึกษาดูงานทำให้เกิดความรู้จักมักคุ้นกันการช่วยเหลือกันจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันแล้ว ภาคเอกชนนับได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการสนับสนุนยุทธปัจจัยในการต่อสู้กับมวลน้ำที่มีปริมาณมหาศาลนี้ ด้วยการสนับสนุนหลายช่องทางเช่น อุบลริสอร์ท บริษัทแพไม้ไผ่ 150 ชุด บริษัทไซโจเดนกิ บริษัททราย จำนวน 500 คิว และถุงเพื่อบรรจุกระสอบทราย 5,000 ใบ ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขต เทศบาลนครนนทบุรี ดังนั้นการรักษาเมืองจึงเป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

นอกจากนี้สื่อสารมวลชนก็มีการติดตามและรายงานสถานการณ์ช่วงเกิดภัยน้ำท่วม รวมถึงการระดมทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีของเทศบาลนครนนทบุรีก็ได้รับอานิสงค์ของสื่อสารมวลชนในการช่วยเหลือทั้งด้านข้อมูลและการช่วยเหลือ

การสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ในการบริหารจัดการน้ำนั้นแม้จะมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงใดหากไม่สามารถจัดการคนได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดกรความขัดแย้งและการเฝ้าระวังการพังคั่นกั้นน้ำถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการจัดการมวลชนและการสร้างความร่วมมือในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก การสร้างความเข้าใจระหว่างพื้นที่ประสบภัยกับพื้นที่เหนือแนวคั่นกั้นน้ำ สิ่งเหล่านี้มีความพยายามในการทำทำความเข้าใจระหว่างเทศบาลผ่านตัวผู้นำชุมชนและประชาชน การเข้าใจสภาพการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การแบ่งพื้นที่เหนือแนวคั่นกั้นน้ำให้เป็นแหล่งที่สามารถหาสินค้าอุปโภคบริโภค รวมถึงการมีมิตรไมตรีที่ดีของผู้ที่อยู่เหนือแนวคั่นกั้นน้ำในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สะพาน การจัดส่งอาหารและยาเวชภัณฑ์ กรณีที่ประชาชนไม่ย้ายเข้าศูนย์อพยพ นอกจากนี้ทางเทศบาลยังได้กำลังจากชุมชนในการจัดทำแนวคั่นกั้นน้ำและช่วยตรวจตราเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากประชาชนในพื้นที่แล้วยังมีอาสาสมัครหรือกลุ่มจิตอาสาจำนวนมากที่เข้าร่วมช่วยเหลือเทศบาลนครนนทบุรี ทั้งเรื่องการกรอกรกระสอบทราย การทำอาหาร หรือการจัดกิจกรรมคลายเครียดในศูนย์พักพิงสิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติที่ต้องปรับตามสถานการณ์ที่เป็นไป

นอกจากการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในยามวิกฤตแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่เทศบาลนครนนทบุรีได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานก็ให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลนครนนทบุรี คือ เทศบาลนครซุนซอน ประเทศเกาหลี ที่ให้เงินช่วยเหลือถึง 6,500,000 วอน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการช่วยเหลือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนทำให้สามารถจัดการกับปัญหาได้

5.3.5 การจัดเตรียมศูนย์พักพิงชั่วคราว ผลการศึกษาเกี่ยวกับการจัดศูนย์พักพิงชั่วคราวในครั้งนี้นำให้ทราบว่า แม้ว่าทางหน่วยงานของรัฐจะมีความพยายามในการจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราวไว้อยู่หลายแห่งเพื่อรองรับกับจำนวนผู้พักพิงไว้เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นด้านอาหาร ด้านสุขอนามัย และการขนย้ายผู้พักพิงเพื่อให้สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันพบว่าผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามาอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้เท่าที่ควร โดยจากตัวเลขพบว่า เฉพาะในเขตเทศบาลนครนนทบุรีนั้นมีศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวน 16 ศูนย์ ด้วยกัน สามารถรองรับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในและนอกเขตพื้นที่ได้อย่างน้อย 17,050 คน แต่จากข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้ที่เข้ามาพักพิงตามศูนย์ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลมีเพียง 3,277 คน เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่นั้นยังคงอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนของตนเช่นเดิมด้วยเหตุผลหลายประการ จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความทั่วถึง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพราะแม้หน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหา

อุทกภัยและการบริการแก่ประชาชนก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นสำคัญก็คือลักษณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิมนั้นจะมีทุนทางสังคมที่ประชาชนมีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนพักอาศัยอยู่เป็นอย่างมาก และมีความรู้สึกไม่อยากไปอยู่ในศูนย์พักพิงที่ทางหน่วยงานราชการจัดเตรียมไว้ให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากศูนย์พักพิงนั้นอยู่ห่างออกไปไกลหรืออยู่นอกชุมชนดั้งเดิมที่ตนพักอาศัยอยู่ ยิ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน เกิดความอึดอัดใจ และไม่ยากที่จะเข้าไปพักอาศัยในศูนย์พักพิง

ดังนั้นการจัดเตรียมศูนย์พักพิงเพื่อเพื่อรองรับกับผู้ประสบอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานภาครัฐหรือจากองค์กรภายนอกพื้นที่ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิต ความรู้สึกที่มีต่อชุมชน และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือการจัดตั้งศูนย์พักพิงขนาดเล็กในพื้นที่ขึ้น โดยอาศัยสถานที่ที่มีความเป็นสาธารณะและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น โรงเรียน วัด มัสยิด และอาคารหน่วยงานราชการในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะศูนย์พักพิงขนาดเล็กนอกจากจะทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังทำให้การบริการมีความใกล้ชิด เป็นกันเอง และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคนในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

5.4 อภิปรายผลการศึกษา

การจัดการสาธารณภัยภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบเขตตน ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติคือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการการจัดการหลังการเกิดภัย

อย่างไรก็ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่เน้นการกระจายอำนาจและพยายามวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

กรณีของเทศบาลนครบุรีรัมย์สภาพภูมิศาสตร์ทั้งหมดจะถูกแวดล้อมด้วยแม่น้ำคูคลองรอบด้านก็ตามแต่เมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมานั้นเทศบาลนครบุรีรัมย์สามารถที่จะบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ สามารถที่จะสกัดกั้นพื้นที่สำคัญๆ มิให้ถูกน้ำท่วมได้โดยอาศัยทั้งความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะการปรึกษาหารือ การทำความเข้าใจร่วมกันกับมวลชนในพื้นที่โดยอาศัย

ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วและเป็นที่น่าพอใจ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้วนั้นมาบูรณาการเข้ากับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงความต้องการของชุมชนได้มากที่สุดองค์กรหนึ่ง ดังนั้นจึงนับว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ในมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความท้าทายต่อศักยภาพในการบริหารงานและสะท้อนให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

บทเรียนสำหรับการจัดการอุทกภัยกรณีของเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้น นอกจากจะให้ภาพที่บ่งบอกว่าท้องถิ่นพยายามทุกวิถีทางเพื่อที่จะปกป้องรักษาพื้นที่ของตนเองให้รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นแล้ว ที่สำคัญคือยังสะท้อนให้เห็นถึงผลผลิตจากแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความตระหนักและเล็งเห็นถึงภารกิจที่สำคัญของตนเอง นั่นก็คือ การที่ท้องถิ่นเกิดความพยายามในการแสวงหาแนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและเกิดความพยายามในการนิยามความหมายของการจัดการตนเองขึ้นมา ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติใหม่ที่มีใช้เพียงแค่กลไกการทำงานของรัฐหรือมีภาพว่าท้องถิ่นเป็นเพียงองค์กรราชการที่มีความเป็นทางการสูงอย่างที่เคยเป็นเท่านั้น หากแต่มีภาพที่แสดงสถานะของท้องถิ่นสำคัญอยู่ 2 ประการคือ ในมิติที่หนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหน่วยงานภาครัฐที่เป็นทางการซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ กับอีกมิติหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งนั่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรภาคสังคมที่ต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะต้องได้รับการบริการสาธารณะที่ดีไม่ว่าจะสภาวะการณ์ทั่วไปในช่วงปกติหรือในสภาวะของการเกิดภัยพิบัติก็ตาม ทั้งนี้ ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีประเด็นที่ควรนำมาวิเคราะห์และพิจารณาสำหรับวงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทยอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก บทเรียนครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยม (localism) ที่คนในพื้นที่พยายามปกป้องพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองโดยยอมให้พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่นำท่วมแต่ยังคงรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพและการบริหารจัดการอุทกภัย เพื่อรักษาพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจและพื้นที่แหล่งอาหารรวมถึงสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในช่วงที่ต้องประสบกับวิกฤตการณ์อุทกภัย และถึงแม้ในภาพรวมอีกมิติหนึ่งจะมองว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นการผลักปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหามาในเชิงโครงสร้างอย่างบูรณาการก็ตาม ทว่าหากมองในเชิงพื้นที่แล้วจะพบว่าความพยายามปกป้องพื้นที่ของท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมกำลังขยายตัวและมีบทบาทในการสร้างความรับผิดชอบต่อการบริหารงานท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ความรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ (accountability) ในยามที่เกิดภัยพิบัติหรือในช่วงเหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ นั้น ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์บทบาทของนักการเมืองใน

ฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่าพวกเขาเหล่านั้นมีส่วนสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างไร หากภาพของนักการเมืองมีลักษณะของการทอดทิ้งประชาชนหรือขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในยามเกิดภัยพิบัติ กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งก็ย่อมที่จะเครื่องตัดสินและบทลงโทษแก่นักการเมืองเหล่านั้น ในทางกลับกันหากนักการเมืองมีความรับผิดชอบและดูแลเอาใจใส่ประชาชนอย่างเต็มที่กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็จะตัดสินอนาคตทางการเมืองของนักการเมืองเหล่านั้นผ่านความไว้วางใจและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังนั้นจะเห็นว่าความเป็นตัวแทนของนักการเมืองย่อมที่จะสอดคล้องกับบทบาทความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้วประชาชนยังได้บทเรียนของวิถีประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ผ่านการนิยามความหมายของคำว่า “นักการเมืองที่ดี” ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งอาจที่จะเหมือนหรือมีลักษณะแตกต่างออกไปจากทัศนคติของคนนอกพื้นที่ก็ตาม

ประการที่สาม การบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพ (professional administration) ปัญหาอุทกภัยหรือแม้แต่ภัยพิบัติด้านต่าง ๆ นั้นย่อมเป็นบทเรียนสำหรับผู้ที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเองก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นนอกจากจะต้องได้รับความไว้วางใจจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งแล้วนั้น คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือความรู้ความสามารถในการเป็นนักบริหารท้องถิ่นแบบมืออาชีพ โดยเฉพาะกรณีของการบริหารจัดการกับภัยพิบัตินั้นนอกจากผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีภาวะผู้นำในการบริหารจัดการแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการวางแผนเตรียมการจัดการภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นนั้น ๆ มีปัจจัยเสี่ยง ทั้งในด้านการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมในการรับมือ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงแผนการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติ เพราะเป็นประเด็นในเรื่องของการจัดการกับภัยพิบัติกำลังกลายเป็นความท้าทายต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุดและยังเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ประการที่สี่ การจัดการเครือข่าย (networks) ในช่วงเกิดวิกฤติน้ำท่วมเป็นช่วงที่เห็นการทำงานแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้ในช่วงภาวะปกติอาจเห็นภาพในการทำงานร่วมกันค่อนข้างน้อย แต่ด้วยสภาวะที่จํานนด้วยภัยทางธรรมชาติ ทุกฝ่ายต่างต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อร่วมกันหาทางช่วยเหลือท้องถิ่นในระหว่างที่เกิดภัย การจัดการเครือข่าย การทำงานซึ่งถือเป็นหนึ่งในการบริหารงานในรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้ฐานคิดของการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ ที่เชื่อว่าอำนาจมีความหลากหลายกระจัดกระจายอยู่ในทุกส่วนไม่ได้มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง ยังได้อาศัยพลังจากมวลชนที่เป็นกำลังหลักในการรอกกระสอบทราย การวางเรียงกระสอบทราย หรือความร่วมมือจากองค์กรท้องถิ่นด้วยกันในการช่วยเหลือเรื่องน้ำดื่ม อาหาร เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ รวมถึงความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนในพื้นที่ ซึ่งอาจรวมถึงการช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นภาพที่เราเห็นความร่วมมือร่วมใจกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในยามวิกฤติ อย่างไรก็ตามในสภาวะปกติหากมีการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นภาคีการทำงานก็จะเป็นการดียิ่งแก่การทำงานของท้องถิ่น เพราะความร่วมมืออาจอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือในทางวิชาการ ความร่วมมือในการจัดการปัญหาอื่น ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งความร่วมมือลักษณะต่าง ๆ นั้นจะช่วยให้

การทำงานเกิดการบูรณาการการทำงานในเชิงพื้นที่หรือหากไม่มีมิติเชิงพื้นที่ก็จะเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทำงานเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด จึงต้องปรับบทบาทการทำงานในเชิงรุกและเชิงการประสานงานร่วมกันกับกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในการเตรียมจัดทำแผนป้องกันและการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายอันเป็นก้าวสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมิติเรื่องความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดการกับภัยพิบัติ (disaster management) ที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2554. คู่มือการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คร่าวเรือนละ 5,000 บาท สำหรับอุทกภัย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: http://www.1111.go.th/Admin/Upload/File_Manager/manual_5000_54.pdf (2556, 29 กันยายน)
- กิตติ บุนนาค. 2554. กลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงสำหรับนักบริหาร. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. 2552. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557. กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2544. นโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: อดีตปัจจุบันและยุทธศาสตร์สู่อนาคต. ในการประชุมระดมความคิดเห็น เรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.
- จักรกริช สังขมณี. 2555. ชลกร : ประวัติศาสตร์สังคมว่าด้วยความรู้และการจัดการน้ำสมัยใหม่ในประเทศไทย. ในวารสารสังคมศาสตร์ รวมบทความ “การเมืองเรื่องน้ำ”. ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2555). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยยศ ตั้งจิตดำรงรัตน์. 2553. ความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ. การศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชวชาติ นัยนะแพทย์ (ผู้ผลิต). 2555. ฟันธงเมืองนนท์ปี55นี้ น้ำไม่ท่วม (วีดิทัศน์). บรรยายโดย นิยมประสงค์ชัยกุล. นนทบุรี.
- ชาย โพธิ์สิตา. 2552. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ. 2555. การบ่งชี้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย. ในวารสารสังคมศาสตร์ รวมบทความ “การเมืองเรื่องน้ำ”. ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2555). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดลินิวส์. 2555. ผู้นำแข็งแกร่ง-ชุมชนเข้มแข็ง..."นครนนท์-ปากเกร็ด" ลูชนะน้องน้ำ. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://www.dailynews.co.th/article/5832/11461>. (2556, 18 พฤษภาคม)
- เดลินิวส์. 2554. สปภ.ไขน้ำช่วยปทุม 10เขตอ่วม สั่งขนทรัพย์หนีทำฟรีเวย์ระบาย แม้วขงปูเต้งรับ. ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- ทวิดา กมลเวชช. 2554. คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

เทศบาลนครนนทบุรี. 2554ก. PLAN 365 days พลิกฟื้นภูมิทัศน์ สร้างสรรค์เมืองนนท์ การประชุมประชาคมเมือง ประจำปี 2554. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน เทศบาล นคร นนทบุรี.

_____. 2554ข. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ.2554-2558) เทศบาลนคร นนทบุรี. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2554ค. วารสารเทศบาลนครนนทบุรี. ปีที่ 20 ฉบับที่ 58 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2554. นนทบุรี : เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2555ก. นครนนท์น้ำไม่ท่วม การประชุมประชาคมเมือง ประจำปี 2555. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2555ข. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2555-2557) เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3). นนทบุรี : กอง วิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2555ค. วารสารเทศบาลนครนนทบุรี. ปีที่ 21 ฉบับที่ 68 ตุลาคม. นนทบุรี : เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2555ง. Facebookเทศบาลนครนนทบุรี. ค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://www.facebook.com/#!/nakornnont?filter=1>

_____. 2555ฉ. เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการสำรวจ จัดทำแผนแม่บท และ ออกแบบระบายน้ำในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี. เสนอโดย บริษัท วอเตอร์ ดี เวลล์ฟิเมนต์ คอนซัลแต้นส์ กรุ๊ป จำกัด.

_____. 2555จ. 75 ปี คนสร้างเมือง เมืองสร้างคน. นนทบุรี : เทศบาลนครนนทบุรี.

_____. 2556. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2556-2558) เทศบาลนครนนทบุรี. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี.

เทศบาลนครปากเกร็ด. 2555. นครปากเกร็ด โมเดล. ค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://www.pakkretcity.go.th/model4.php>

ไทยรัฐ. 2554. “ปู”เสียใจระดมกู้“นวนคร” พังพังน้ำทะลัก ท่วมแล้วกว่า20โรงงาน อพยพ2แสน โกลาหล ทหาร-คนงาน-ชาวบ้าน ยังรวมพลังสู้สุดฤทธิ์. ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

_____. 2554. ปิดด่วนสนามบินดอนเมือง รั้วเวย์เจ็ทน้ำไม่ปลอดภัย เมืองเอกอ่วมโดนบุก โจมตี. ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

_____. 2554. เมเจอร์-เซ็นทรัลเปิดต่อไปที่กองทัพน้ำโจมตี หลังรุกคืบเข้ายึดสี่แยกเกษตร ระดมสูบน้ำออกจากคลองประปา ให้ระวังน้ำย้อนศรนิคมบางชัน. ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

ธวัช เสรีทัศน์. 2543. การดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีในพื้นที่เขตลาดพร้าว. วิทยานิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เนชั่น เซเนล (ผู้ผลิต). 2554. (13 ตุลาคม). นนทบุรี...น้ำเริ่มท่วมเป็นบางพื้นที่แล้ว (รายการข่าว). กรุงเทพมหานคร: สถานีโทรทัศน์เนชั่น เซเนล.

- บุญจง ขาวสิทธิพงษ์. 2539. **การจัดการวิกฤตการณ์น้ำของสังคมไทย**. เอกสารเสนอต่อ
คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บุญเย็น ใจตา. 2553. **การแก้ปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลตำบลมกอย**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐ
ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2552. **การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. กรุงเทพฯ :
พิมพ์อักษร.
- ประธานสภาเทศบาล. 2555. ประธานสภาเทศบาลนครนนทบุรี. (27 พฤศจิกายน). การ
สัมภาษณ์.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. **การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**.
กรุงเทพมหานคร : นวัตกรรมการพิมพ์.
- พิชิต พัทธ์เทพสมบัติ. 2550. **การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎีและปฏิบัติ (THE
SAMPLE SURVEY : THEORY AND PRACTICE)**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เสมาธรรม.
- พิทักษ์ ปักษานนท์. 2552. **การจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำชี-มูล เพื่อป้องกันอุทกภัยจังหวัด
อุบลราชธานี**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2552. **กลยุทธ์การจัดการและการปรับตัวขององค์กรในสภาวะวิกฤต**.
พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 124
ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550.
- มติชน. 2554. น้ำ6ทิศจ่อถล่มซ้ำเมืองพิจิตร'ปทุมฯ-นนท์'เสริมคันกัน3ม. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม
2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ปทุมฯ-นครนนท์เร่งเสริมคัน กันเจ้าพระยา'ล้นท่วมเมือง. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม
2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. คอถล่ม ย่อยข่าวอพท.: 'นครนนท์'สร้างสถานีสูบน้ำ. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556
จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ป้องกัน. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. 'บรรหาร'เตือนป้าสักแตก'เจ้าพระยา'ล้น'กรมเจ้าท่า'สั่งหยุดเดินเรือ ผวาคลื่นพังคันกัน
เร่งอุด'บางโฉมศรี'รันเวย์'ลำปางมิด. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. กทม.ส่อจม-เทียบปี'38'ปฐุรับวิกฤตมวลน้ำยักษ์มุ่งเข้ากรุง 7 พันล้านลบ.ม.จากเหนือ
ยึด'ดอนเมือง'ตั้งศปภ.สู้'ปทุมแตก-เร่งดันลงทะเล. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. นครนนท์เสริมคัน3.5ม.-'ปากเกร็ด'ให้รอฟังพลู5นัด. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556
จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ย่อยข่าวอพท.: รวมพลคนนนท์ช่วยผู้ประสบภัย. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>

- _____. 2554. สั่งชุดด่วนคลองลัดทำเงินฮึดป้องกรุงนายกฯปลอบกทม.ไม่หนัก คลองเปรมทะเล็กบางซื่อสายไหม-รังสิตตื่นหนีวุ่นประตูปทุมฯแตก-เร่งอุด. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ระดมเสริมคัน'นวนคร'ทะเลเริ่มหนุน กทม.ตื่น-เตือน17เขต นิคมฯบางปะอินจ่อคิว'มติชน'ช่วยขับลพบุรี. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. นิคมบางปะอินต้านไม่อยู่6หมื่นล้านจมทะเล็กจ่อ'นวนคร'ระทึก! มะกันส่งนาวิก-ชีฮอว์กทะเลหนุนต่ำกว่าคาตระดมเรือพันลำดันน้ำอยุธยาไถ่ล้านตัวตาย. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ป้อง2ชั้น-อุด5จุดรัยื่อ'นวนคร'แฟคตอรีแลนด์'จม93รง.เจ้งอีกพันล้านพันลำผันน้ำลงทะเลตลาตไทเอ่อท่วมแล้ว. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. '7เขต'ฮือหนีน้ำ กทม.-ศปภ.เตือนจม1เมตรระพีพัฒนทะเล็กพันล.คิว สั่ง'สายไหม'อพยพด่วน'หน้อย'ชงเฉลี่ยท่วมกรุง. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ทูบรถหนีน้ำท่วมฉก 5 หมื่น. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ทะเล็ก นนท์ข้าวพยุพูนบางใหญ่จม ปูชี้'กทม.ท่วมเกือบเมตร 'บางกระบือ'อลหม่านเจ้าพระยาล้นระดมอุดบางพลัดรั่ว-ไทยแห่มุงรังมดแดงตกใส่ เรือดับ2. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. น้ำ4พันล้านคิวเข้ากรุง 26ต.ค.วิกฤต ชงกรม.วันหยุดรับมือเดือน'27ชุมชน13เขต'ทะเล็ก'จรัญ-สามเสน'ย้ายนักโทษคลองเปรม. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. คอถัมน์ แวดวงการศึกษา: มทร.สุวรรณภูมิเปิดศูนย์พักพิง. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. สนามหลวงเอ่อ-เร่งป้อม 'วัดพระแก้ว' หยุดยาว5วันรับน้ำหนุน'ปู'คุมวิภาวดี-พหล50ชม. เมืองเอกแตก-อพยพวุ่น. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. 'นครนนท์-ปากเกร็ด'ไม่หยุดสั่งขรก.เผ่าระวัง-ดูแลปชช. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ตรวจแนวกันท่วม. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ขุดถนนรังสิต-รื้อประตูปู้ผันน้ำ'ต่อ.' เคลียร์ทาง'ปทุม-แปดริ้ว'ในหลวงให้ทหารดูแลปชช.. คืบวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

- _____. 2554. ทิ้งกระสอบยักษ์ใบละ 2.5 ตัน คั่นกัน 'รังสิต' อัด 3 พันลูก-ล้น 3 วันลด บางแคท่วม-อพยพ
ด่วน ปู-คุณชาย โลงน้ำเริ่มทรง. คั่นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ชุมชนไฟฟ้าห้วงน้ำทะเลลักคลองประปา. คั่นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. 'ปู'แจงสถานการณ์ท่วม 'ภาพรวมแนวโน้มดีขึ้น'. คั่นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. 'นครนทร์-ปากเกร็ด' 'จม'ไม่เป็น'พักครึ่ง-คืนน้ำ. คั่นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก
<http://www.iqnewsclip.com/>
- _____. 2554. ยิ่งลักษณะล้นทวม. พันวิฤต ยังห้วงฝั่งธนฯ 'มหาชัย' ยกของขึ้นสูงคลองเทียมช่วย
ระบาย. คั่นวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- มุฮัมมัด อับดุลลอฮ์. 2553. **การจัดการอุทกภัยโดยชุมชน: กรณีศึกษาเชิงคุณภาพ หมู่บ้านเซนใน
กาติสธารณะรัฐประชาชนบังกลาเทศ. การศึกษาอิสระปริญญาการจัดการพัฒนาชนบท
มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.**
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. **ราชกิจจา
นุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 115 ง วันที่ 17 ตุลาคม 2548.**
- รักชนก สุภาการณ์. 2553. **การจัดการปัญหาน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่แบน
อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.**
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 124/ตอนที่ 47 ก/หน้า 1/24 สิงหาคม 2550)**
- รายงานการปฏิบัติงานตามนโยบายนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ประจำปีงบประมาณ 2555 กอง
วิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนนทบุรี (เอกสารอัดสำเนา)
- วิกรม กรมดิษฐ์. 2553. **วิกฤตน้ำท่วม. ใน วารสารดำรงราชานุภาพ. ปีที่ 10 ฉบับที่ 37
ตุลาคม-ธันวาคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.**
- วอยซ์ทีวี (ผู้ผลิต). 2554. (24 ตุลาคม). **เวคอัพ ไทยแลนด์ (รายการข่าว).** กรุงเทพมหานคร:
สถานีโทรทัศน์วอยซ์ทีวี.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. 2555. **คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555. วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555. สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ.**
- สถาบันพระปกเกล้า. 2551ก. **ถอดรหัสร่างวลพระปกเกล้า'50. กรุงเทพมหานคร : จริย
สนทวงศ์การพิมพ์.**
- สิทธิศักดิ์ เท่าธูรี. 2546. **การรับรู้และการปรับตัวของประชาชนบ้านน้ำก้อภายหลังเกิดภัยพิบัติ
จากอุทกภัย ในปี พ.ศ. 2544. การค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**
- สุรางค์ จันทวานิช. 2540. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**

- สุภางค์ จันทวานิช. 2551. **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนทรชัย ชอบยศ. 2555. “อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ทำลายการจัดการ(วิกฤต)ของประเทศไทย”
ใน **วารสารรัฐสภาสาร**. ฉบับเดือน มกราคม 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักข่าวอิศรา. 2555. **องค์กรปกครองท้องถิ่น จ.นนทบุรีจัดซื้อแหล่งเครื่องบริโภคน้ำมันกระสอบทรายช่วงน้ำท่วมปลายปี 54 อื้อ 436 ล้าน บ.ขายเสื้อผ้ากว่า 5 ลอต 39.5 ล้าน เสื้อบูมบูยฟัน 33.3 ล้าน**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://www.isranews.org/south-news/58-2012-08-12-13-59-01/16560--436-.html?pop=1&tmpl=component&print=1> (2556, 29 กันยายน)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี. 2554. **เอกสารการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและวาตภัยจังหวัดนนทบุรี**. (อัดสำเนา)
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี. 2555. **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและวาตภัย จังหวัดนนทบุรี ประจำปี 2555**. (เอกสารอัดสำเนา)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2554. **แผนที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรี**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/flood/nonthaburi.pdf>. (2555, 1 พฤษภาคม)
- หัตถยา ไทยานนธ์. 2555. **แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน**. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ : กรุงเทพฯ
- อภิรักษ์ เพชรโชติ. 2553. **การบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล บางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- องค์การสวนพฤกษศาสตร์. 2554. **คู่มือการบริหารความเสี่ยง 2554**. กรุงเทพมหานคร : องค์การสวนพฤกษศาสตร์. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- อัญญา ณ ระนอง. 2553. **การจัดการความเสี่ยง**. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- เอกสารข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับประชาชนผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 (อัดสำเนา)

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.

- Coppola, P. Damon. 2007. **Introduction to international disaster management**. Amsterdam. Boston : Butterworth Heinemann.
- Carter, W. Nick. 1992. **Disaster management : a disaster manager's handbook**. Manila, Philippines : Asian Development Bank.
- Daniel Henstra. 2010. **Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?**. In Public Administration Review. March - April . pp 236-246.
- Henry, Nicholas. 2007. **Public administration and public affairs**. 10 th ed. Upper Saddle River, New jersey : Pearson prentice hall.
- Phillips; Neal and Webb. 2012. **Introduction to Emergency Management**. United State of America : CRC Press .
- Saito, Fumihiko. 2008. **Foundations for local governance : decentralization in comparative perspective**. Heidelberg : Physica-Verlag.
- Shah, A. ed. 2006. **Local Governance in Developing Countries**. Washington, D.C. : World Bank.