



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการบริหารจัดการ น้ำ

ดร.ธงชัย โรจนกนิษฐ์





องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ

ดร.ธงชัย โธนกนันท์

น้ำ

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการน้ำ

ดร.ธงชัย โจรจนกนนท์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data
ธงชัย โจรจนกนนท์.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการน้ำ.-- กรุงเทพฯ : สถาบัน
พระปกเกล้า, 2557.

76 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น. 2. การจัดการน้ำ. I. ชื่อเรื่อง.

352

ISBN 978-974-449-777-2

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า วปท.57-32-1000.0

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 978-974-449-777-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2557

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

ลิขสิทธิ์ สถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล และอดิพร แก้วเป็ย

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โชนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9566-70 โทรสาร 02-143-8175

<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชาราษฎร์ ๑ แขวงบางซื่อ

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๑๓-๒๐๘๐ โทรสาร ๐๒-๕๑๓-๒๐๘๑

นางจรินพร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

คำนำ

นับตั้งแต่เริ่มปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่ากว่าทศวรรษของการบริหารราชการรูปแบบใหม่นี้ประสบปัญหาและอุปสรรคนานัปการ ความไม่พร้อมของท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการปัญหาของตน ทั้งงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ที่จะนำมาใช้ประโยชน์ ตลอดจนความไม่สอดคล้องและความไม่เป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาที่เกินกว่าความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

ทรัพยากรน้ำ เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญมากที่สุด ทั้งในการดำรงอยู่ของชุมชนที่ต้องการน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค จนถึงเป็นปัจจัยในการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมสำหรับท้องถิ่นบางแห่งที่ผันตนเองไปสู่สังคมภาคอุตสาหกรรม เหล่านี้เป็นสาระสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำที่ถูกต้อง ทั้งกรณีการขาดแคลนน้ำและปัญหาน้ำท่วม

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นฐานพัฒนาความรู้และความเข้าใจเบื้องต้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการวางแผน การบริหาร การจัดการ การเตรียมความพร้อม ตลอดจนการบรรเทาและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำด้วยหลักการที่เข้าใจได้ง่าย ไม่ยุ่งยากและมีหลักวิชาการที่ไม่สูงเกินไปสำหรับท้องถิ่น แต่ประกอบด้วยตรรกะและเหตุผลที่ท้องถิ่นต้องเรียนรู้และเข้าใจอย่างทอ้งแท้ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพมากที่สุดที่ระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง หลักปฏิบัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและพัฒนาปรับปรุงกลไก วิธีการ และ

การจัดการให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้มีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนผู้บริหารหรือนโยบายใดในระดับท้องถิ่น แต่การบริหารจัดการน้ำที่ดีและมีประสิทธิภาพต้องดำเนินต่อไป

ผู้จัดทำเอกสารนี้ คาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรน้ำ ซึ่งในอนาคตจักเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดในบางพื้นที่และอาจก่อปัญหาได้ทั้งคุณภาพ โดยเฉพาะปัญหาน้ำเน่าเสีย และเชิงปริมาณในกรณีภัยแล้งและน้ำท่วม เอกสารฉบับนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระให้ก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลง และเพิ่มสาระความรู้มากขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใฝ่รู้และแสวงหาความรู้เพิ่มเติมจากสื่อและสิ่งพิมพ์ทุกประเภทที่สามารถค้นหาได้ด้วยตนเองจากแหล่งต่างๆ

ผู้จัดทำเอกสารนี้ ขอขอบคุณและขอบคุณผู้ที่มีส่วนร่วมให้การดำเนินการต่างๆ ในการจัดทำตลอดระยะเวลาความยากลำบาก โดยเฉพาะความขัดแย้งทางการเมืองเมื่อต้นปี 2557 ทำให้การประสานงานและการดำเนินงานต่างๆ ต้องหยุดชะงัก จนมีผลให้ล่าช้ากว่ากำหนดเดิมและเนื้อหาสาระถูกปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ผันผวนนานหลายเดือน

ท้ายนี้ ขอขอบพระคุณสถาบันพระปกเกล้าและเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลักในการจัดทำและจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการฉบับนี้ เอกสารฉบับนี้สมควรต้องปรับปรุงเนื้อหาในอนาคตให้ครอบคลุมและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ รวมถึงสาระด้านวิชาการที่ก้าวหน้าขึ้นไป

ดร.ธงชัย โจรหนักนันท

The Last Student of Sternstein

สิงหาคม 2557



สารบัญ

คำนำ	III
บทที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับวิกฤติการณ์น้ำ	1
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดร่วมสมัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ	21
บทที่ 3 ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมรับภัยแล้งและน้ำท่วม	37
บทที่ 4 มาตรการด้านผังเมืองเพื่อการบริหารจัดการน้ำ	49
บทที่ 5 สรุป	63
บรรณานุกรม	69
ประวัติผู้เขียน	70

สารบัญญาก

	หน้า
1.1	กระบวนการและระบบตามธรรมชาติของน้ำ 6
1.2	ลุ่มน้ำในประเทศไทยจำแนกเป็น 25 ลุ่มน้ำ 10
2.1	การบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน 28
3.1	การบรรเทาปัญหาน้ำท่วมด้วยการผันน้ำลงใต้ดิน หรือแก้มลิงใต้ดิน 44
3.2	การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินริมน้ำ การกำหนดระยะถอยร่นจากแหล่งน้ำ 46
4.1	ตัวอย่างแผนภูมิยุทธศาสตร์การจัดการและพัฒนาเมือง 62



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ

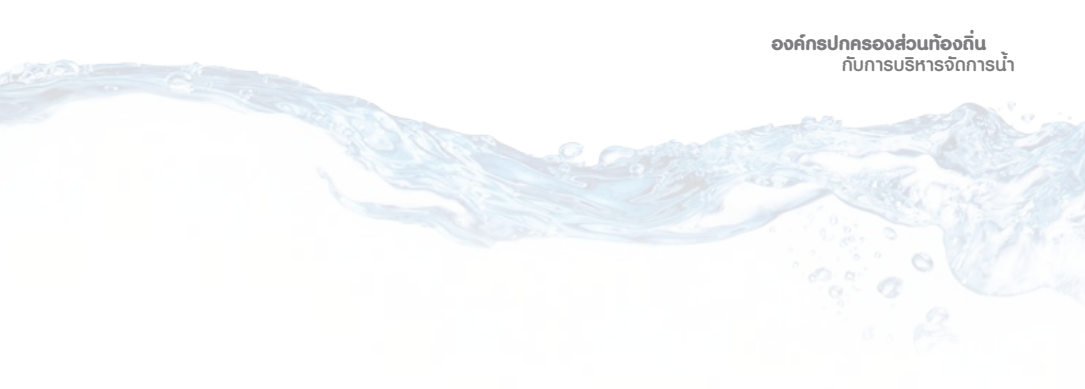


องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับวิกฤติการณ์น้ำ

1



โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ
ควรได้รับการปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่อง
และเพิ่มประสิทธิภาพให้ทันต่อปัญหาของน้ำ
ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ควรเตรียมพร้อมรับเหตุรุนแรงที่เกินระดับปกติ
เนื่องจากแนวโน้มชัดเจนว่า
ประเทศไทยและภูมิภาคนี้
จะเผชิญภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ที่เกี่ยวกับน้ำ
ที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต



การปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจ มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะ “น้ำ” เป็นทรัพยากรสำคัญอย่างยิ่ง นับตั้งแต่การอุปโภคบริโภคของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย จนถึงต้นทุนการผลิตทั้งหลายและการดำรงอยู่ของระบบนิเวศในชุมชน บางครั้งท้องถิ่นขาดแคลนน้ำและบางครั้งมีน้ำมากเกินไปจนเป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวนเวียนแก้ไขไม่จบไม่สิ้น หลายแห่งหมดเปลืองงบประมาณไปมากมายแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

ปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำมีมานาน บางแห่งเป็นปัญหาสะสมเรื้อรัง กระทั่งอุทกภัยครั้งใหญ่ในปีพ.ศ.2554 เป็นปัญหาเรื่องน้ำในระดับวิกฤติ และเป็นปัญหาระดับชาติ รายงานหลายฉบับจัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเครือขององค์การสหประชาชาติกล่าวตรงกันว่า ปัญหาเรื่องน้ำจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทั่วโลกในอนาคต จากผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง

ด้วยเหตุที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปมากจากอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเรียนรู้เรื่องราว รวมถึงข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม โดยเฉพาะนิยามเกิดใหม่ที่มีความสำคัญ และมีผลโดยตรงต่อความเข้าใจเดิมที่เกี่ยวกับน้ำ เนื่องจากไม่สามารถอาศัยพื้นฐานและหลักการเดิมได้ในปัจจุบัน นิยามใหม่มีมากมายที่ปรากฏในงานวิชาการ โดยไม่อาจนำเสนอได้ครบ อย่างไรก็ตาม นิยามบางส่วนมีความสำคัญมาก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำต้องเรียนรู้และเข้าใจ

ภาวะสุดขั้วของภูมิอากาศ (Extreme Climate) หรือสภาพภูมิอากาศรุนแรง เป็นนิยามที่อธิบายถึงความผันผวนแปรปรวนของสภาพอากาศที่กำลังปรากฏชัดในทุกประเทศ ภูมิภาคหลายแห่งประสบภัยแล้งรุนแรงและยาวนานมากขึ้น ในขณะที่บางภูมิภาคประสบภัยพายุฝนและน้ำท่วมรุนแรงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ เช่น กรณีพายุไต้ฝุ่นขนาดใหญ่ ความเร็วกว่า 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมงพัดเข้าหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ในปีพ.ศ.2556 ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้แนวความคิดและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำต้องปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพื่อเตรียมรับวิกฤติการณ์น้ำที่อาจคาดไม่ถึงในอนาคต โดยหลายองค์กรจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อเนื่องมานานหลายปี

เอกสารทางวิชาการด้านการบริหารจัดการน้ำจึงมีการนำเสนอในรูปแบบต่างๆ หลายแนวความคิด หลายทฤษฎี และหลักการประยุกต์ใช้ แต่พื้นฐานหลักและกรอบการดำเนินการที่ไม่ต่างกันมาก ได้แก่

1.1 ความตระหนักรู้และเข้าใจธรรมชาติของน้ำ

ปัญหาที่พบมากที่สุดที่เกี่ยวข้องกับน้ำได้แก่ ผู้บริหาร ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจขาดความรู้และไม่เข้าใจปัญหาเรื่องน้ำเท่าที่ควร การบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องราวเกี่ยวกับน้ำอย่างดี ประการสำคัญต้องมีความตระหนักรู้ถึงผลกระทบมากมายที่จักตามมา และต้องประสานความร่วมมือกับบุคคล และภาคส่วนต่างๆ จำนวนมาก

ความตระหนักรู้ (Awareness) เป็นคุณสมบัติแรกๆ ที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับ “น้ำ” อย่างจริงจัง ต้องจัดความสำคัญไว้ในลำดับต้นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการ สืบเนื่องจากการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยในอดีตไม่ประสบความสำเร็จ เพราะสังคมไทยไม่ใส่ใจเรื่องความรู้และรับข้อมูล ผู้บริหารในระดับต่างๆ มักตัดสินใจผิดพลาด โดยมีสาเหตุจากขาดความรู้และขาดข้อมูลนั่นเอง

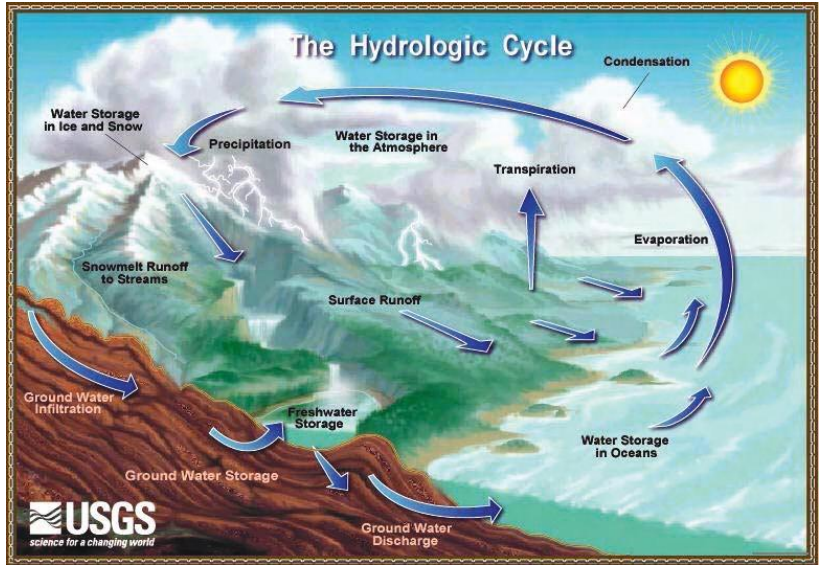
ดังนั้น รัฐบาลหลายประเทศในยุโรปจึงกำหนดให้ผู้บริหารและผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องได้รับข้อมูลและรับการถ่ายทอดองค์ความรู้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุที่เรื่องราวของน้ำมีพัฒนาการตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการติดตามและปรับปรุงองค์ความรู้ให้ก้าวทันต่อเหตุการณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจล่วงหน้าได้ดี เช่น กรณีสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงทำให้บางพื้นที่มีปริมาณฝนน้อยกว่าปกติจนเกิดภัยแล้ง หรือในพื้นที่อื่นที่อาจไม่ห่างไกลกันมากนัก มีแนวโน้มการเกิดพายุขนาดใหญ่พัดผ่านพื้นที่ของตน ทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมฉับพลัน

ด้วยเหตุที่ “น้ำ” เป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย เรื่องราวของระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับน้ำจึงเป็นสาระสำคัญขององค์ความรู้

ด้วย การพึ่งพาและห่วงโซ่อาหารตามฤดูกาล และระบบนิเวศชายน้ำที่เปราะบางเป็นเรื่องราวที่ควรรู้ควรเข้าใจ นิยามอื่นอย่าง “พื้นที่ชุ่มน้ำ” ซึ่งได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนไว้ทั่วประเทศ มีความสำคัญในระดับชาติและนานาชาติที่อาจมีอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกสาระความรู้ที่สำคัญ โดยเฉพาะข้อกำหนดและกฎหมายอื่นๆ ที่ท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติ

ความตระหนักที่ขยายขอบเขตถึงองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องและไม่ว่าปัญหาใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การถมแหล่งน้ำเพื่อก่อสร้างอาคารหรือสนามกีฬา ตลอดจนความพยายามแก้ปัญหาจากราจรด้วยการถมคลองหรือขยายถนนจนทำให้คูคลองแคบลง กระทั่งมีผลกระทบต่อการระบายน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วมในเวลาต่อมา กรณีเหล่านี้สามารถพบเห็นได้ในหลายพื้นที่ที่ประสบน้ำท่วมในปัจจุบัน

ภาพที่ 1.1 กระบวนการและระบบตามธรรมชาติของน้ำ



ที่มา USGS.org

ธรรมชาติของน้ำเป็นพื้นฐานความรู้ที่อาจเรียนรู้กันมานาน ในโรงเรียน แต่ต้องทบทวนกันทุกครั้งเมื่อเกิดการโต้เถียงและขัดแย้ง ในการบริหารจัดการน้ำ ธรรมชาติของน้ำเหล่านี้ได้แก่

น้ำไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ เป็นธรรมชาติพื้นฐานของน้ำที่ไม่เปลี่ยนแปลง ตามภาพที่ 1.1 ต้นกำเนิดของน้ำคือป่าบนภูเขาสูง จากสายน้ำขนาดเล็กเป็นลำธาร รวมกันเป็นคลอง เป็นแม่น้ำ ไหลลง ทะเลในที่สุด ดังนั้นเส้นทางน้ำจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ไม่ควรมีสิ่งใดกีดขวาง แม้อิทธิพลไม่มีน้ำไหลผ่านจนเหมือนเป็นเพียงร่องดิน แต่เมื่อฤดูฝนมาถึง อาจกลายเป็นแม่น้ำสายใหญ่ พัดพาและทำให้เกิดน้ำท่วมได้

น้ำไหลเชื่อมรากลบที่ลาดชันและไหลช้าหรืออาจหยุดนิ่งบน ที่ราบ เป็นธรรมชาติของน้ำที่อธิบายการเกิดน้ำท่วมฉับพลัน การกัดเซาะพังทลาย และภาวะน้ำท่วมขังยาวนานในบางพื้นที่ ดังนั้น การรักษาป่าต้นน้ำจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะต้นไม้ต่างๆ จักช่วย ชะลอน้ำและเก็บกักน้ำทั้งในลำต้น และชั้นใต้ดิน แต่ไม่รวมพืชเชิงเดี่ยว เช่น ยางพารา ข้าวโพดและปาล์มน้ำมันที่ไม่ประโยชน์ในการรักษา ระบบนิเวศต้นน้ำ

น้ำต้องการที่อยู่ เป็นธรรมชาติของน้ำทางกายภาพ ที่อธิบายภาวะ น้ำเอ่อล้นเมื่อถูกกีดขวาง ดังนั้นการก่อสร้างกำแพงคอนกรีต และคันดิน ต่างๆ เพื่อปิดล้อมชุมชนเมือง ป้องกันน้ำท่วม จึงทำให้ระดับน้ำสูงขึ้น หากมีการปิดล้อมมากขึ้นและไม่ยอมให้น้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ จักทำให้น้ำท่วมรุนแรงขึ้น ท่วมขังนานขึ้น ดังกรณีน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554

น้ำมีวงจรมหุณเวียน มีความยืดหยุ่นสูง และมีหลายมิติ ตาม ภาพที่ 1.1 ธรรมชาติของน้ำโดยปกติเป็นของเหลว แต่สามารถ แปรสภาพได้ จากมิติของเหลวบนพื้นดิน ระเหยกลายเป็นไอ รวมตัว

เป็นเมฆและตกลงมาเป็นฝน ด้วยเหตุนี้ การรณรงค์ลดโลกร้อนจึงมีความสำคัญ เพื่อมิให้น้ำแข็งบริเวณขั้วโลกละลายมากขึ้น จนทำให้ระดับน้ำทะเลขึ้นสูง และจักทำให้ชุมชนเมืองตามริมฝั่งทะเลประสบปัญหาน้ำท่วมจากน้ำทะเลในอนาคต

ธรรมชาติได้ใช้เวลานานหลายล้านปีปรับสภาพโลกมนุษย์ให้สมดุล “น้ำ” เป็นองค์ประกอบสำคัญของการรักษาสมดุลตามธรรมชาติ แม้สังคมไทยรับทราบกันดีว่า ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์บนเทือกเขาสูงเป็นแหล่งต้นน้ำสำคัญที่ทำให้มีน้ำไหลรินตลอด แต่การบุกรุกทำลายป่าและตัดต้นไม้ใหญ่ยังคงปรากฏอยู่ การรณรงค์ให้ร่วมกันอนุรักษ์ป่าเพื่อป้องกันภัยแล้งและน้ำท่วมจึงยังไม่ประสบความสำเร็จ และป่าไม้ยังคงลดน้อยลง ถูกแทนที่ด้วยไม้เศรษฐกิจและเกษตรกรรมพันธะสัญญา เช่น ข้าวโพด ปาล์มน้ำมันและยางพารา

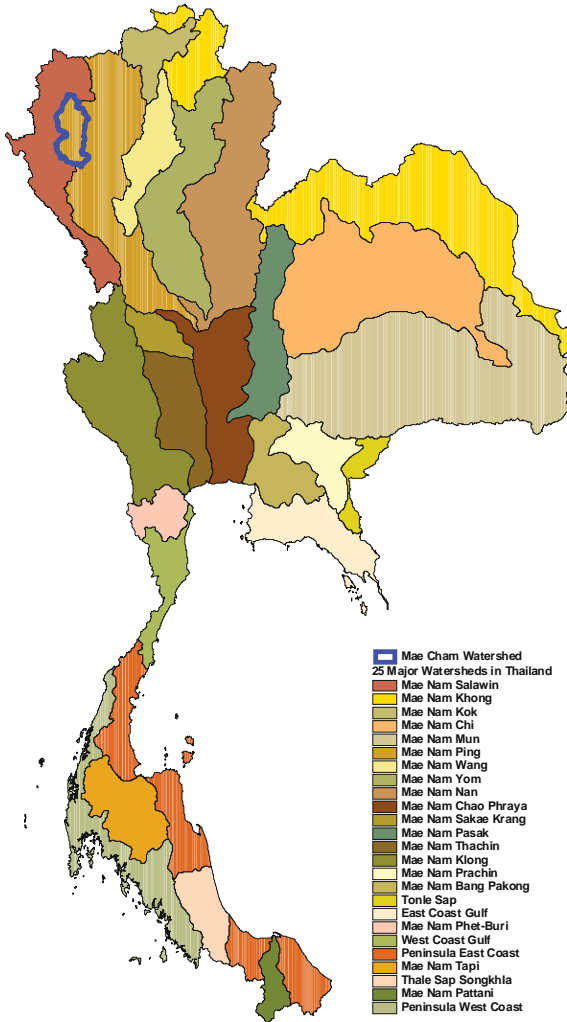
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลในท้องถิ่นที่เกี่ยวกับน้ำเหล่านี้ เพราะข้อมูลที่ถูกต้องและพร้อมใช้งานมีความสำคัญมาก สำหรับการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวกับน้ำ

1.2 ภูมิศาสตร์น้ำและภูมิศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

ธรรมชาติของน้ำแปรเปลี่ยนไปตามสภาพภูมิศาสตร์ ปรากฏเป็นขอบเขตที่เรียกว่าพื้นที่รับน้ำ หรือ “ลุ่มน้ำ” หรือ Watershed อีกนัยหนึ่ง ธรรมชาติเป็นผู้กำหนดขอบเขตของน้ำ ซึ่งแตกต่างจากขอบเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นโดยมนุษย์ ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานเพียงสิบหรือร้อยปีเท่านั้น ขณะที่ขอบเขตของน้ำกำหนดไว้มานานนับล้านหรือหลายร้อยล้านปี จนเป็นสมดุลที่มั่นคงถาวรด้วยสภาพแวดล้อมธรรมชาติ

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้จัดแบ่งลุ่มน้ำหลักในประเทศไทยออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ มีขนาดแตกต่างกัน ตั้งแต่ขนาดเล็กประมาณ 2,000 ตารางกิโลเมตร เช่น ลุ่มน้ำจันทบุรีและลุ่มน้ำอุ้มตะโกในจังหวัดสงขลา ถึงขนาดใหญ่ ประมาณ 40,000-60,000 ตารางกิโลเมตร เช่น ลุ่มน้ำมูลและลุ่มน้ำชี

ภาพที่ 1.2 ลุ่มน้ำในประเทศไทยจำแนกเป็น 25 ลุ่มน้ำ



ที่มา ICHARM; International Centre for Water Hazard and Risk Management
under the Auspices of UNESCO

ขอบเขตของกลุ่มน้ำเหล่านี้ กำหนดโดยธรรมชาติ และยังถูกกำหนดเป็นขอบเขตของระบบนิเวศ (Ecological Boundaries) โดยมีน้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญ บางกลุ่มน้ำอาจอยู่ภายใต้เขตการปกครองเพียงแห่งเดียวหรือจังหวัดเดียว เช่น กลุ่มน้ำเพชรบุรี นั่นอาจทำให้การบริหารจัดการโดยองค์กรในพื้นที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากล้วนอยู่ภายในจังหวัดเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารจัดการได้ดีกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มน้ำที่ครอบคลุมเขตปกครองที่ใหญ่ขึ้น เช่น กรณีลุ่มน้ำตรัง ซึ่งมีต้นน้ำกำเนิดจากภูเขาหลวงในอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ลงทะเลด้านฝั่งอันดามันในจังหวัดตรัง การบริหารจัดการน้ำต้องประสานการทำงานจากองค์กรในสองจังหวัด และเมื่อเทียบกับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล ที่สองแม่น้ำใหญ่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี กรณีนี้การบริหารจัดการน้ำต้องประสานความร่วมมือจากจังหวัดต่าง ๆ เกือบทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอเพราะกระบวนการต่าง ๆ ซับซ้อน และมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก

โดยสภาพทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำแต่ละแห่งมีลักษณะเด่นต่างกัน มีผลทำให้การบริหารจัดการน้ำยากง่ายต่างกัน กรณีภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ หรือมักเรียกตามนิยามว่า “พื้นที่ต้นน้ำ” การบริหารจัดการน้ำในอนาคตจะยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากป่าต้นน้ำซึ่งเปรียบเสมือนต้นทุนน้ำและตัวชี้วัดความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ ลดลงจนเกินระดับวิกฤติ เช่น ลำน้ำห้วยหลวงในจังหวัดอุดรธานี มีสภาพป่าต้นน้ำไม่ถึงร้อยละ 10 เทียบกับสัดส่วนที่น้อยที่สุดที่ควรมีคือร้อยละ 40 ซึ่งกรณีจังหวัดอุดรธานีไม่แตกต่างจากกรณีการสูญเสียสมดุลของป่าต้นน้ำในจังหวัดน่าน จากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่งอุตสาหกรรมอาหาร

ปัญหาลักษณะเดียวกันสามารถพบได้ในจังหวัดที่เป็นต้นน้ำสำคัญทั่วประเทศ การขยายตัวของบ้านพักรับนักท่องเที่ยวในอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และอำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ รวมถึงความพยายามพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ล้วนมีผลต่อต้นทุนทรัพยากรน้ำ ทั้งระบบบนลุ่มน้ำทั้งสิ้น ผลกระทบที่ปรากฏชัดได้แก่ การขาดแคลนน้ำในพื้นที่ตอนกลางและพื้นที่ปลายน้ำ โดยเฉพาะการรุกของน้ำทะเลในฤดูแล้งทำให้ขาดแคลนน้ำจืดอย่างรุนแรง

ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ จึงไม่อาจละเลยและมองข้ามผลกระทบของการกระทำใดๆที่จักทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำ เพราะเหล่านี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันต่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรม

นิยาม “พื้นที่ชุ่มน้ำ” เป็นนิยามด้านสภาพภูมิศาสตร์ของน้ำที่สำคัญอีกนิยามหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้และเข้าใจ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ถูกละเลยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งทำลายทิ้งอย่างถาวรด้วยการถมและปลูกสร้างอาคารแทน เช่นกรณีหนองแด จังหวัดอุดรธานี

วันที่ 4 มีนาคม 2557 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ทบทวนและกำหนดนิยามของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ดังนี้ **พื้นที่ชุ่มน้ำ** หมายถึงพื้นที่น้ำตื้นที่เป็นธรรมชาติและที่สร้างขึ้นเลียนแบบ ทั้งชั่วคราวและถาวร โดยมีน้ำขังนิ่งหรือน้ำไหล เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และทะเล รวมทั้งพื้นที่ที่น้ำทะเลซึ่งมีความลึกเมื่อน้ำลงไม่เกิน 6 เมตร นอกจากนี้ ยังรวมถึงระบบนิเวศชายฝั่งซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ หมู่เกาะ และน้ำทะเล ที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร ขณะน้ำลงต่ำสุด

ในคำภาษาไทยและคำภาษาท้องถิ่น ที่ใช้เรียกพื้นที่ซึ่งเข้าข่ายที่ใช้เรียกพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บ่อ กระจัง (ตระพัง) แม่น้ำ ลำธาร แคว ละคราน ชายคลอง ฝิ่งน้ำ สบธาร แอ่ง ลุ่ม กุด ทุ่ง กว๊าน มาบ ทาม พรุ สบู่ น้ำตก แก่ง หาดทราย หาดโคลน หาดเลน ชายทะเล ชายฝั่งทะเล พืดหิน ปะการัง คุ้ง อ่าว ดินดอนสามเหลี่ยม ชะวากทะเล ป่าเลน ป่าโกงกาง และป่าจาก ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ นาข้าว นาทุ่ง นาเกลือ บ่อปลา และอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น

ปัจจุบัน พื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทราบว่าในพื้นที่ของตนนั้น มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนกี่แห่ง ระดับใดบ้าง เพราะพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้เป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นต้องดูแลรักษา และพื้นที่ชุ่มน้ำระดับนานาชาติเป็นพันธกิจที่รัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามเป็นภาคีอนุสัญญา กับประชาคมโลก จึงเป็นสาระสำคัญที่ต้องปฏิบัติตาม รายชื่อของพื้นที่ชุ่มน้ำจัดทำโดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สามารถตรวจสอบ และค้นหาได้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต

ในอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถมแม่น้ำ คลอง หนอง บึง และแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวนมาก เพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการ ตลาด สถานีขนส่ง ลานจอดรถ และถนน เช่น หนองแดในจังหวัดอุดรธานี บึงเสนารถและบึงบอระเพ็ดในจังหวัดนครสวรรค์ การถมคลองทิวพัฒนา ในกรุงเทพมหานครเพื่อก่อสร้างขยายถนน และอีกมากมายหลายแห่งที่ปรากฏเป็นเอกสารสิทธิครอบครองแหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้ขาดแหล่งเก็บกักน้ำในฤดูแล้งจนขาดน้ำอุปโภคบริโภค และขาดแหล่งพักน้ำในช่วงฤดูฝน ทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้น เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับ

การเรียนรู้ในการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจักต้องทราบ ปัจจุบันการถมดินหรือการเปลี่ยนแปลงรูปทรงแหล่งน้ำธรรมชาติไม่สามารถกระทำได้ และเป็นความผิดตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลายฉบับ

1.3 โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในระดับท้องถิ่น

ในการบริหารจัดการน้ำที่ดีนั้น ควรมีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน ควบคู่กับกำหนดบทบาทและหน้าที่ตามขนาดและความเหมาะสมขององค์กรและหน่วยงาน หากเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีบุคลากรและงบประมาณอย่างเพียงพอ สามารถจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบดูแลได้โดยตรง กรุงเทพมหานครจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียวที่มีความพร้อมด้านการบริหารจัดการ

เท่าที่ปรากฏ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดรูปแบบการบริหารตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วม และบทบาทในการแก้ปัญหา มักเป็นการดำเนินการของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และชลประทานในพื้นที่รับผิดชอบ ทิศทางและนโยบายในการบริหารจัดการน้ำจึงห่างไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยปกติ กองช่างในสังกัดเทศบาลมักทำหน้าที่หลักเกือบทั้งหมด ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเองต่างคุ้นเคยกับการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนผ่านกองช่าง โดยเฉพาะงานโยธาและงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติเมืองซึ่งจัดโดยหน่วยราชการส่วนกลาง ท้องถิ่นมักจัดส่งเจ้าหน้าที่จากกองช่างเป็นหลัก จนถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาช้านาน

ปัจจุบันองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เช่น รัฐบาลสหพันธ์รัฐเยอรมัน ตลอดจนหน่วยงานในประเทศอย่างสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ขยายบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างออกไป จากการฝึกปฏิบัติในสายงานช่างสู่การฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้เรื่องทรัพยากรน้ำ เรื่องภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง และภัยพิบัติเมือง ผ่านหน่วยงานของท้องถิ่นจากส่วนการศึกษาและงานกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องที่เกี่ยวกับน้ำ เช่น การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยน้ำท่วมในระดับชุมชน และการรณรงค์ให้ท้องถิ่นอนุรักษ์แหล่งน้ำใกล้บ้าน เป็นต้น ตัวอย่างที่ดีได้แก่ การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เรื่องโลกร้อน และการรณรงค์ปลูกต้นไม้เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีฐานะทางการคลังจำกัด ไม่สามารถดำเนินโครงการที่ใช้งบประมาณสูงได้ ควรเลือกแนวทางและมาตรการไม่เน้นสิ่งก่อสร้าง (Non-Structural Measures) เป็นหลัก เพื่อให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ธนาคารโลกเสนอแนะมาตลอด และเป็นแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืนที่สุด

ด้วยเหตุที่การบริหารจัดการน้ำเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ของตน และท้องถิ่นข้างเคียงควรมีแผนดังกล่าวเช่นกัน และดำเนินการควบคู่กัน สร้างสัมพันธภาพและสร้างเครือข่ายในการจัดการน้ำร่วมกัน

แผนดังกล่าวควรมีระยะเวลาสั้นและยาว จากแผนระยะละ 5 ปี ต่อเนื่องถึง 20 ปีข้างหน้า โดยกำหนดเป้าหมายที่สามารถปฏิบัติได้ตามกำลังและความสามารถ เริ่มจากการเผยแพร่ความรู้และรณรงค์อนุรักษ์แหล่งน้ำ การพัฒนาพื้นที่แก้มลิงและการสำรองน้ำให้เพียงพอในฤดูแล้งด้วยการสร้างภาชนะขนาดใหญ่ เก็บกักน้ำขนาด 500-1,000 ลิตร ในโรงเรียนและวัด เป็นต้น การระดมกลุ่มจิตอาสาลอกคลองและแหล่งน้ำ นำสวะ ผักตบชวา และขยะขึ้นจากคูคลอง ตลอดจนการฝึกอบรมสร้างเครือข่ายเตือนภัยเฝ้าระวังน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ

โครงสร้างการบริหารไม่ว่าจักเป็นรูปแบบใด ควรสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการน้ำเป็นหลัก ไม่ควรทับซ้อนกัน แต่ควรสอดคล้องกันในทุกมิติ โดยการจัดทำแผนและจัดโครงสร้างการบริหารจัดการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความช่วยเหลือด้านเทคนิคและวิชาการจากองค์กรภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงาน และองค์กรระหว่างประเทศที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นในประเทศไทยมายาวนาน ได้โดยตรง เช่น GIZ, JICA และหน่วยงานของสหภาพยุโรปในรูปแบบต่างๆ มากมาย

ปัจจุบัน ชุมชนเมืองที่มีการตื่นตัวและมีความรู้ความเข้าใจเรื่องราวของสิ่งแวดล้อม เรื่องทรัพยากรน้ำ และภัยพิบัติเมือง ถูกพิจารณาว่าเป็นความได้เปรียบเพราะมีความเตรียมพร้อมที่จะเผชิญปัญหา เมื่อเทียบกับชุมชนเมืองที่ไม่มีการจัดการใดๆ จะถูกพิจารณาว่ามีความอ่อนไหวและเปราะบางต่อการเผชิญปัญหา เนื่องจากผลการสำรวจและประเมินความเสียหายจากเหตุต่างๆ พบว่าชุมชนเมืองที่ผู้บริหารและประชาชนมีความตระหนักรู้ และตื่นตัว เตรียมพร้อมเผชิญปัญหา ได้รับความเสียหายและได้รับผลกระทบน้อยกว่าเมืองที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ

ตามประเพณีการบริหารในประเทศไทยนั้น ผู้บริหารที่สามารถจัดหางบประมาณมาได้มากๆ มักได้รับการยกย่องว่ามีความสามารถ โดยพิจารณาจำนวนโครงการและจำนวนเงินเป็นหลัก ยิ่งมากยิ่งมีความสามารถ แต่ในสังคมและประชาคมโลกที่เจริญแล้ว ความท้าทายและตัวชี้วัดความสามารถของผู้บริหารมิใช่จำนวนโครงการและจำนวนเงินที่ต้องเสียไป แต่เป็นเนื้อหาความสำเร็จของงานในการแก้ปัญหาที่ใช้งบประมาณน้อยกว่า ถ้าแก้ปัญหาได้โดยใช้เงินน้อย ยิ่งใช้เงินน้อยยิ่งได้รับการยกย่องว่ามีความสามารถ และเหล่านี้คือความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การบริหารจัดการที่ดีนั้น ไม่เฉพาะเรื่องทรัพยากรน้ำ แต่หมายความถึงทุกสาระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการและเป็นผู้รับผิดชอบ จำเป็นอย่างยิ่งต้องประเมินผลการดำเนินงาน และแก้ไขข้อบกพร่องและจุดอ่อนในการบริหารงานอยู่เสมอ เพื่อพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า ไม่จำกัดว่าท้องถิ่นนั้นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ร่ำรวยหรือยากจน แม้แต่จะเป็นเมืองชายแดนที่ห่างไกลหรือเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงแต่อย่างใด

แม้ได้มีการจัดประชุมทางวิชาการด้านทรัพยากรน้ำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ แต่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีการขับเคลื่อนใดๆ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำได้ด้วยทรัพยากรเท่าที่ตนมี โดยพิจารณาจากอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อครอบคลุมบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องนี้ ดำเนินการโดยบุคลากรของตน

1. งานด้านช่าง ทำหน้าที่หลักในด้านกายภาพ จากแผนที่เขตปกครองเดิม จัดแผนที่น้ำ หรือแผนที่โครงข่ายน้ำในและนอกเขตปกครองใกล้เคียง รวบรวมข้อมูลและสถิติน้ำท่วมและน้ำแล้ง เพื่อจัดทำ

แผนที่น้ำท่วม และแผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม สำหรับเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนปฏิบัติการต่างๆ จากแผนพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสำรองน้ำและบรรเทาภัยแล้ง จนถึงแผนอพยพหากเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉิน ข้อมูลจากงานช่างมีความสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจต่างๆ เช่น การจัดทำผังเมืองเบื้องต้นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนามิให้เกิดขวางการระบายน้ำตามธรรมชาติ และการวางแผนพัฒนาอื่นๆ เพื่อให้ชุมชนเมืองน่าอยู่

2. งานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่หลักด้านวิชาการ เพื่ออนุรักษ์และรักษาคุณภาพของน้ำและแหล่งน้ำ และด้านแพทย์เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ การเตรียมตั้งรับผลกระทบด้านสาธารณสุข เช่น โรคระบาดที่มากับน้ำ และโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหารเมื่อเกิดภัยแล้ง

3. งานด้านการศึกษา ทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่ถูกต้อง การสร้างเครือข่ายภาคประชาชน จากห้องเรียนสู่สังคมเมือง ที่ต้องการความร่วมมือและประสานงาน เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพ เช่น การร่วมมือจัดเก็บฝักตบชวาและสวะลอยน้ำขณะที่ยังมีจำนวนไม่มาก ไม่ปล่อยให้แน่นจนต้องใช้เครื่องจักรกลที่สิ้นเปลืองงบประมาณ การร่วมมือเพื่อรักษาคลองในชุมชนเป็นแนวทางหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ

4. งานคลัง เป็นหน่วยงานสำคัญทำหน้าที่บริหารการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดทำแผนงบประมาณระยะ 5 ปี และ 10 ปี เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้งาน เช่น เครื่องสูบน้ำและรถบรรทุกน้ำในฤดูแล้ง และเครื่องจักรกลเมื่อเกิดภัยน้ำท่วม เป็นต้น

การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ท้องถิ่นบางแห่งเผชิญปัญหาภัยแล้งมากกว่าภัยน้ำท่วม รูปแบบของโครงสร้างอาจเน้นเรื่องภัยแล้งมากกว่า เมื่อเทียบกับท้องถิ่นที่ประสบภัยน้ำท่วมอยู่เสมอ อาจต้องให้ความสำคัญในการจัดหาเรือท้องแบน วัสดุสำหรับสร้างสะพานชั่วคราวทุกปีในฤดูน้ำหลาก เช่น เทศบาลตำบลเสนา ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา



อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง และเพิ่มประสิทธิภาพให้ทันต่อปัญหาของน้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมพร้อมรับเหตุรุนแรงที่เกินระดับปกติ เนื่องจากแนวโน้มชัดเจนว่าประเทศไทยและภูมิภาคนี้จะเผชิญภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ที่เกี่ยวกับน้ำที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ

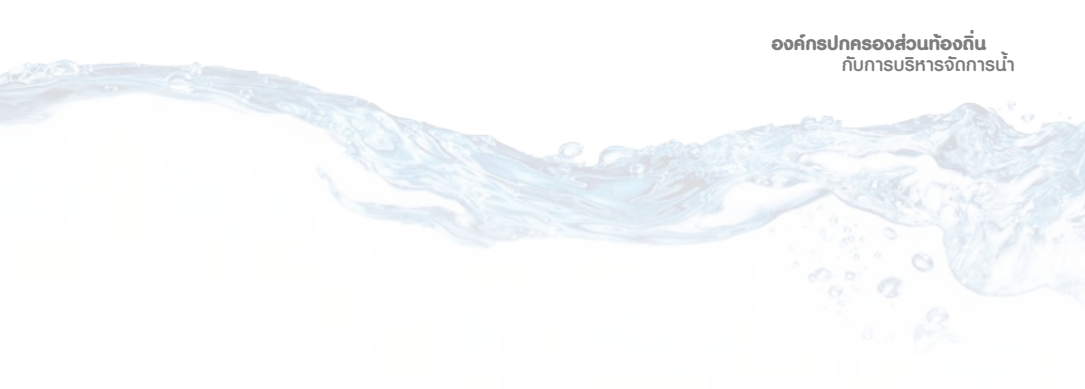
น้ำ

ทฤษฎีและแนวความคิดร่วมสมัย
ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

2



ปัจจุบัน แนวความคิดการพัฒนาเมืองที่ดี
ถูกนำเสนอมากมาย
และเริ่มมีเอกสารเผยแพร่มากขึ้น
ผ่านหน่วยงานของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ
เพียงแต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เวลา
เพื่อศึกษาเอกสารเหล่านี้
จักทำให้พอกพูนความรู้แก่ตนเอง
กระทั่งนำพาท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า
ได้อย่างภาคภูมิใจ



องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับหลักวิชาการ เมื่อประสบปัญหาและไม่สามารถแก้ไขได้ โดยพยายามดำเนินการด้วยวิธีการที่คุ้นเคยหรือถนัด จนความผิดพลาดนั้นเกิดซ้ำแล้วซ้ำอีก จนกระทั่งเป็นจุดอ่อนประการสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งถูกประเมินว่า “ขาดหลักวิชาการ”

ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้นั้นคือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีพื้นฐานที่แตกต่างทั้งจากความรู้และวิชาชีพ และต่างประสบการณ์ ตั้งแต่นายแพทย์ วิศวกร สถาปนิก ผู้รับเหมา ครูอาจารย์ นักธุรกิจ ข้าราชการบำนาญ จนถึงพ่อค้าเร่ริมถนน ผู้บริหารเหล่านี้มีจำนวนน้อยมากที่ศึกษาและเข้าใจเรื่องราวระดับทฤษฎีที่เกี่ยวกับน้ำ และเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งที่จะนำบุคคลเหล่านี้เข้าใจเรื่อง “น้ำ” ในระยะเวลาจำกัด และให้ความเข้าใจอย่างทอ่งแท้กับเรื่องราวของน้ำ

นอกจากเรื่อง “น้ำ” ที่ผู้บริหารในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดความรู้และตระหนักรู้ เรื่อง “ขยะ” เป็นปัญหาสำคัญที่รุนแรงมากและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยผู้บริหารมักมองหาพื้นที่ฝังกลบเป็นหลัก ขาดความตระหนักรู้เรื่องนี้อย่างน่าเป็นห่วง เพราะตามหลักสากลวิธีการฝังกลบขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นไม่ใช่เป็นการกำจัดขยะ แต่เป็นวิธีการ “ซ่อนขยะ” ที่หลายประเทศในยุโรปได้ออกกฎหมายห้ามนำขยะไปฝังกลบมานาน เพราะผู้บริหารบางกลุ่มพยายามแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่ทราบถึงอันตรายร้ายแรงที่จักตามมาในอนาคต

หลังจากพยายามให้ความรู้เรื่องน้ำแก่ท้องถิ่นมานานหลายปีโดยไม่ได้รับความสนใจ ผู้จัดทำเอกสารฉบับนี้พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญเรื่อง “น้ำ” มากที่สุดคือเรื่อง “น้ำท่วม” ดังนั้นความรู้ทางวิชาการรวมถึงทฤษฎีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จักต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อประกอบการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ ภัยน้ำท่วม

การบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Management)

ภัยพิบัติเมือง (Urban Disaster) เป็นภาวะอันตรายที่คุกคามสังคมมนุษย์มานาน ภัยพิบัติเหล่านี้รวมถึง พายุหมุนอย่างไซโคลนและไต้ฝุ่น ดินถล่ม แผ่นดินไหว ความแห้งแล้งและน้ำท่วม ในอดีตเป็นปรากฏการณ์ที่นานหลายสิบปีจึงเกิดขึ้นสักครั้งหนึ่ง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ความเสียหายจากภัยพิบัติทั้งชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากมาย กระทั่งองค์การสหประชาชาติกำหนดให้ระหว่างปี 1990 - 1999 เป็นทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติสากล (The International Decade for Disaster Reduction) เพื่อกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันรับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น

เมื่อพิจารณาสถิติความเสียหายจากภัยพิบัติ พบว่า ประเทศกำลังพัฒนาและยากจนทั้งหลายได้รับความเดือดร้อนมากที่สุด และภัยพิบัติร้ายแรงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในบริเวณซีกโลกด้านใต้มากที่สุด (Southern Atmosphere) ทำให้พื้นที่เหล่านี้เป็นเป้าหมายของการบริหารจัดการลดภัยพิบัติ

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ความร่วมมือระหว่างองค์กรและระหว่างรัฐบาลประเทศต่างๆ ปรากฏมากขึ้น เพื่อสนับสนุนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ เพื่อพัฒนาด้านสังคม การเมือง และด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการลดความเสียหายจากภัยพิบัติ ความร่วมมือเหล่านี้ทำให้เกิดนิยามใหม่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติมากขึ้น เช่น ความอ่อนไหวและเปราะบาง (Vulnerability) ใช้ทั้งเมืองและสังคมที่เปราะบาง และกระตุ้นให้เกิดทฤษฎีและแนวความคิดก้าวหน้ามากขึ้น

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติเริ่มมีจำนวนมากขึ้นหลังกลางทศวรรษที่ 1990 พร้อมกับแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป ประเทศยากจนและมีปัญหาอุปสรรคมากมายกลายเป็นงานท้าทายสำหรับนักวิชาการทั่วโลก เนื่องจากความยากจน ประชากรขาดความรู้ ความเข้าใจ สภาพภูมิประเทศที่ประกอบไปด้วยความเสี่ยงทุกรูปแบบ ทำให้นักวิชาการมีโอกาสพัฒนาหลักการและวิธีการที่น่าสนใจ ซึ่งถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบันนี้ และเป็นหลักปฏิบัติประยุกต์ใช้ในหลายประเทศที่ได้ผล

เอกสารฉบับหนึ่งที่น่าสนใจได้แก่ การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) จัดทำในปี 2002 โดย Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ต่อมาเปลี่ยนเป็น (GIZ) ซึ่งเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสหพันธ์เยอรมัน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

และยาวนานมากกว่า 50 ปี และให้ความสำคัญกับผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างมาก

ปัจจัยหลักที่กระตุ้นให้เกิดความเสี่ยงและความเสียหายมากขึ้นในภูมิภาคนี้มี 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ภัยพิบัติจากธรรมชาติที่มีแนวโน้มมีความรุนแรงมากขึ้นชัดเจน และจำนวนประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางในภูมิภาคนี้ที่มีจำนวนมากขึ้น โดยวัตถุประสงค์หลักมิใช่เพื่อกำจัดภัยเหล่านี้ให้หมดไป เพราะไม่มีวิธีใดทำให้ภัยพิบัติเหล่านี้หมดสิ้นไปได้ แต่มีวิธีการและกระบวนการสามารถลดภาวะความเสี่ยงภัยลงได้

ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันได้ศึกษา วิเคราะห์และออกแบบกระบวนการ และขั้นตอนต่างๆ เริ่มจากการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เป็นกลุ่มที่เผชิญกับภัยพิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย และองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ให้ตระหนักถึงภัยพิบัติ หากมีการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติที่ดี ความสูญเสียจกไม่มาก นั่นหมายถึงหลักการเบื้องต้นของการลดความเสี่ยง (Risk Reduction) เพื่อให้ประชากรกลุ่มใหญ่มีความเสี่ยงภัยน้อยที่สุด

จากสถิติการเกิดภัยพิบัติทั่วโลกย้อนกลับไประหว่างศตวรรษที่ 20 พบว่า จำนวนภัยพิบัติเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในกลางทศวรรษที่ 1980 และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปัจจุบัน และประเทศยากจนและกำลังพัฒนามีความสูญเสียมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วหลายเท่า เช่น ในทศวรรษที่ 1990 (ค.ศ. 1990-2000) ภัยพิบัติได้คร่าชีวิตมนุษย์ในประเทศพัฒนาแล้ว 16,200 คน เทียบกับประเทศยากจนและกำลังพัฒนา 649,398 คน

สาเหตุเบื้องต้นของความสูญเสียจำนวนมากนี้ มาจากจำนวนประชากรในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ มีอัตราเพิ่มสูงมาก ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวของเมืองและการควบคุมการก่อสร้างและพัฒนา

เมืองไม่เข้มนวด การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกหลักการผังเมืองทั่วไปในประเทศเหล่านี้ ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติสูงกลับมีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมากและหนาแน่น จึงเป็นปัจจัยเสริมกันและกัน ทำให้ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติในดินแดนแถบนี้จึงปรากฏว่าการตายของประชากรที่ยากจนเป็นจำนวนมากอยู่เสมอ

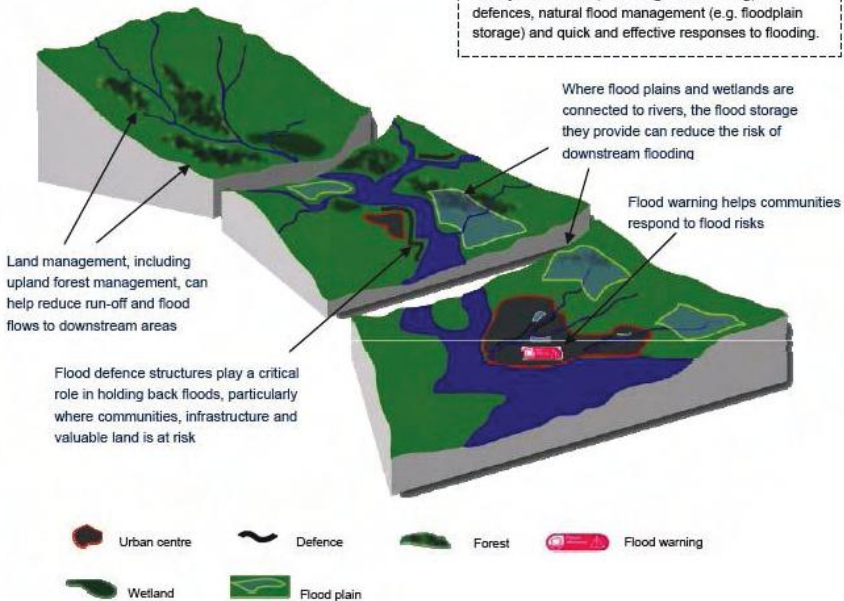
อย่างไรก็ตาม การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นผลกระทบโดยตรง (Direct Impacts) แต่ยังมี การสูญเสียที่ถูกจัดเป็นผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impacts) ตามมาอีก เช่น ผลผลิตทางการเกษตรที่ลดลง ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นหลังเหตุภัยพิบัติ ตลอดจนปัญหาสุขภาพต่างๆ ที่ตามมาอีกมากมาย และผลกระทบทางอ้อมเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศยากจนและกำลังพัฒนาเกือบทั้งสิ้น ประเด็นที่น่าสนใจได้แก่ ความเสียหายต่างๆ ล้วนมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ภาพที่ 2.1 การบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน จากต้นน้ำเห็นการอนุรักษ์ป่าไม้ กลางน้ำพื้นที่เกษตร และเมืองขนาดเล็ก และปลายน้ำที่เป็นชุมชนเมืองหนาแน่น

Sustainable Flood Management

Sustainable flood management is an approach to planning and delivering measures to reduce flood risk.

Increasing resilience to flood risk is an important component of sustainable flood management. Resilience to flooding can be increased through a variety of measures, including flood warning, flood defences, natural flood management (e.g. floodplain storage) and quick and effective responses to flooding.



ที่มา www.scotland.gov.uk

การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Risk Management) หลักการถูกจำแนกออกเป็นระบบและวิธีการมากมาย ตามภาพที่ 2.1 เป็นหลักการพื้นฐานที่ประเทศไทยนำมาอธิบายเพื่อความเข้าใจอย่างง่าย โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำโดยกรมและกระทรวงต่างๆ นำเสนอวิธีการของตนในการบริหารจัดการน้ำท่วมตามภาระหน้าที่และงบประมาณของตน แต่มีหลายองค์ประกอบที่แตกต่างจากหลักสากล โดยเฉพาะรายละเอียดตั้งแต่ต้นนโยบายถึงหลักปฏิบัติ

ในระดับประชาคมโลกนั้น หลังเกิดภัยพิบัติ รัฐบาลส่วนใหญ่จัดหางบประมาณโดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูระบบสาธารณสุขปภค สาธารณูปการเป็นลำดับแรกด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และมองข้ามด้านสังคม ปัญหาที่พบอยู่เสมอในประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบภัยพิบัติได้แก่ ประชากรยากจนกลุ่มใหญ่เป็นองค์ประกอบทางสังคมที่อ่อนไหวและเปราะบางมากที่สุด และการพัฒนาใดๆไม่อาจเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ หากไม่มีมาตรการป้องกันภัยพิบัติสำหรับประชากรกลุ่มนี้

สำหรับประชากรกลุ่มใหญ่ที่ยากจน จึงเป็นภาระหนักที่รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานในการแก้ไขและจัดการ ธนาคารโลกได้ศึกษาและรวบรวมปัญหาตลอดจนอุปสรรคที่สำรวจพบ โดยเฉพาะการป้องกันบรรเทาภัยพิบัติน้ำท่วมและพบว่า รัฐบาลส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงและเตรียมรับภัยพิบัติ เพราะมองว่าเป็นการเสียงบประมาณที่ไม่ได้ประโยชน์ และให้ความสำคัญกับงบประมาณในการป้องกันน้ำท่วมด้วยโครงการก่อสร้างที่แพงและสิ้นเปลืองมากกว่า

นอกจากนั้นพบว่า ผู้บริหารระดับสูงสนใจมาตรการที่ดึงดูดความสนใจจากสาธารณะ เช่น โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณสูงมาก สร้างเรื่องราวน่าตื่นตาตื่นใจในการแก้ปัญหา น้ำท่วม และยังพบว่า จำนวนไม่น้อยที่โครงการพัฒนาสาธารณสุขปภคสาธารณูปการในพื้นที่เสี่ยงเป็นการดำเนินการที่ขัดแย้ง นำพาให้ประชากรเมืองให้เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมมากขึ้น ซึ่งไม่ได้แตกต่างจากกรณีประเทศไทยมากนัก เช่น กรณีการขยายตัวของชุมชนเมืองลงไปยังพื้นที่ลุ่มเสี่ยงภัยน้ำท่วม ทั้งในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และอำเภอเมืองจังหวัดอุดรธานี เป็นต้น

ปัญหาการเพิ่มความเสี่ยง (The Growing Risk) จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่กำลังเป็นภาวะวิกฤติทั้งภัยพิบัติที่รุนแรงมากขึ้น ผนวกกับการเพิ่มจำนวนประชากรในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยปัจจัยหลังเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือความเสี่ยงที่เกิดจากมนุษย์ (Man-made Risk) อย่างชัดเจนนั่นเอง กรณีเหล่านี้ได้แก่ การรुक้าลงแม่น้ำลำคลองและบนที่ลุ่มต่ำของชุมชนแออัด ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม และสามารถพบเห็นได้ทั่วไป

การเสนอแนวทางแก้ไขและป้องกันภัยพิบัติยังเป็นประเด็นโต้แย้งในระดับบริหาร และต้องการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีขั้นก้าวหน้า ประการสำคัญ คือ เทคโนโลยีระดับสูงสำหรับการแก้ไขและป้องกันภัยพิบัติที่นำเสนอส่วนใหญ่ ยังมีราคาแพงโดยเฉพาะค่าบำรุงรักษา และมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนเกินไปสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยากจน จึงไม่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารและทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่พร้อมสำหรับเทคโนโลยีที่สูงเกินไป

การบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น องค์การระหว่างประเทศมุ่งหวังให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาใช้เครื่องมือและกลไกที่มีอยู่แล้วนำไปประยุกต์ใช้ โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ หรือกู้ยืมเงินเป็นภาระทางด้านการคลังในระยะยาว โดยนำเสนอหลักการและมาตรการที่เข้าใจง่ายและนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง การระบุจำแนกความอ่อนไหวและเปราะบาง (Vulnerability Identification) ของชุมชนเมือง เป็นพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักและเข้าใจ ปัจจัยและองค์ประกอบของความอ่อนไหวและเปราะบาง ได้แก่

ปัจจัยและองค์ประกอบด้านองค์กรทางการเมือง (Political Institution Factors) เช่น

1. การขาดอำนาจตามกฎหมาย (Legislation is lacking) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หมายถึงท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายในการบริหารจัดการภัยพิบัติในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองได้ เช่น ไม่มีผังเมืองควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ได้ประกาศเขตควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือไม่มีเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ควบคุม และกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน มิให้รุกหรือเข้าไปใกล้บริเวณที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลจากภัยพิบัติ จากการสำรวจ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ประกาศเขตและบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร และหลายแห่งไม่เร่งรัด แต่หน่วยงานยวชະลงขันตอนการบังคับใช้ผังเมืองรวม เพราะต้องการความอิสระในการพัฒนา โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบและความเสียหายร้ายแรงที่จะตามมาในอนาคต

2. ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร มีศักยภาพและความพร้อมในการตั้งรับภัยพิบัติได้มากน้อยเพียงใด หากมีเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์อย่างดี และเพียงพอ ย่อมสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติได้ดีกว่าชุมชนเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีทรัพยากรด้านนี้ และเป็นจุดอ่อนสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ขาดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในด้านภัยพิบัติและการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร หากท้องถิ่นมีขอบเขตและได้รับมอบหมายหน้าที่ให้สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง (Local Autonomy) ย่อมบริหารจัดการได้ดีกว่า และรวมถึงความ

ร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งสำคัญมากในการประสานความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย

4. วัฒนธรรมการเมืองและการมีธรรมาภิบาลที่ดี ไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หากองค์ประกอบต่าง ๆ มีครบ และมีคุณภาพองค์กรนั้นย่อมสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ฉ้อฉล มีเล่ห์เหลี่ยมกลโกงและฉ้อราษฎร์บังหลวง งบประมาณและรายจ่ายรั่วไหลจนก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงตามมา

5. ภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมาก โดยเฉพาะความร่วมมือจากประชาชน สังคมใดที่ประชาชนมีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบและเสียสละ มีความสามัคคีและเป็นสังคมที่เข้มแข็งย่อมสามารถเตรียมตัวรับภัยพิบัติได้ดีกว่า ไม่อ่อนไหวและเปราะบางในมิติทางสังคม

ปัจจัยและองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)
หมายถึง

1. สถานะทางการเงินและการคลังที่ไม่มั่นคง เป็นความอ่อนไหวและเปราะบางของหน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถเตรียมตัวตั้งรับภัยพิบัติได้ ไม่มีมีงบประมาณเหลือเก็บสำหรับใช้จ่ายหรือพึ่งพาตนเองได้ในยามฉุกเฉิน ต้องคาดหวังและพึ่งพารัฐบาลกลางเป็นหลัก จนบางครั้งถูกพิจารณาว่าเป็นจุดอ่อนที่น่าเป็นห่วงสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศไทย

2. ความยากจนของประชากรในพื้นที่ เป็นภาพสะท้อนความอ่อนแอ อ่อนไหวและเปราะบางของสังคมนั้นอย่างชัดเจน หากประชากรจำนวนมากในเมืองมีฐานะยากจน มีหนี้สิน อยู่อาศัย

ยากลำบาก บ้านเรือนหรือเพิงที่พังกไม่แข็งแรง ถูกพิจารณาว่าเป็นความเปราะบางที่อันตรายมาก ยิ่งตั้งบ้านเรือนบนที่ราบลุ่ม ใกล้เชิงเขาที่เสี่ยงต่อดินถล่ม ยิ่งเพิ่มความเปราะบางมากขึ้นเป็นทวีคูณ และมักปรากฏเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มักพบอัตราการสูญเสียชีวิตมากที่สุด

3. ภาคการผลิต เป็นองค์ประกอบที่มีการโต้แย้งอยู่เสมอ เช่น ภาคเกษตรกรรมบางสาขา ดังกรณีนาข้าวบนที่ลุ่มน้ำท่วม เป็นความอ่อนไหวและเปราะบาง กรณีที่เด่นชัดได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมที่ตั้งฐานการผลิตบนที่ลุ่มน้ำหลาก (Floodplain) ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี 2554 เป็นต้น และยังรวมถึงภาคการท่องเที่ยว ที่มีความเปราะบางในหลายมิติเช่นกัน การก่อสร้างสนามบินบนที่ราบลุ่มน้ำหลาก เช่น บนเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และสุวรรณภูมิในจังหวัดสมุทรปราการ

4. การบริโภคในภาคเมือง หมายถึงชุมชนเมืองที่มีอัตราการบริโภคสูงเช่นภาคมหานคร มีความอ่อนไหวและเปราะบางต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ หากเกิดภัยพิบัติ เพราะมีความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากรสูงกว่าภาคเกษตรชนบท ดังนั้น เมื่อเกิดภัยพิบัติใดๆ รัฐมักมุ่งป้องกันเมืองหลวงและเมืองที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นลำดับแรก เพราะเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจมากกว่า

ปัจจัยและองค์ประกอบด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio-Cultural Factors)

1. ระดับความรู้และการศึกษา เป็นตัวชี้วัดความอ่อนไหวและเปราะบางได้เช่นกัน ท้องถิ่นที่สังคมเมืองประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้และมีการศึกษาในระดับที่ดี มีความเข้าใจปัญหา รู้สาเหตุและตระหนักถึงแนวทางการเตรียมรับภัยพิบัติ ย่อมพิจารณาว่าเป็นจุดแข็งและความได้เปรียบที่มากกว่า สังคมเมืองที่ประชากรขาดความรู้ความเข้าใจเรื่อง

ภัยพิบัติ ก่อสร้างบ้านเรือนรुकล้าแม่น้ำลำคลอง กีดขวางการระบายน้ำ เหล่านี้ถูกพิจารณาว่าเป็นความอ่อนไหวและเปราะบางทางสังคม

2. ความเชื่อและศรัทธาในเรื่องไสยศาสตร์หรือความลึกลับต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นความอ่อนไหวและเปราะบางที่ยังสามารถพบได้ในหลายภูมิภาคของโลก บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบด้านภัยพิบัติ เช่น การก่อสร้างอาคารทางศาสนากีดขวางการระบายน้ำ จนเป็นความอ่อนไหวทางการเมืองในระดับชาติ

3. ความเพิกเฉย ตลอดจนความขัดแย้งในสังคมระหว่างกลุ่มและชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในสังคมเมือง เป็นความอ่อนไหวและเปราะบางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เหล่านี้ครอบคลุมถึงการบุกรุกที่สาธารณะและการครอบครองแหล่งน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งหลายแห่งทำหน้าที่เป็นพื้นที่หน่วงน้ำหรือพื้นที่แก้มลิง บรรเทาผลกระทบเมื่อเกิดน้ำท่วม

ปัจจัยและองค์ประกอบเหล่านี้ ถูกนำมาพิจารณาประเมินความเสี่ยงภัยของเมืองในด้านต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ ประกอบแนวทางเพื่อเลือกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการบรรเทาภัยพิบัติในพื้นที่ตามเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป จากผู้บริหารที่มีสติปัญญา มีความรู้ มีคุณธรรม มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ พร้อมเสียสละเพื่อส่วนรวม ย่อมนำพาชุมชนเมืองของตนให้อยู่รอดปลอดภัย และมีความเสี่ยงน้อยกว่าผู้บริหารที่มีคุณสมบัติตรงข้าม ที่สามารถนำภัยพิบัติมาสู่เมืองของตนได้ในเวลาอันรวดเร็ว

สำหรับทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำนั้นมีจำนวนมาก ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความสนใจและใฝ่รู้จริงจัง และใช้เวลาศึกษาเรียนรู้ และมีเวลาอ่านหนังสืออย่างเพียงพอ จึงจักเข้าใจและนำความรู้นั้นมาประกอบการบริหารจัดการได้ดี โครงการที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษาติดตาม ได้แก่ การบริหารจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำตริงอย่างบูรณาการเชิงนิเวศ ซึ่งได้เริ่มขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2557

แม้ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับน้ำมีมากมาย จากความเชื่อเดิมในทศวรรษที่ 1920-40 ว่ามนุษย์สามารถควบคุมธรรมชาติของน้ำได้ ด้วยการสร้างเขื่อนหนึ่แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ความคิดร่วมสมัยที่ได้รับการยอมรับทั่วโลกที่แตกต่างจากอดีต สู่การทบทวนความเข้าใจธรรมชาติมากขึ้น ด้วยการยกย่องธรรมชาติ ยอมรับว่ามนุษย์ไม่สามารถควบคุมหรือชนะธรรมชาติได้ การแก้ปัญหาน้ำท่วม ด้วยการสร้างเขื่อนคอนกรีตในประเทศเยอรมันจึงถูกยกเลิกไปตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980

ปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศรณรงค์ให้ประเทศต่างทั่วโลกเปลี่ยนความคิด ด้วยการยุติความพยายามในการเอาชนะภัยธรรมชาติ เพราะได้รับการพิสูจน์จนเป็นที่ยอมรับว่า การลงทุนก่อสร้างกำแพงคอนกรีตขนาดใหญ่จำนวนมาก สร้างเพิ่มขึ้นและแข็งแรงขึ้นด้วยงบประมาณมากมาย แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ กระทั่งแนวความคิดเปลี่ยนเป็นการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Mitigation) ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นแนวความคิดปรับตัวให้เข้าภัยพิบัติ (Disaster Adaptation) ซึ่งจกกล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศไทยยังทุ่มเทงบประมาณอย่างสิ้นเปลืองเพื่อแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำในชุมชนของตน ทั้งปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม และยังไม่สามารถป้องกันชุมชนของตนเองให้ปลอดภัยน้ำท่วมได้

เดือนกรกฎาคม 2557 JICA ได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในประเทศไทย เพื่อนำเสนอ

แนวทาง โดยกล่าวว่าระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทยตามหลังประเทศญี่ปุ่นราว 20 ปี ประเด็นสำคัญที่ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นเสนอแนะ ได้แก่ การเลือกระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เรียบง่ายและประหยัด ไม่ควรลงทุนโครงสร้างขนาดใหญ่ เพราะจกต้องสิ้นเปลืองงบประมาณอีกมาก ตามมาเพื่อบำรุงรักษา โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับน้ำเป็นตัวอย่างหนึ่ง ที่ปรากฏชัด และแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้พิจารณาอย่างรอบคอบ ในการเลือกประเภทและขนาดเล็กสำหรับชุมชนเมืองของตน เพราะต้องคำนึงถึงภาระทางการเงินการคลังที่มากขึ้นในอนาคตระยะยาว ดังกรณีท้องถิ่นบางแห่งในประเทศตะวันตก ที่เทศบาลเป็นหนี้สินเกินตัว จนถูกฟ้องล้มละลาย

อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระตือรือร้นใฝ่รู้ ติดตามและชวนขยายค้นหาข้อมูลและความรู้สม่ำเสมอ ติดตามข่าวสาร เพื่อให้ก้าวทันต่อแนวความคิดและทฤษฎีใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ความรู้เหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้วิชาการบางศาสตร์บางแขนงอาจสูงบ้าง ยุ่งยากกว่าวิธีปฏิบัติที่ท้องถิ่นเคยดำเนินการ แต่มีนักวิชาการและองค์กรความช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศที่ต่างยินดีให้ความช่วยเหลือ พร้อมถ่ายทอดความรู้และสนับสนุนด้านการเงินบางส่วน เพื่อแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นโดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆ

ปัจจุบัน แนวความคิดการพัฒนาเมืองที่ดีถูกนำเสนอมากมาย และเริ่มมีเอกสารเผยแพร่มากขึ้นผ่านหน่วยงานของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ เพียงแต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เวลาเพื่อศึกษาเอกสารเหล่านี้ จักทำให้พอกพูนความรู้แก่ตนเอง กระทั่งนำพาท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าได้อย่างภาคภูมิใจ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ

น้ำ

ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อม
รับภัยแล้งและน้ำท่วม

3





การป้องกันภัยพิบัติเมือง

(Urban Disaster Prevention)

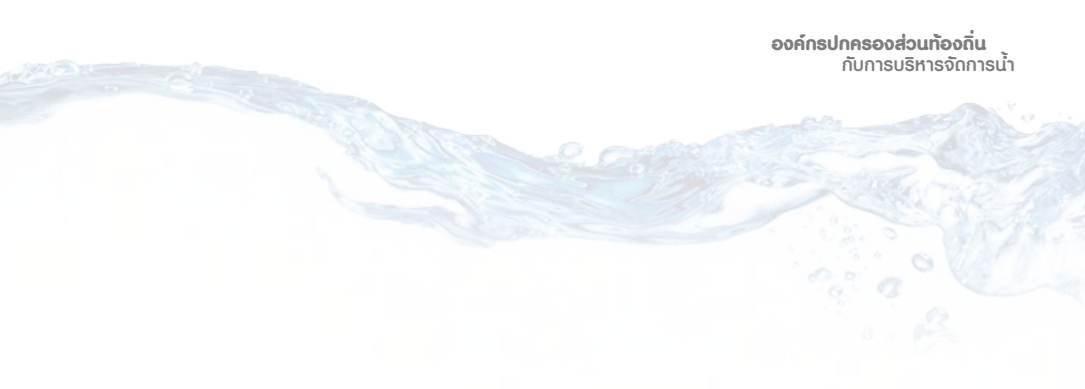
มียุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน
ในแต่ละประเทศ

มาตรฐานการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างกัน

ประเทศพัฒนาแล้วเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน

แม้มาตรฐานต่างกัน

แต่ความเชื่อและแนวความคิดเหมือนกัน



การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐลงมาถึงระดับชุมชน หรือแม้แต่ระดับครัวเรือน ตามบทบาทหน้าที่ และตามระดับขีดความสามารถตามความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุที่ปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำมีผลต่อมนุษย์ทุกคนและสิ่งมีชีวิตทั้งหลายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดและอยู่ในระดับใด การจัดการน้ำจึงต้องประสานความร่วมมืออย่างจริงจังและต่อเนื่อง

รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้กำหนดภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำ โดยปกติปรากฏเป็นนโยบายแห่งรัฐ และจัดทำโครงการขนาดต่างๆ ลงในพื้นที่ เช่น นโยบายการเพิ่มผลผลิตการเกษตรในรูปของโครงการชลประทาน ส่วนใหญ่เป็นนโยบายการเมืองและการกำกับดูแลของกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่จัดสรรโดยส่วนกลาง บางโครงการพิจารณาถึงปัญหาในระดับท้องถิ่น มีขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม บางครั้งท้องถิ่นไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจเป็นเพียงผู้รับและสนองนโยบายเท่านั้น

อาจเป็นเรื่องปกติ กรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมี
โอกาสแสดงบทบาทน้อย สาเหตุหนึ่งได้แก่ โครงการริเริ่มเหล่านี้เกิน
ความสามารถด้านการเงินและการคลังของท้องถิ่น บางโครงการจำเป็นต้อง
พึ่งพาเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญภายนอก หรือท้องถิ่นบางแห่งอาจ
ผลักระให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ และด้วยเหตุผลอื่นๆ
จากการสำรวจสถานภาพและภาวะเรื่องน้ำทั่วประเทศ พบว่าปัญหา
ใหญ่ที่เกิดขึ้นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญทุกปี ได้แก่
ปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วม ในขณะที่ปัญหาอื่นที่สำคัญแต่กล่าวถึง
น้อยกว่า ได้แก่ ปัญหาน้ำเสียหรือปัญหาคุณภาพน้ำ และปัญหาสิ่งแวดล้อม
ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ด้วยเหตุนี้ สาระสำคัญที่เป็นพื้นฐานที่ท้องถิ่นบริหาร
จัดการได้ด้วยตนเองมีดังนี้

ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมรับมือแล้ง

เอกสารทางวิชาการที่รวบรวมได้ ไม่มีเอกสารใดได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทย
เป็นประเทศแห้งแล้ง เนื่องจากเกณฑ์และดรชชีชี้วัดหลักคือ
ปริมาณน้ำฝนเป็นมิลลิเมตรต่อปี ประเทศที่ถูกระบุว่าเป็นพื้นที่กึ่งดาร
แห้งแล้ง มีปริมาณน้ำฝนน้อยกว่า 100 มิลลิเมตรต่อปี เช่น ทะเลทราย
ทั้งหลาย และคาบสมุทรไซนาย ซึ่งมีฝนตกเพียง 50-80 มิลลิเมตรต่อ
ปีเท่านั้น เมื่อเทียบกับปริมาณฝนตกในประเทศไทย ตั้งแต่ 1,200 ถึง
4,000 มิลลิเมตรต่อปี จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยขาดแคลนน้ำ

ปัญหาในประเทศไทยจึงถูกสรุปว่า มีสาเหตุหลักจากการบริหาร
จัดการน้ำไม่เหมาะสม นับตั้งแต่การควบคุมการใช้้ำไม่ถูกต้องตาม
สถานการณ์ ความขัดแย้งและความต้องการน้ำระหว่างภาคเกษตรและ
ภาคอุตสาหกรรม และปัญหาคุณภาพของน้ำทั้งบนดินและใต้ดิน โดยไม่
ปรากฏความเสียหายร้ายแรงระดับภัยพิบัติจนมีผู้เสียชีวิตจากการขาด

น้ำและอาหาร อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความรู้ความเข้าใจเรื่องความต้องการน้ำในภาคเมืองอย่างน้อยในระดับพื้นฐาน

ในปี 2011 ได้มีการประชุมทางวิชาการในประเทศอินเดียเพื่อนำเสนอปัญหาขาดแคลนน้ำในชุมชนเมือง และได้เสนอความต้องการน้ำในชุมชนเมืองของเมืองสำคัญในหลายประเทศดังนี้

เมือง	ความต้องการใช้น้ำต่อคนต่อวัน (ลิตร)
1. นครมิวนิค สหพันธ์รัฐเยอรมัน	130
2. กรุงอัมสเตอร์ดัม เนเธอร์แลนด์	156
3. สิงคโปร์	162
4. ฮ็องกง	203
5. นครซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย	254
6. กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	268

ที่มา www.pub.gov.sg/ สํารวจเมื่อเมษายน 2005, ตีพิมพ์ 2011

จากตารางดังกล่าว อาจสังเกตเห็นความแตกต่างของความต้องการน้ำในเมือง ซึ่งปริมาณน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอาจมากหรือน้อยขึ้นกับกิจกรรมของมนุษย์ บทบาทหน้าที่ของเมือง จากเมืองลักษณะเกษตรชนบทที่ไม่ต้องการใช้น้ำมาก ถึงเมืองพักอาศัยธรรมดาทั่วไปที่ต้องการน้ำมากขึ้น จนถึงเมืองการค้าบริการและเมืองอุตสาหกรรมที่ต้องการใช้น้ำเป็นจำนวนมาก โดยค่าเฉลี่ยความต้องการน้ำของประชากรในเขตเมืองประมาณ 200 และอาจถึง 250 ลิตรต่อคนต่อวัน อย่างไรก็ตาม สังคมไทยควรสร้างจิตสำนึกร่วมกันประหยัดน้ำ และใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า เพราะ “น้ำ” ถูกจัดเป็นทรัพยากรที่หายากในอนาคต

ด้วยค่าเฉลี่ยความต้องการน้ำเหล่านี้ เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ควร ทบทวนอย่างน้อยทุก 5 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ประเมินการผันความต้องการน้ำเบื้องต้นในชุมชนเมืองของตนได้ ตาม จำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเขตปกครอง และเพิ่มสัดส่วนสำรองอีก อย่างน้อยร้อยละ 20 เหล่านี้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการบริหารจัดการ น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเตรียมสำรองน้ำด้วยวิธีการที่สะดวกและ เหมาะสมตลอดระยะเวลา 3-4 เดือนที่คาดว่าจะอาจขาดแคลนน้ำ

โดยทฤษฎีที่เกี่ยวกับน้ำ อาจกล่าวได้ว่า ท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศไทยไม่ควรมีปัญหาขาดแคลนน้ำ และสามารถจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภค และบริโภคอย่างเพียงพอจากปริมาณน้ำฝนปกติ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำตาม ธรรมชาติที่ดีที่สุดและไม่มีต้นทุนราคาแพง เพียงแต่จำเป็นต้องจัดหา ภาชนะและแหล่งจัดเก็บ เช่น ติดตั้งรางน้ำฝนตามอาคาร และถังเก็บน้ำ ขนาดใหญ่อย่างทั่วถึง

องค์การอนามัยโลกได้พัฒนาแหล่งน้ำในประเทศยากจนในภูมิภาค แห่งแล้งกันดาร ซึ่งมีปริมาณน้ำฝนทั้งปีน้อยกว่า 1,000 มิลลิเมตร ด้วยการสร้างภาชนะเก็บกักน้ำจำนวนมาก ดังนั้น กรณีประเทศไทยที่มี ปริมาณฝนในเกณฑ์อุดมสมบูรณ์ ควรบริหารจัดการน้ำกรณีภัยแล้งด้วย หลักการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า และด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศ เหล่านั้น ขณะเดียวกันท้องถิ่นจกต้องดูแลคุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำ อย่างดี เนื่องจากปัจจุบันพบว่า คุณภาพน้ำบางแห่งเสื่อมลง ปนเปื้อน ด้วยสารเคมีทั้งจากภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม จนบางจังหวัดเกิดการปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน เป็นอันตรายต่อการบริโภค

กรณีน่าสนใจได้แก่ องค์การอนามัยโลกจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ ใต้ดินแก่ประชากรในเขตชนบทในประเทศบังคลาเทศ แม้แผนการ ดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายตามต้องการ แต่กลับพบการ ปนเปื้อนสารหนูในแหล่งน้ำใต้ดิน เป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่ร้ายแรงมาก

ทำให้ต้องยุติการขุดเจาะบ่อบาดาล และพิจารณาจัดหาและเก็บน้ำจากน้ำฝน ซึ่งปลอดภัยที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ควรให้ความสำคัญกับกรณีประเทศบังคลาเทศ และพิจารณาการจัดเก็บและสำรองน้ำจากน้ำฝนในชุมชนเมืองของตน

อาจสรุปได้ว่า ภาวะขาดแคลนน้ำในประเทศไทย ปรากฏในบางภูมิภาค นักวิชาการส่วนใหญ่วิเคราะห์เป็นปัญหาด้านบริหารจัดการน้ำ มากกว่าเรื่องอื่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลางในประเทศไทยสามารถพัฒนายุทธศาสตร์กรณีภัยแล้งได้ด้วยตนเอง จากการจัดเก็บน้ำฝนในพื้นที่ สำรองน้ำและบริหารการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมรับมือภัยน้ำท่วม

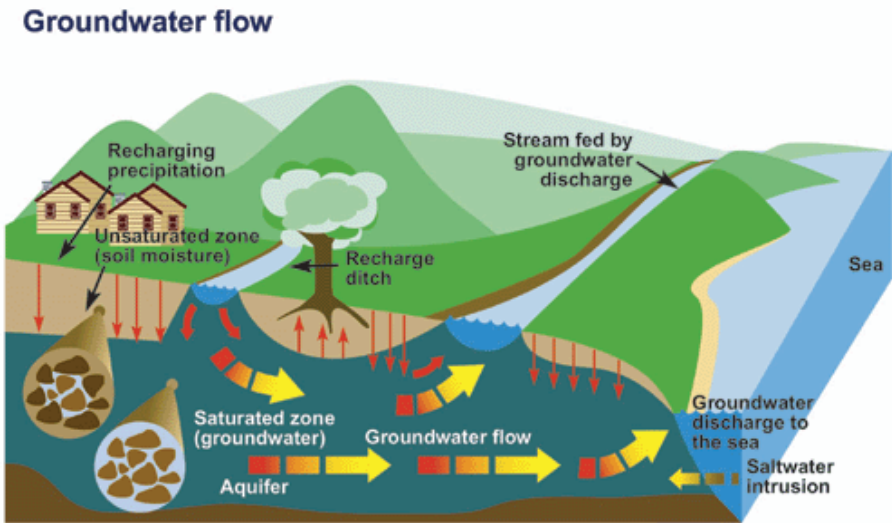
การป้องกันภัยพิบัติเมือง (Urban Disaster Prevention) มียุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติแตกต่างกันในแต่ละประเทศ มาตรฐานการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างกัน ประเทศพัฒนาแล้วเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน แม้มาตรฐานต่างกัน แต่ความเชื่อและแนวความคิดเหมือนกัน ได้แก่ การไม่ยอมให้มีความเสี่ยงเกิดขึ้นกับประชากรของตน ซึ่งแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาและยากจนที่องค์กรประกอบต่างๆ เต็มไปด้วยความเสี่ยง จึงเป็นเรื่องปกติที่ประเทศเหล่านี้มักประสบความเสียหายและสูญเสียชีวิตจำนวนมาก

ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบการป้องกันภัยพิบัติเมืองที่ดีที่สุด และมีมาตรฐานการป้องกันภัยพิบัติเมืองสูงที่สุด ข้อสังเกตที่น่าสนใจได้แก่ รัฐบาลญี่ปุ่นมีการปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติเมือง และปรับมาตรฐานการป้องกันสูงขึ้นทุกครั้งหลังเกิดภัยพิบัติ และดำเนินการเช่นนี้มาตลอดระยะเวลาเกือบร้อยปีที่ผ่านมา

นับตั้งแต่เหตุแผ่นดินไหวใหญ่ในปี 1923 มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อเพิ่มความปลอดภัยให้กับเมือง ต่อเนื่องถึงแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบในปี 1995 มาตรฐานความปลอดภัยปรับแก้ให้สูงขึ้น ควบคู่กับการปรับแก้ผังเมืองในปี 1997 และขยายครอบคลุมมหานครโตเกียว

เดือนพฤษภาคม 2001 รัฐบาลได้จัดทำคู่มือการออกแบบเพื่อเตรียมรับมือภัยพิบัติเมือง สมมุติฐานกรณีมหานครโตเกียวประสบภัยแผ่นดินไหว ขนาดความรุนแรง M7.2 ซึ่งกำหนดแผนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด โดยกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวและน้ำท่วมเป็นพื้นที่สำคัญ

ภาพที่ 3.1 การบรรเทาปัญหาหน้าท่วมด้วยการผันน้ำลงใต้ดิน
หรือแก้มลิงใต้ดิน



ที่มา Environment Canada; Government of Canada

ยุทธศาสตร์การป้องกันน้ำท่วมในประเทศญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ยุทธศาสตร์ในปี 2001 กำหนดแผนปฏิบัติการตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ (Upstream) ด้วยการชะลอน้ำและบังคับน้ำให้ซึมผ่านลงชั้นใต้ดินให้ได้มากที่สุด เพื่อเป็นการเติมน้ำหรือเพิ่มต้นทุนน้ำในระดับใต้ดิน เนื่องจากน้ำใต้ดินมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับชาวญี่ปุ่น นอกจากนี้เป็นการบรรเทาปัญหา น้ำท่วมด้วยการผันน้ำบางส่วนลงใต้ดิน ยังเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น เพราะอุตสาหกรรมอาหารที่สำคัญในประเทศญี่ปุ่นใช้น้ำใต้ดินเป็นองค์ประกอบหลัก ตั้งแต่บะหมี่ทุกประเภท เต้าหู้ สาเก และเบียร์ชื่อดัง ต่างมีเคล็ดลับจากน้ำใต้ดินทั้งสิ้น

การผันน้ำลงชั้นใต้ดิน ตามภาพที่ 3.1 มีหลายวิธีการ เช่น การสร้างฝายชะลอน้ำ การปรับแต่งพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งตามธรรมชาติและโดยมนุษย์ สร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สามารถผันน้ำลงใต้ดินได้มากขึ้น โดยทฤษฎีนั้น มนุษย์สามารถเก็บกักน้ำไว้ในชั้นใต้ดินมากกว่าบนดินหลายเท่า เพียงแต่การดำเนินงานจำเป็นต้องพึ่งพานักวิชาการที่มีประสบการณ์ เพื่อให้หน้าที่ดี มีคุณภาพ ไม่ปนเปื้อนสารเคมี ซึมลงชั้นใต้ดิน ซึ่งจักเป็นปัญหาและเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ

กระบวนการและอำนาจตามกฎหมายเป็นอีกหนึ่งยุทธศาสตร์ที่สำคัญ การดำเนินการแต่ละขั้นตอนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายควบคู่กับแผนปฏิบัติการ โดยเฉพาะอำนาจตามผังเมืองสำหรับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณต้นน้ำ ไม่ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมใดที่จักมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่กำหนดไว้สำหรับผันลงสู่ชั้นใต้ดิน รวมถึงการควบคุมการพัฒนาอื่นบริเวณโดยรอบและใกล้เคียงพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นแหล่งผันน้ำลงใต้ดิน (Underground Water Recharge Location)

ภาพที่ 3.2 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินริมหน้า การกำหนดระยะถอยร่นจากน้ำ



ที่มา US Army Corps of Engineers; Fort Worth District

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินยังครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ระบบนิเวศบริเวณต้นน้ำ เพื่อให้พื้นที่ต้นน้ำมีสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเป็นการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่ดีที่สุด ยุทธศาสตร์นี้ไม่ได้นำมาปฏิบัติเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน แต่มีสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขแตกต่างกัน เช่น การพยายามรักษาหิมะและน้ำแข็งบนยอดเขาให้ได้สัดส่วนเดิมตามธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์เตรียมรับมือภัยพิบัติและน้ำท่วมในประเทศญี่ปุ่นที่ดีอีกเรื่อง ได้แก่ การจัดเตรียมพื้นที่รองรับการอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยง แต่เดิมนั้นเทศบาลและชุมชนเมืองอาศัยพื้นที่โล่งของเมือง เช่น สนามกีฬา สวนสาธารณะ และโรงเรียนเป็นพื้นที่อพยพ ต่อมาได้มีการปรับปรุงและเตรียมการตั้งรับภัยพิบัติเมือง (Urban Disaster Resilience) ด้วยการปรับผังเมือง และออกแบบจัดการพื้นที่โล่งในเมือง (Securing Urban Open Space) เพื่อรองรับและเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันภัยพิบัติ

พื้นที่โล่งเพื่อการเตรียมรับมือภัยพิบัติอาจปรากฏเป็นสนามโล่ง สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น สนามกีฬาขนาดเล็ก พื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่สาธารณะอื่นๆ เช่น ลานจอดรถตามประโยชน์ใช้สอยของเมือง (Urban Functions) โดยกำหนดให้กระจายทั่วไปในเมือง เป็นพื้นที่สูงเกินระดับน้ำท่วมถึง มีระยะห่างไกลสุดจากที่พักหรือรัศมีป้องกันภัยพิบัติ (Distance of Disaster Prevention) ระยะ 1.20 กิโลเมตร หรือใช้ระยะเวลาเดินราวครึ่งชั่วโมง พื้นที่โล่งนี้ต้องมีขนาดเพียงพอรองรับประชากรในพื้นที่ใกล้เคียง และมีขนาด 1.00 ตารางเมตรต่อคน เช่น ย่านนั้นมีประชากร 500 คน พื้นที่นั้นควรมีขนาด 500 ตารางเมตร

ยุทธศาสตร์เหล่านี้ถือปฏิบัติอย่างจริงจังในประเทศพัฒนาแล้ว แม้ราคาที่ดินในเมืองในประเทศญี่ปุ่นแพงมาก แต่รัฐบาลต้องดำเนินการจัดหาพื้นที่สำหรับเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ เพื่อความปลอดภัยของประชาชน นอกจากนั้น การเพิ่มพื้นที่โล่งและพื้นที่สีเขียวในเมืองยังเป็นการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่อาศัยมากขึ้น มีสภาพแวดล้อมที่ดีและมีมาตรฐานความเป็นเมืองที่สูงขึ้น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ชุมชนเมืองของตน
ยังไม่หนาแน่น ควรพิจารณาเตรียมการจัดหาพื้นที่โล่งในเมือง ทั้งเพื่อ
การนันทนาการและสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อน รวมถึงการ
พัฒนาเมืองให้สวยงามน่าอยู่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อื่น เช่น
ยุทธศาสตร์เมืองสีเขียว เมืองคาร์บอนต่ำ เพื่อเป็นหลักสำคัญในการลด
โลกร้อน และการลดผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงด้วย



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ

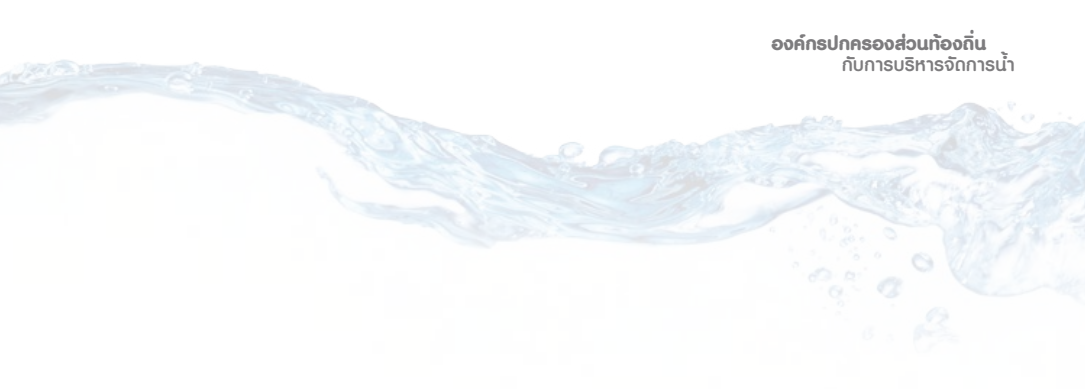
น้ำ

มาตรการด้านผังเมือง
เพื่อการบริหารจัดการน้ำ

4



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จักต้องตระหนักรู้ถึงปัญหาต่างๆ
ที่เกี่ยวกับน้ำอย่างจริงจัง
ควรพึงพาแหล่งข้อมูล
และการวิเคราะห์เชิงลึกจากผู้ที่มีความรู้
เพื่อป้องกัน บรรเทาและแก้ไขปัญหาล่วงหน้า
ที่เกี่ยวกับน้ำในท้องถิ่นของตน
อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการที่ดี
เพราะการเตรียมการป้องกันล่วงหน้า
จักดีกว่ารอให้เกิดวิกฤติ
ความสูญเสียจะมากกว่าหลายเท่า



หลัก วิชาการด้านการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย มักไม่กล่าวถึงมาตรการด้านผังเมืองมากนัก แต่ในเอกสารทางวิชาการในกลุ่มประเทศตะวันตกจำนวนไม่น้อย ได้กล่าวถึงการผังเมืองมานาน เอกสารทางประวัติศาสตร์กล่าวชัดเจนถึงเกณฑ์การเลือกที่ตั้งของเมือง ต้องพิจารณาเรื่องน้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญ หรือแม้แต่หลักฐานทางประวัติศาสตร์ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย การเลือกที่ตั้งของเมือง อาณาจักรขอมโบราณปรากฏบ่อน้ำ หรือบารายขนาดใหญ่ อาณาจักรสุโขทัยปรากฏตระพัง เพื่อให้มีแหล่งน้ำเพียงพอสำหรับประชากรเมืองตลอดปี

ขณะเดียวกัน ที่ตั้งของเมืองเกี่ยวข้องกับน้ำและยุทธศาสตร์ป้องกันเมือง เช่น กรณีกรุงศรีอยุธยา ล้อมรอบด้วยน้ำ และเป็นยุทธศาสตร์เดียวกันกับป้อมปราการของเมืองอีกหลายเมืองตามชายฝั่งทะเลในประเทศสเปน อังกฤษ และเอเชียกลาง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามาตรการด้านผังเมืองและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำมีประวัติศาสตร์ยาวนานมานับพันปี

ปัจจุบันความรู้ที่เกี่ยวกับน้ำถูกพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้น และถูกรวบรวม ตลอดจนได้ถูกประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น เท่าที่รวบรวมได้ถูกกำหนดเป็นสาระให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในทางด้านผังเมือง จักต้องคำนึงควบคู่กับการนำไปใช้ประโยชน์โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

1. พัฒนาการของทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเสี่ยง (Evolving theories of risks) หมายถึง ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความเสี่ยงและเรื่องน้ำนั้นมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องติดตามความก้าวหน้าเหล่านี้ เช่น สถานการณ์ด้านน้ำที่มักผันผวนไม่แน่นอน บางปีน้ำอาจมากหรือน้อยกว่าเกณฑ์เฉลี่ย ทำให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารจัดการน้ำ

2. ต้องเข้าใจนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยและภัยพิบัติ (Hazard and risk policy and regulations) หมายถึง ต้องทราบนโยบายที่รัฐกำหนดและเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติ เพราะเป็นเงื่อนไขสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องจักทำหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายนั้นกำหนด

3. การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency management) หมายถึง ต้องมีทักษะในการบริหารสถานการณ์ยามไม่ปกติ ที่ต้องการความเร่งด่วนในการตัดสินใจ อีกนัยหนึ่ง จักต้องเข้าใจสถานการณ์อย่างดี มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างเพียงพอ มีเหตุผลที่ดีที่สุดในการเลือกวิธีแก้ปัญหา

4. สถานการณ์ความเสี่ยงด้านสาธารณสุข (Public health risks and emergencies) หมายถึง ต้องมีความเข้าใจสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความเสี่ยงด้านสาธารณสุข เช่น ความเสี่ยงของการเกิดโรคระบาดจากภาวะภัยแล้งและน้ำท่วม

5. ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีและวิศวกรรม (Technological risks and engineering) หมายถึง ต้องมีความตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น จากความผิดพลาดของการประยุกต์การแก้ปัญหาด้วยเทคโนโลยีบางด้านและวิศวกรรมบางประเภท เช่น กรณีการแก้ปัญหา น้ำท่วมที่ใช้มาตรการเน้นสิ่งก่อสร้างและก่อให้เกิดผลกระทบด้านอื่นตามมา หรือแม้แต่การแก้ปัญหาที่ไม่ประสบความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นหลายครั้ง

6. การป้องกันภัยพิบัติและความเสี่ยงขั้นวิกฤติต่อโครงสร้างพื้นฐาน (Critical infrastructure risks and protection) หมายถึง ต้องมีความตระหนักถึงความเสี่ยงในระดับวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นต่อโครงสร้างพื้นฐาน บางครั้งความเสี่ยงที่เป็นไปได้มีความร้ายแรงมาก เช่น ความเสี่ยงของการเกิดพายุหมุนขนาดใหญ่พัดเข้าประเทศไทย ด้านอ่าวไทย จนสร้างความเสียหายร้ายแรงต่อโครงสร้างพื้นฐานของเมือง

7. แบบจำลอง มาตรฐานและเครื่องมือสำหรับบริหารความเสี่ยง (Risk management models, standards, and tools) หมายถึง องค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญสำหรับการบริหารความเสี่ยง ได้แก่ แบบจำลองต่างๆ มาตรฐานทั่วไปหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องใช้เป็นต้องอ้างอิงในการทำงาน และเครื่องมือต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้บริหารความเสี่ยง แบบจำลองนั้นครอบคลุมถึงการจำลองสถานการณ์การเกิดภัยในระดับต่างๆ มาตรฐานนั้นครอบคลุมถึงนิยามและมาตรฐานทุกประเภท ตั้งแต่นิยามความเสี่ยงภัยน้ำท่วม พื้นที่เสี่ยงภัย มาตรฐานทั่วไปความต้องการน้ำจำแนกตามครัวเรือน จำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจำแนกตามบทบาทหน้าที่ของเมือง เครื่องมือนั้นครอบคลุมตั้งแต่ทรัพยากรมนุษย์ที่มีหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการน้ำ จนถึงเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทาง

การเงินการคลัง เหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบพื้นฐานให้การบริหารจัดการน้ำ การจัดการความเสี่ยงมีประสิทธิภาพ

8. การลดความเสี่ยงและการปรับตัวรับสภาพอากาศเปลี่ยนแปลงในระดับรุนแรง (Risk reduction and adaptation to climate and severe weather) หมายถึง ความเข้าใจ ตระหนักรู้ในการดำเนินการใดๆ เพื่อลดความเสี่ยงต่างๆ และรวมถึงความสามารถในการปรับตัวของเมือง เพื่อรับผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงในระดับรุนแรงที่จักเกิดขึ้นในอนาคต นั้นหมายถึงความเป็นไปได้สูงในอนาคตที่จะเกิดสภาพอากาศแล้งจัดและฝนตกหนักเกินเกณฑ์ปกติมากขึ้น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมมาตรการทุกอย่างเท่าที่มี ลดความเสี่ยงภัยที่มีแนวโน้มชัดเจนว่าจะเกิดขึ้น

9. ความเสี่ยงกับความเปลี่ยนแปลงด้านประชากร (Risks and demographic changes) หมายถึง การบริหารความเสี่ยงภายใต้เงื่อนไขที่ประชากรในชุมชนเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลง ข้อมูลสำคัญได้แก่ ประชากรในประเทศไทยที่มีอายุมากกว่า 60 ปี มีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นั่นคือประชากรสูงวัยมีมากกว่าร้อยละ 12 ของประชากรทั้งหมด ในหลายพื้นที่พบว่าที่ประชากรสูงวัยถึงร้อยละ 18 จนถูกจัดให้เป็นเมืองที่มีประชากรสูงอายุอย่างสมบูรณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ จำนวนผู้เสียชีวิตเมื่อเกิดภัยพิบัติพบว่าเป็นประชากรสูงวัยเพิ่มมากขึ้น และประชากรกลุ่มนี้ถูกจัดเป็นประชากรกลุ่มเสี่ยงที่มีจำนวนมากที่สุด และบริหารจัดการยากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อจำเป็นต้องอพยพออกจากพื้นที่เกิดภัยพิบัติ

10. การบริหารข้อมูลและความรู้เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Information and knowledge management for disaster risk reduction) หมายถึง การบริหารจัดการเรื่องการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลและความรู้ เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติงานเพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ นับตั้งแต่ต้องทราบว่าพื้นที่ใดในท้องถิ่นของตนถูกจัดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนเท่าใดในบริเวณนั้น มีเด็กและผู้สูงอายุมากหรือน้อย หากเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมทุกปี บริเวณนั้นไม่ควรมีผู้อยู่อาศัยมาก การลดความเสี่ยง ได้แก่ การไม่สร้างเหตุจูงใจให้มีประชากรเข้าไปอาศัยเป็นจำนวนมาก เช่น สร้างถนน อาคารสาธารณะ สถานศึกษาในพื้นที่เสี่ยง เช่น กรณีพื้นที่ลุ่มริมถนนลพบุรีราเมศวร์ ในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ความเข้าใจพื้นฐานดังกล่าวมีความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้มาตรการด้านผังเมือง เนื่องจากเป็นมาตรการสำหรับอนาคตที่ไกลออกไป ไม่ใช่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และผลักหรือเพิ่มปัญหาให้กับอนาคต ผู้ที่เกี่ยวข้องในงานผังเมืองจึงต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่รอบรู้และรอบคอบ สามารถมองเห็นปัญหาในอนาคตไกลกว่าทุกอาชีพ และสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผลถึงเรื่องใดควรทำ และเรื่องใดไม่ควรทำ ด้วยเหตุนี้ในสังคมโลกและเวทีสำคัญระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การสหประชาชาติ มาตรการด้านผังเมืองจึงถูกจัดเป็นมาตรการระดับสูงที่รัฐบาลทุกประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก

มาตรการด้านผังเมืองกรณีภัยแล้ง เป็นกรณีทีกล่าวถึงน้อยมากในประเทศไทย แต่เป็นมาตรการสำคัญสำหรับประเทศที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ในเขตทะเลทรายและขาดน้ำระดับวิกฤติ การควบคุมการพัฒนาเมืองและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอย่างจำกัด ต้องเข้มงวดและปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด ประเทศที่บริหารจัดการ

น้ำในภาวะแล้งจัดได้ดี ใต้แก่ ประเทศออสเตรเลียและอิสราเอล โดยกำหนดสัดส่วนชัดเจนของการใช้น้ำระหว่าง ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคเมือง โดยประเทศอิสราเอลจัดสรรน้ำให้ภาคเกษตรกรรมมากที่สุดด้วยเหตุผลความมั่นคงทางอาหาร

ตรงกันข้าม ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดมาตรการด้านผังเมืองในการบริหารจัดการน้ำในภาวะแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศอิสราเอล ไม่มีเทศบัญญัติควบคุมการใช้น้ำในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรน้ำตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ปรากฏในกฎกระทรวงผังเมืองรวม กระบวนการวิเคราะห์ทรัพยากรน้ำยังไม่ก้าวหน้า ทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้ว แม้เอกสารประกอบการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินตามทฤษฎีผังเมืองบนฐานการใช้ทรัพยากรน้ำเผยแพร่ อยู่ระยะหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏการนำมาประยุกต์ใช้ตามการผังเมืองในประเทศพัฒนาแล้ว

มาตรการด้านผังเมืองในประเทศไทยถูกคาดหวังให้เป็นมาตรการลดความขัดแย้ง กรณีเกิดมลภาวะทางน้ำจากการปล่อยเสียจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ นับจากกรณีโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำแม่กลองระหว่างปี 2508-2514 ทำให้ระบบนิเวศในแม่น้ำแม่กลองถูกทำลายครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ กระทั่งปัจจุบัน ชุมชนหลายแห่งไม่มีปัญหาขาดแคลนน้ำ แต่กลับเป็นปัญหาคุณภาพน้ำ เพราะเน่าเสียจนไม่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ จังหวัดบางจังหวัดอำเภอบางอำเภอ และชุมชนเมืองบางเมือง ไม่มีความเหมาะสมสำหรับกิจกรรมบางประเภทที่ต้องการน้ำในปริมาณมาก แต่กลับถูกเสนอเป็นที่ตั้งโรงงานในกลุ่มฟอกย้อม สิ่งทอ และอุตสาหกรรมที่เปราะบางต่อมลภาวะทางน้ำ โดยไม่มีมาตรการด้านผังเมืองกำกับดูแล

ปัจจุบันมาตรการด้านผังเมืองถูกขยายบทบาทหน้าที่ ปรากฏเป็นผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด และผังอำเภอ โดยพยายามตอบสนองนโยบายจากความเข้าใจเดิมว่าพื้นที่ผังเมืองครอบคลุมพื้นที่เพียงร้อยละ 3 ของประเทศไทย โดยอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ดำเนินการวางผังเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ถูกออกแบบสร้างขึ้นมาสำหรับการวางผังเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก เครื่องมือและกระบวนการในการวางผังไม่ได้ออกแบบมาสำหรับการวางผังขนาดอำเภอหรือจังหวัด ประการสำคัญ ผังเหล่านี้ ไม่ปรากฏสาระใด ไม่ปรากฏชัดทั้งทฤษฎีหรือแม้แต่แนวความคิดใด ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ หรือ มีสาระใดใกล้เคียงกับทฤษฎีหรือผลงานวางผังขนาดใหญ่ของศาสตราจารย์ John Friedmann ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีผังภาคร่วมสมัยแต่อย่างใด หรือแม้แต่ทฤษฎีผังภาคสมัยใหม่ของศาสตราจารย์ Louis Albrecht ที่กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรเมืองและกลุ่มของเมืองในยุโรป

ผลกระทบที่ชัดเจนของการจัดการทรัพยากรน้ำโดยไม่มีมาตรการผังเมือง ได้แก่ การขาดแคลนน้ำบนแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ เช่น ภูเก็ต สมุย และเกาะช้าง การเติบโตของชุมชนเมืองบนเกาะเหล่านี้ โดยขาดมาตรการผังเมืองควบคุม ทำให้แหล่งน้ำเดิม เช่น พรุต่างๆ ถูกบุกรุก จากราคาที่ดินที่สูงมาก ทำให้แหล่งน้ำผิวดินไม่เพียงพอต่อการเก็บกัก และการเติมน้ำลงชั้นใต้ดินลดลง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในฤดูท่องเที่ยวซึ่งเป็นฤดูแล้ง ประสบปัญหาขั้นวิกฤติ

ชุมชนเมืองบางแห่ง แม้ไม่มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะกลางทะเล แต่ไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอ และไม่มีมาตรการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ ชี้้นำการพัฒนาเมืองที่ดี จักประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น นครราชสีมา อุตรธานี และขอนแก่น ในอนาคตอีกไม่นาน เมืองเหล่านี้

จักต้องดีนรน แ่งซิงแหล่งน้ำจากภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้ตนเองอยู่รอดต่อไป

มาตรการด้านผังเมืองเพื่อการบริหารจัดการภัยน้ำท่วมดูเหมือนถูกกล่าวถึงบ้าง บางครั้งในข่าวและการแสดงความคิดเห็นจากนักวิชาการผ่านสื่อต่าง ๆ โดยมีพื้นฐานความเข้าใจเดียวกันว่า เป็นมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่ยั่งยืนที่สุด และเป็นมาตรการสากลที่บังคับใช้ในประเทศพัฒนาแล้วอย่างกว้างขวาง

โดยทั่วไป มาตรการป้องกันและบรรเทาภัยน้ำท่วมจำแนกออกเป็น 2 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการเน้นสิ่งก่อสร้าง (Structural Measures) เช่น การสร้างเขื่อน การขุดคลองระบายน้ำเลี้ยงเมือง และการสร้างคันปิดล้อมชุมชนเมือง ซึ่งแตกต่างตรงข้ามกับ มาตรการไม่เน้นสิ่งก่อสร้าง (Non-Structural Measures) เช่น การติดตั้งระบบเตือนภัยน้ำท่วม การกำหนดพื้นที่ที่หน่วงน้ำหรือพื้นที่แก้มลิง มาตรการทางกฎหมายด้วยการกำหนดระยะถอยร่นจากแม่น้ำ ลำคลอง และมาตรการด้านผังเมืองด้วยการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองมิให้ล้ำเข้าพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ตลอดจนมาตรการหลักที่สำคัญควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองในรูปของแนวน้ำท่วมหลาก หรือ Floodway

หลังเหตุน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเร่งก่อสร้างคันกันน้ำ บางแห่งทุ่มงบประมาณสูง ก่อสร้างกำแพงคอนกรีตขนาดใหญ่ปิดล้อมชุมชนเมืองของตนเพื่อป้องกันน้ำท่วม โดยเฉพาะชุมชนเมืองบนที่ราบลุ่มภาคกลาง เช่น ชุมชนเก่าห้อง ริมแม่น้ำสุพรรณ จังหวัดสุพรรณบุรี เทศบาลนครนครสวรรค์ และอีกหลายชุมชนเมืองบนริมแม่น้ำเจ้าพระยา โดยต่างมีความเชื่อมั่นว่าโครงสร้างเหล่านี้เป็นการป้องกันที่ดีที่สุด แต่โครงการเหล่านี้เป็นการสร้างคันปิดล้อมในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยไม่มีแผนแม่บทหรือการศึกษาในภาพรวมร่วมกันแต่อย่างใด

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นแม่บทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐต่างๆ มีอิสระและอำนาจในการบริหารจัดการเรื่องราวต่างๆ ได้มาก แต่ทว่าเรื่องการป้องกันน้ำท่วม นั้น รัฐบาลกลาง (Federal Government) ยังคงอำนาจในการบริหารและสั่งการเรื่องของภัยพิบัติทั้งหมด รวมถึงภัยน้ำท่วม โดยมีอำนาจสั่งการให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่สำคัญ ผ่านหน่วยงานชื่อ Federal Emergency Management Agency หรือ FEMA

ภาวะโลกร้อนและผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงเป็นวาระของประชาคมโลก หลังภัยธรรมชาติขนาดใหญ่รุนแรงมากขึ้นและเกิดบ่อยครั้งขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 หน่วยงานด้านภัยพิบัติในประเทศตะวันตกและรวมทั้งสหรัฐอเมริกา ต่างทบทวนแนวความคิดและปรับปรุงกฎระเบียบ และเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเตรียมรับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มชัดเจนว่าจะทวีความรุนแรงมากจนคุกคามความปลอดภัยของเมือง

FEMA ได้จัดทำเอกสารทางราชการกำหนดนิยามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วม โดยเฉพาะการกำหนดนิยามสำคัญ เช่น ในปี 1985 ได้กำหนดนิยามของแนวน้ำท่วมหลาก หรือ Floodway ด้วยระดับความลึกและความเร็วของน้ำ ทำให้พื้นที่บางแห่งมีน้ำท่วมหลากไหลผ่านแต่มีความลึกไม่มากและกระแสน้ำไม่เร็ว ไม่ได้ถูกกำหนดเป็น Floodway

ต่อมาในปี 2005 FEMA ได้ทบทวนนิยามนี้และขยายความครอบคลุมเรื่องน้ำท่วมละเอียดมากขึ้น และนิยามที่แตกต่างกับที่ราบน้ำท่วม หรือ Floodplain ด้วยลักษณะที่ปรากฏชัด นั่นคือกระแสน้ำที่ไหลช้ากว่าบนพื้นที่ Floodplain และกำหนดข้อบังคับชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมไม่ให้มีการพัฒนาทุกประเภทบนพื้นที่ Floodway และ Floodplain

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย หน่วยราชการไม่ได้กำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วม (Floodplain) และแนวน้ำท่วมหลาก (Floodway) โดยไม่มีข้อกำหนดควบคุมตามกฎหมายอย่างชัดเจน เท่าที่ตรวจพบ มีเพียงผังเมืองรวมบางแห่งที่กำหนดแนวน้ำท่วมหลาก เช่น อำเภอเมืองจังหวัดชุมพร อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ทำให้การบริหารจัดการน้ำท่วมไม่ประสบความสำเร็จ

ผลกระทบที่ปรากฏชัด ได้แก่ รูปแบบของการเกิดน้ำท่วม (Flood Pattern) เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ระดับน้ำท่วมสูงขึ้น พื้นที่น้ำท่วมขยายออกไปมากขึ้น และระยะเวลาการท่วมยาวนานขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ กรณีน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่เปรียบเทียบกับระหว่างปี 2543 และ 2553 แม้หน่วยราชการแห่งหนึ่งได้ก่อสร้างทางระบายน้ำเสี่ยงเมืองด้วยงบประมาณมหาศาล แล้วเสร็จในปี 2552 แต่ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ได้ จนอาจกล่าวได้ว่า กรณีเมืองหาดใหญ่นั้น ภาวะเสี่ยงภัยน้ำท่วมสูงขึ้นจนอยู่ในระดับวิกฤติ

ภายหลังน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 การสำรวจภาคสนามพบว่า ชุมชนเมืองหลายแห่งขยายตัวรุกเข้าพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมมากขึ้น ควบคู่กับการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นๆ เช่น โรงงานและศูนย์การค้าขนาดใหญ่ โดยพบการถมดินสูงกว่าระดับดินเดิมหลายเมตร กีดขวางการระบายน้ำตามธรรมชาติ

กรณีที่น่าสนใจ ได้แก่ การขยายตัวของชุมชนเมืองด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานครในเขตอำเภอพุทธมณฑลและอำเภอนครชัยศรี การก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ โดยไม่มีการกำหนดระยะถอยร่นจากคลองในบริเวณนั้น ซึ่งทำหน้าที่ระบายน้ำจากทุ่งบางบัวทองในจังหวัดนนทบุรีลงแม่น้ำท่าจีนที่มีระยะทางสั้นที่สุด หรือตามแนวน้ำท่วมหลากลำดับที่สอง หรือ Secondary Floodway ผลกระทบร้ายแรงในอนาคต คือ หากเกิดน้ำท่วมใหญ่ลักษณะใกล้เคียงน้ำท่วม

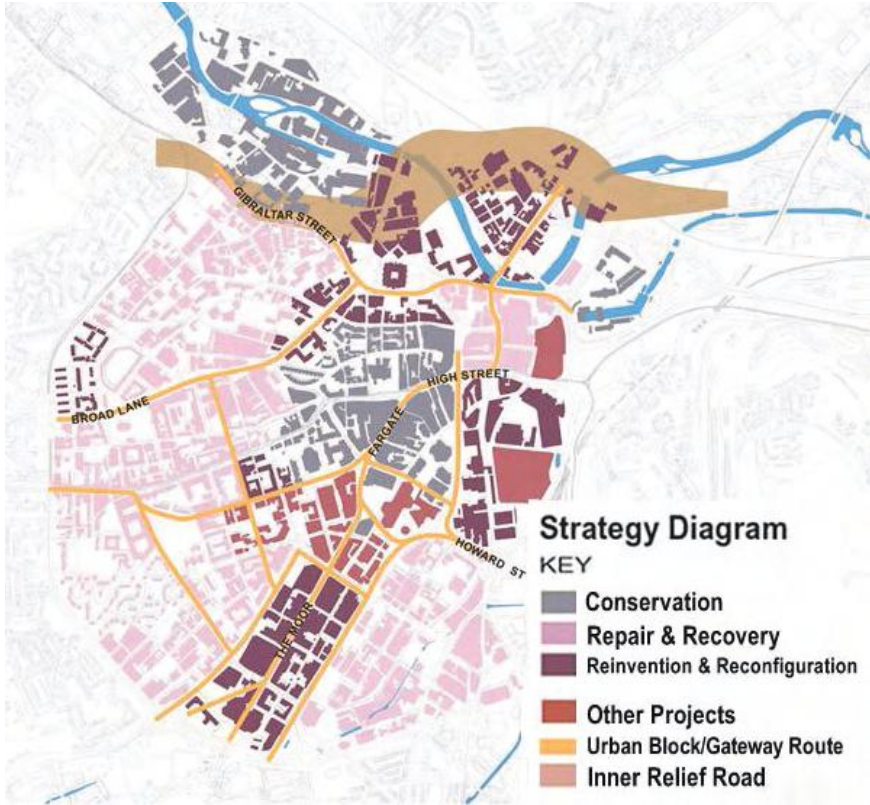
ปี 2554 พื้นที่ลุ่มบางบัวทองและทุ่งพระพิมลจะเกิดน้ำท่วมหนัก และท่วมนานกว่าในปี 2554 และการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในบริเวณนี้ จะสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาล โดยมีความเสี่ยงภัยน้ำท่วมในอนาคตในระดับวิกฤติ

ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับน้ำอย่างจริงจัง ควรพึ่งพาแหล่งข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงลึกจากผู้ที่มีความรู้ เพื่อป้องกันบรรเทาและแก้ไขปัญหาล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับน้ำในท้องถิ่นของตนอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการที่ดี เพราะการเตรียมการป้องกันล่วงหน้า จักดีกว่ารอให้เกิดวิกฤติ ความสูญเสียจะมากมายกว่าหลายเท่า

จากการสำรวจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยพบว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งหวังการพัฒนาชุมชน ด้วยเหตุของความมุ่งมั่นปรารถนาจนถึงการรักษานโยบายจากการหาเสียง ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่ละเรื่อง เช่น ปัญหาน้ำท่วม ไม่สามารถมองภาพอนาคตชุมชนของตนให้ยาวไกลนานหลายสิบปีได้ การแปลงนโยบายการเมืองและความคิดต่างๆ รวมทั้งหลักวิชาลงในแผนภูมิหรือแผนผังชุมชน จักเป็นวิธีที่ดี สามารถทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาต่างๆ ในชุมชนของตนได้ดีมากขึ้น

ภาพที่ 4.1 เป็นตัวอย่างของการจัดทำแผนภูมิและผังชุมชนผนวกรวมกัน เป็นยุทธศาสตร์ของชุมชนในการวิเคราะห์ ศักยภาพและปัญหาทั้งหลายของชุมชนเมือง ควบคู่กับยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง อีกนัยยะ นั้นหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาการบริหารและจัดการเรื่องราวต่างๆ ในชุมชนเมืองของตนอย่างเป็นระบบ มีแบบแผน และมีเหตุผลที่ดีทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริง

ภาพที่ 4.1 ตัวอย่างแผนภูมิยุทธศาสตร์การจัดการและพัฒนาเมือง
แสดงพื้นที่ใดควรอนุรักษ์ ควรปรับปรุง ควรพัฒนา
และไม่ควรพัฒนาเพื่อลดความเสี่ยงภัยธรรมชาติ



ที่มา www.sheffield.gov.uk



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการบริหารจัดการ


น้ำ

สรุป

5



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทุกระดับในประเทศไทย
จำเป็นต้องพัฒนาความคิดอย่างต่อเนื่อง
ต้องขยายความตระหนักรู้
ต้องปรับวิสัยทัศน์ให้ยาวไกล
ต้องนำยุทธศาสตร์การพึ่งพาตนเอง
และเตรียมตัวตั้งรับเพื่อรับเหตุที่อาจเกิดขึ้น
ในท้องถิ่นของตน
ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับ
การบริหารจัดการน้ำที่จักต้องมีทิศทาง
และแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง
เพราะการจัดการน้ำต้องใช้ระยะเวลายาวนาน
นานกว่าการบริหารในตำแหน่งเพียง 4 ปี



“น้ำ” เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่ง ไม่เพียงสำหรับมนุษย์เท่านั้น แต่สำหรับสรรพชีวิตทั้งหลายบนโลกนี้ เป็นความโชคดีสำหรับประเทศไทยที่อุดมสมบูรณ์ทั้งแหล่งน้ำและผืนดินอันอุดมสมบูรณ์ เทียบกับประชากรโลกอีกกว่าพันล้านคนที่ขาดแคลนน้ำ บางประเทศฝนไม่ตกมานาน 3-4 ปี ในขณะที่พื้นที่บางประเทศมีฝนตกเฉลี่ยทั้งปีไม่ถึง 100 มิลลิเมตร เช่น ประเทศอิสราเอล ต่อสู้กับภัยธรรมชาติ จนพลิกผืนทะเลทรายเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ผลิตอาหารได้อย่างพอเพียง

ภาพตรงข้ามกับภัยแล้งคือภัยน้ำท่วม เป็นโชคของประเทศไทยเช่นกันที่ไม่มีพายุหมุนขนาดใหญ่พัดผ่านปีละ 20-25 ลูกทุกปีเหมือนประเทศฟิลิปปินส์และเวียดนาม สร้างความเสียหายเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ จำนวนผู้เสียชีวิตครั้งต่างๆ นับร้อยนับพันคน ภาพเหล่านี้ปรากฏน้อยมากในประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องน้ำน้อยกว่า ความสลับซับซ้อนของปัญหาน้อยกว่า และความยากของปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยประสบนั้น น้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายเท่า แต่ปัญหาที่ปรากฏชัดกลับเป็นเรื่องการบริหารจัดการประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหา ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับไม่ตระหนักรู้ ไม่ประสานความร่วมมือ จนหลายครั้งทำให้ปัญหาลุกลาม

เล็กลงกลายเป็นปัญหาใหญ่ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและระยะเวลาในการแก้ปัญหา

ปัญหาต่อเนื่องที่ปรากฏชัดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อขาดความตระหนักรู้ ขาดความเข้าใจ ควบคู่กับการขาดข้อมูลสำคัญ ทำให้ขาดวิสัยทัศน์ มองอนาคตเพียงระยะเวลาที่ตนเองทำหน้าที่บริหารเพียงไม่กี่ปี การแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเกือบทั้งหมด

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอุปสรรคหนึ่งของการบริหารจัดการน้ำ เพราะผู้กำหนดนโยบายและผู้ตัดสินใจเรื่องสำคัญคนใหม่อาจเปลี่ยนทิศทางและแนวทางปฏิบัติได้โดยฉับพลัน โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของการจัดการน้ำ หรือแม้แต่ความเสียหายที่จักตามมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบาย ตัวอย่างที่น่าสนใจได้แก่ การประสานความร่วมมือจากผู้อาศัยริมแม่น้ำลำคลองในการจัดเก็บผักตบชวาและขยะลอยน้ำ ทำการจัดเก็บสม่ำเสมอเทียบกับการเปลี่ยนนโยบายจัดเก็บด้วยเครื่องจักรกลที่ต้องรอให้ผักตบชวามีจำนวนมากพอ นอกจากเป็นการสิ้นเปลือง บางครั้งเครื่องจักรชำรุดใช้การไม่ได้ ทำให้เป็นเป็นปัญหาในการระบายน้ำ และก่อให้เกิดน้ำท่วมในที่สุด

ในภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำที่ดี นอกจากความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง สภาพภูมิศาสตร์และการตั้งถิ่นฐานที่แตกต่างกันของท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถบ่งบอกถึงแนวทางและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการที่เลือกได้จากพื้นที่ต้นน้ำแวดล้อมด้วยภูเขาที่เสี่ยงต่อน้ำท่วมฉับพลันและการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง สู่พื้นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำที่เสี่ยงต่อน้ำท่วมตาม

ฤดูกาลและน้ำทะเลหนุนสูงจนท่วมนาน และกรณีเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งบนเกาะห่างจากฝั่งไกลมาก ต้องพึ่งพาตนเองในระดับสูง เพราะหากเกิดเหตุฉุกเฉินไม่คาดคิด เช่น กรณีพายุขนาดใหญ่พัดเข้าอ่าวไทย ชุมชนเกาะสมุย เกาะพะงัน เกาะลันตาและเกาะต่างๆ จักถูกตัดขาดจากภายนอกนานหลายวัน

กรณีชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมแยกห่าง และมีที่ตั้งไกล ลักษณะเป็นเอกเทศ ทั้งสภาพเป็นเกาะหรือเมืองชายแดนที่โดดเดี่ยว ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ การพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด (Self-Reliance) และมีการเตรียมพร้อมตั้งรับที่ดี (Resilience) ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักถึงความเปราะบางของชุมชนของตนในด้านต่างๆ อย่างดี เช่น ความพร้อมรับเหตุฉุกเฉินจากภัยธรรมชาติแต่ละประเภท ต้องมีจำนวนเครื่องจักรกลขนาดใหญ่พร้อมใช้งานสำหรับกรณีเกิดดินถล่ม มีรถบรรทุกน้ำเพียงพอสำหรับแจกจ่ายน้ำในช่วงขาดน้ำในฤดูแล้ง และความพร้อมด้านบุคลากรและเครื่องมือในการเผชิญภัยที่อาจคาดไม่ถึง เช่น กรณีแผ่นดินไหวในภาคเหนือ เป็นต้น

นักวิชาการด้านน้ำที่มีชื่อเสียงหลายคนกล่าวตรงกันว่า ไม่มีข้อสรุปหรือบทสรุปสำหรับการบริหารจัดการน้ำ เพราะเรื่องราวของน้ำทั้งปัญหาและแนวทางแก้ไขมีพัฒนาการต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง และปรับเปลี่ยนตลอด การศึกษาวิจัยเรื่อง “น้ำ” จึงถูกนำเสนอและมีจำนวนมากมาย ทั้งในเวทีและการประชุมทางวิชาการจากระดับท้องถิ่นถึงระดับโลก ข้อมูลใหม่ๆ และทฤษฎีใหม่ๆ เกี่ยวกับน้ำจึงปรากฏตามสื่อต่างๆ และยังไม่มีความโน้มเป็นบทสรุปกระทั่งทุกวันนี้



ท้ายนี้จากกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาความคิดอย่างต่อเนื่อง ต้องขยายความตระหนักรู้ ต้องปรับวิสัยทัศน์ให้ยาวไกล ต้องนำยุทธศาสตร์การพึ่งพาตนเองและเตรียมตัวตั้งรับเพื่อรับเหตุที่อาจเกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำที่จกต้องมีทิศทางและแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพราะการจัดการน้ำต้องใช้ระยะเวลายาวนาน นานกว่าการบริหารในตำแหน่งเพียง 4 ปี



บรรณานุกรม

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), **Disaster Risk Management**, Working Concept, D-65726 Eschborn Germany

Main Roads Western Australia (2006), **Floodway Design Guide**, Structural Engineering of Main Roads Western Australia,

Ole Mark & Marcha Hosner (2004), **Urban Drainage Modeling; A collection of experience from thePast decade** Scan-Media, Thailand

Pyne R.D.C. (1995), **Groundwater Recharge and Wells; A Guide to Aquifer Storage and Recovery**, Lewis Publishes, London, UK

Schneid T. and Collins L. (2000), **Disaster Management and Preparedness**, Lewis Publications, London, UK



ประวัติผู้เขียน

ดร.ธงชัย ไธสง

ตำแหน่ง

- ที่ปรึกษาโครงการสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงของมูลนิธิ Rockefeller Foundation
- สถาบันกษัตริย์การ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและติดตามภัยแผ่นดินไหว กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

การศึกษา

- ปริญญาเอก ด้านภูมิศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (ANU) แคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ด้วยทุน AUSAID
- ปริญญาโท Human Settlements จากมหาวิทยาลัย KU Leuven ประเทศเบลเยียม
- ปริญญาตรี ด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์ทำงาน

- กรรมการสอบวิทยานิพนธ์มหบัณฑิต คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- อาจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
- อาจารย์พิเศษ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- สถาบันกษัตริย์-นักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77
โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นฐานพัฒนาความรู้และ
ความเข้าใจเบื้องต้น สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ
ในการวางแผน การบริหาร การจัดการ การเตรียมความพร้อม
ตลอดจนการบรรเทาและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ
ทรัพยากรน้ำ ด้วยหลักการที่เข้าใจได้ง่าย
ไม่ยุ่งยาก และมีหลักวิชาการที่ไม่สูงเกินไป
สำหรับท้องถิ่น



อปท. กับการบริหารจัดการน้ำ

ISBN : 978-974-449-777-2



ราคา 70 บาท