



มหาอุทกภัย ในรอบ 100 ปี สัญญาณเตือนให้ปรับตัว

1

น้ำท่วมใหญ่ปี 2554 นับเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบในรอบ 100 ปี ก่อความทุกข์ยากต่อประชาชนอย่างแสนสาหัส ประชาชนเสียชีวิต 815 ราย สูญหาย 3 คน³ ความเสียหายขยายวงกว้างไปทุกภาคส่วน ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม แหล่งศิลปวัฒนธรรม โครงสร้างสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม รวมแล้วกว่า 1.42 ล้านล้านบาท นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง และแรงงาน

น้ำท่วมคราวนี้เริ่มขึ้นปลายเดือนกรกฎาคม 2554 กลืนกินผืนดินกว่า 150 ล้านไร่ ใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ประชาชนเดือดร้อน 4,086,138 คน⁴ คริวเรือน 13,595,192 คน เสียชีวิต 815 ราย สูญหาย 3 คน³ ความเสียหายขยายวงกว้างไปทุกภาคส่วน ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม แหล่งศิลปวัฒนธรรม โครงสร้างสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม รวมแล้วกว่า 1.42 ล้านล้านบาท นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง และแรงงาน

993,944 คนได้รับผลกระทบ⁴ พื้นที่เกษตรกรรมเสียหายกว่า 12.99 ล้านไร่ บ้านจัดสรรจมน้ำกว่า 5.4 แสนหน่วย⁵ ยังไม่รวมความสูญเสียทางใจ-กายเนื่องจากความเครียด ภัยคุกคามที่มากับน้ำ ค่าใช้จ่ายในการอพยพหนีน้ำและค่าซ่อมแซมบ้านหลังน้ำลด ความยากลำบากในชีวิตประจำวัน อาหาร-น้ำดื่มขาดแคลนด้วยการกักตุนเพราะตื่นตกใจและเส้นทางขนส่งสินค้าถูกตัดขาด ทางด่วน สะพานข้ามแยกถูกละเมิดกฎความ

ปลอดภัย ด้วยจำนวนรถยนต์ที่ขึ้นไปจอดหน้ายาวเหยียดหลายสิบกิโลเมตร ฯลฯ

มวลน้ำบึกมา...มาจากไหน

ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงมวลน้ำขนาดมหึมาแผ่ครอบคลุมที่ราบลุ่มภาคกลาง มาจ่ออยู่เหนือกรุงเทพมหานคร คำถามที่ดังขรมไปทั่วคือ น้ำมาจากไหน ทำไมมากมายขนาดนี้

เริ่มจากเดือนมีนาคมที่ปกติอากาศมักจะร้อนอบอ้าวและมีฝนไม่มากนัก แต่บริเวณตอนบนของประเทศกลับมีอากาศหนาวเกือบตลอดเดือน มีฝนตกบางช่วงและแผ่ความเย็นลงมาถึงภาคกลางหลายวัน ขณะที่หลายพื้นที่ของภาคใต้มีฝนตกชุกหนาแน่น เกิดน้ำท่วมรุนแรงดินโคลนถล่มเป็นบริเวณกว้าง สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ถือว่า “ผิดปกติ” จากที่เคยเป็นมา⁶

ช่วงเดือนมิถุนายน-ตุลาคม ประเทศไทยเผชิญกับพายุ 5 ลูก คือ ไทพม่า ‘นกเตน’ ไทดาว ‘เนสาด’ และ ‘นาลแก’ แม้จะมีเพียง ‘นกเตน’ ลูกเดียวที่ศูนย์กลางพายุเข้าประเทศไทยตรงๆ ที่จังหวัดน่าน แต่ทั้งหมดได้ส่งอิทธิพลเสริมกับร่องความกดอากาศต่ำที่พัดผ่านตอนบนและตอนกลางของประเทศ ทำให้มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมตามฤดูกาลมีกำลังแรงขึ้น เกิดฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่อง ยืดเยื้อ ยาวนาน ไม่มีภาวะฝนทิ้งช่วงอย่างที่เคยเป็นมาทุกปี

ดร.เสรี ศุภราทิตย์ ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยรังสิต และผู้อำนวยการศูนย์พลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร ให้ข้อมูลว่าปริมาณฝนในภาพรวมทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นกว่าค่าปกติ 30 เปอร์เซ็นต์มากกว่าปริมาณน้ำฝนในปี 2538 และ 2549 ปริมาณน้ำนองตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงธันวาคม 34,000 ลูกบาศก์เมตร มากกว่าปี 2538 และ 2549⁷ เช่นกัน เขื่อนหลายแห่งรับภาระน้ำเกินร้อยเปอร์เซ็นต์ของความจุอ่าง เขื่อนภูมิพลทุบสถิติรับปริมาณน้ำไหลเข้าอ่างวันเดียวสูงถึง 300 ล้านลูกบาศก์เมตร มากที่สุดนับแต่สร้างมา⁸

เหตุสุดวิสัย หรือไร้พื้อมือ

แม้หาอุทกภัยครั้งนี้จะถือเป็นภัยธรรมชาติร้ายแรง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล และศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผลกระทบขยายวงกว้างอย่างรุนแรงและกินเวลายาวนานหลายเดือน

(1) **เริ่มต้นช้าไป** นับแต่พายุไทพม่าเข้ามาจิมกลางปลายเดือนมิถุนายน ตามด้วย ‘นกเตน’ ในช่วงปลายกรกฎาคม จนถึง ‘นาลแก’ ต้นตุลาคม รัฐบาลใช้เวลากว่า 3 เดือนในการ ‘มองเห็น’ ความรุนแรงของภัยจากน้ำ จัดตั้ง ศปภ. เมื่อ 8 ตุลาคม 2554 ขณะที่สถานการณ์น้ำท่วมอยู่ในภาวะ ‘วิกฤติสุดๆ’ กองทัพน้ำรุกโจมตีหลายจังหวัดภาคเหนือตอนบนและล่างยับเยิน ก่อนจะไหลบ่าสู่ที่ราบลุ่มภาคกลาง โทมเข้าใส่ลพบุรี นครสวรรค์ สิงห์บุรี อุทัยธานี ชัยนาท อ่างทอง ออยุธยา ฯลฯ จนแทบไม่เหลือที่แห้ง มวลน้ำปริมาณมหาศาลถึง 1.6 หมื่นล้านลูกบาศก์เมตร หาททางออกลงสู่อ่าวไทย ทะลัดท่วมนนทบุรีและปทุมธานี ก่อนเข้าโจมตีกรุงเทพมหานครในช่วง 15-18 ตุลาคม⁹

(2) **วิกฤติผู้นำ** การบริหารจัดการของ ศปภ. ถูกวิจารณ์อย่างหนักว่าเต็มไปด้วยความผิดพลาดไม่ทันการณ์ จนนำไปสู่ภาวะ ‘วิกฤติผู้นำ’ ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต้องรับผิดชอบในฐานะนายกรัฐมนตรี ทั้งไม่มีบาร์มี ไม่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ ไม่กล้าตัดสินใจใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ไม่เข้าใจกลไกราชการ ใช้คนไม่ตรงกับงาน แก้ปัญหาแบบวันต่อวัน เหตุการณ์ต่อเหตุการณ์ ขาดความน่าเชื่อถือในคำพูดหรือคำสั่ง คำว่า ‘เอาอยู่-ปลอดภัย-น้ำไม่ท่วม’ ถูกเสียดสีว่ามีความหมายตรงข้ามกันโดยสิ้นเชิง¹⁰

จนประชาชนผู้เสียหายส่วนหนึ่งภายใต้การนำของ “สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน” ได้รวมตัวกันยื่นเรื่องต่อศาลปกครองฟ้องร้องเอาผิดรัฐบาลที่บริหารน้ำผิดพลาด จนเกิดความเสียหายต่อชีวิต จิตใจ และทรัพย์สิน ถือเป็น “ครั้งแรกของโลก” ที่เหยื่อน้ำท่วมฟ้องรัฐ เพราะพวกเขาเห็นว่า ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เป็นเพราะผู้นำไร้ฝีมือในการแก้ปัญหา¹¹

(3) **สื่อสารสืบสน** ศปภ. สื่อสารและให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างสืบสนจนขาดความน่าเชื่อถือ แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเองก็ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาที่ประชาชนจะเข้าใจได้ ประชาชนจำนวนไม่น้อยจึงหันไปค้นหาติดตามข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต และใช้สามัญสำนึกช่วยตัวเองในการประเมินเส้นทางน้ำ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของการสื่อสารจัดการข้อมูลของภาครัฐ ดังกรณีข้อความล้อเลียนใน Social Network ที่ว่า “รัฐบาลโปรดอยู่ในความสงบประชาชนจะดูแลช่วยเหลือท่านเอง”¹² ทีมโฆษกถูกวิจารณ์อย่างมากว่าทำงานไร้ประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการแจ้งเตือน จนกระทั่งต้องเปลี่ยนตัวโฆษกเป็นนายธงทอง จันทรางศุ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นและกู้วิกฤติศรัทธา ศปภ.¹³

(4) **การจัดการของบริจาดและถุงยังชีพมีปัญหา** ท่ามกลางปัญหาที่ท่วมท้น แม้ภาพการร่วมช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจะหนาแน่นเต็ม ศปภ. แต่ข้อครหาสำคัญที่ยังตอกย้ำความไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐก็คือ กรณีการแจกจ่ายของบริจาดเฉพาะพวกตน จนถึงการจัดซื้อถุงยังชีพแพงเกินไป¹⁴ โดยเฉพาะกรณี นายการุณ โหสกุล ส.ส.เขตดอนเมือง พรรคเพื่อไทย ที่ดูแลรับผิดชอบการรับ-แจกสิ่งของบริจาด ถูกร้องเรียนว่าทำให้การช่วยเหลือล่าช้า เพราะต้องผ่านการอนุมัติก่อน ทั้งยังไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม มีการจับจองของบริจาดและนำไปใส่ชื่อตนเอง ตั้งแต่ของชิ้นเล็กๆ อย่างถุงยังชีพไปจนถึงสิ่งของขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเรือ ส้วม เต็นท์ ฯลฯ¹⁵ ประเด็นนี้ยังทำให้ ศปภ. ขาดความน่าเชื่อถือ ผู้คนไม่น้อยจึงหันไปบริจาคให้มูลนิธิ องค์กรการกุศลต่างๆ รวมทั้งสื่อหลายสำนักที่ทำหน้าที่แจกของไปพร้อมกับรายงานข่าวแทน

มวln้ำแห่งความขัดแย้ง: น้ำท่วมโอดทอพูด!

มวln้ำมหาศาลครั้งนี้ได้พัดพาเอาตะกอนแห่งความขัดแย้งในสังคมให้ผุดขึ้น พร้อมคำถามหลายประการที่ยังคงไม่มีคำตอบในสายลม

(1) เชื้อนยักษ์บริหารน้ำผิดพลาดหรือไม่?

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) ชี้ว่า ปี 2554 ปริมาณน้ำไหลเข้าอ่างของเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลาง เนื่องจากเป็นปีที่มีน้ำไหลเข้าสูงที่สุดนับตั้งแต่มีการสร้างเขื่อนมา¹⁶

คำถามที่ตามมาก็คือ มีการบริหารน้ำผิดพลาดหรือไม่ ?

หากพิจารณาเฉพาะข้อมูลจากเขื่อนใหญ่ที่สุดคือเขื่อนภูมิพล ดร.ชินวัชร สุรัสวดี จากคณะเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต ได้ศึกษาสถิติการกักเก็บน้ำและปล่อยน้ำย้อนหลังของเขื่อนภูมิพล พบว่าอัตราของปริมาณน้ำไหลลงอ่างของเขื่อนภูมิพลมีค่าเพิ่มขึ้นในช่วงเดือนมีนาคมและพฤษภาคม 2554 ซึ่งควรจะปรับอัตราการระบายน้ำออกให้เหมาะสม แต่กลับลดอัตราการระบายน้ำ และคงอัตราการระบายน้ำที่ต่ำไว้เป็นเวลานาน ซึ่งเป็นเรื่องผิดปกติ แม้ปริมาณน้ำเหนือเขื่อนปี 2554 จะมีมากกว่าปีอื่นๆ แต่การระบายน้ำออกตั้งแต่ต้นปีจนถึง 31 กรกฎาคม ต่ำกว่าปีอื่นๆ มาก¹⁷

ดร.สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิเคราะห์ว่า การบริหารน้ำที่ดูจะมีปัญหานี้มาจาก “องค์กระดกกลาง” คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตและกรมชลประทาน ไม่ใช่เริ่มที่ระดับรัฐบาล และเกิดในช่วงที่ “ไม่มีรัฐบาล” ที่แน่นอน เพราะช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคมนั้นเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาล เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาของปัญหา ดร.สมศักดิ์ จึงเสนอว่าควรจัดตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อสืบหาและสรุปข้อเท็จจริง สาเหตุน้ำท่วมใหญ่ 2554, วิเคราะห์บทเรียนและประเมินการจัดการวิกฤติน้ำท่วม และทำข้อเสนอแนะ ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต”¹⁸

ต่อมา นายธีระ วงศ์สมุทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ได้ยอมรับกลางสภาว่า “สิ่งชะลอน้ำเพื่อให้พี่น้องชาวนาได้เกี่ยวข้าวก่อนปล่อยน้ำเข้าทุ่ง”¹⁹ จากนั้นไม่นาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ก็ชี้แจงว่าการระบายน้ำของเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ไม่ใช่สาเหตุน้ำท่วม²⁰

คำถามข้างต้นจึงยังต้องรอการศึกษาอย่างเป็นระบบจากคณะกรรมการอิสระฯ หากมีการตั้งขึ้นในอนาคต เพื่อค้นหาคำตอบที่แน่นอนต่อไป

(2) การผลักดันให้กลายเป็นสงครามระหว่างชาวบ้าน สองกรณีสำคัญคือ ‘คลองสามวา’ ที่ ส.ส.พรรคเพื่อไทยนำชาวบ้านบุกเปิดประตูระบายน้ำเมื่อ 31 ตุลาคม และ ‘คลองพระยาสุเรนทร์’ เมื่อ 27 พฤศจิกายน²¹ สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในพื้นที่น้ำท่วมซึ่งนานมากกับพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพฯ ที่ยกระดับไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างรัฐบาลพรรคเพื่อไทยในนาม สปภ. กับกรุงเทพมหานครในฐานะตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์

(3) พร้อมพลีเพื่อกทม.?! การต่อสู้ระหว่าง วาทกรรมที่เปรียบน้ำเป็นข้าศึกศัตรูบุกทำลายเมืองหลวงกับวาทกรรมที่บอกว่าน้ำต้องไหลผ่านเพื่อออกสู่ทะเลนั้นเข้มข้นถึงขีดสุดเมื่อมวลน้ำมาถึงกรุงเทพมหานครในทางหนึ่งกรุงเทพฯ ได้รับการป้องกันอย่างเต็มที่ในฐานะกล่องดวงใจหรือพื้นที่ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารและเศรษฐกิจ ในอีกทางหนึ่ง พื้นที่ด้านบนของแม่น้ำเจ้าพระยาและพื้นที่รอบนอกเอ่อท่วมไปด้วยมวลน้ำมหาศาล ความแตกต่างของระดับน้ำในสองพื้นที่ที่ห่างกันเพียงกิโลเมตร ทำให้เกิดคำถามตามมาถึง ‘ความไม่เป็นธรรม’ ที่ภาครัฐเลือกให้คนต่างจังหวัดต้องเสียสละชีวิตปกติและทรัพย์สินพออย่างชีพเพื่อคนกรุงเทพฯ โดยไม่มีการพูดถึงการช่วยเหลือชดเชยใดๆ ยิ่งตอกย้ำความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมากเข้าไปอีก

(4) ตะวันออกกระฉอกมาตะวันตก?! แม้พื้นที่ ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพฯ จะถูกกำหนดให้เป็นฟลัดเวย์หรือพื้นที่รับน้ำเพื่อระบายสู่อ่าวไทยมาตั้งแต่ปี 2535 แต่กฎหมายผังเมืองไม่เคยศักดิ์สิทธิ์ในทางปฏิบัติ สิ่งก่อสร้างจำนวนมากจึงเกิดขึ้นขวางทางน้ำ รวมทั้งการปรับสีผังที่ดินแนวฟลัดเวย์กว่าแสนไร่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ น้ำก้อนใหญ่จึงถูกผันออกทางฝั่งตะวันตกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งๆ ที่ศักยภาพด้อยกว่าด้วยความร่วมมือของเครือข่ายประชาชนริมคลองฝั่งธนฯ

กรมการ 3 คณะของวุฒิสภา สำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร และมูลนิธิ SCG ที่เห็นพ้องกันว่าต้องให้น้ำผ่านออกสู่ทะเลโดยเร็ว เพื่อลดภาระของพื้นที่รับน้ำ

“เมื่อฝั่งธนฯ ถูกทอดทิ้ง บอกให้เป็นไปตามธรรมชาติ ขณะที่ภาครัฐสามารถจัดการได้เพียงส่งเรือมารับผู้ประสบภัย รัฐบาลก็ควรให้โอกาสภาคประชาสังคม ซึ่งมีความสามารถ มีภูมิปัญญาดั้งเดิมเข้ามาจัดการ รวมทั้งให้งบประมาณที่จะใช้แก้ปัญหาตามสติปัญญา แต่ขณะนั้นกลับพบว่า รัฐบาลไม่ได้ใช้สติปัญญา และพลังกำลังของภาคประชาสังคมอย่างเพียงพอ”²²

สัญญาณเตือน...ให้ปรับตัว

เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลาย รัฐบาลได้ตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ” หรือ กยณ. มีหน้าที่ทบทวนนโยบายแผนงานและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและวางกรอบการลงทุนด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเสนอแก่รัฐบาล 3 ใน 25 รายชื่อ คือ ดร.รอยล จิตรดอน ดร.อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ดร.เสรี สุรภาทิตย์ เป็นนักวิชาการที่สังคมไทยคุ้นเคยและเชื่อถือในฐานะผู้ให้ข้อมูลเรื่องน้ำ ต่างให้ความเห็นสรุปได้ดังนี้

(1) ดูภาพรวมทั้งระบบ²³ ดร.รอยล จิตรดอน ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระบุว่าวิกฤติครั้งนี้บ่งบอกว่าไทยล้มเหลวในเรื่องการใช้และวิเคราะห์ข้อมูล สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหามากคือ โครงสร้างการระบายน้ำไม่มีความยืดหยุ่น ต้องแก้ไขโดยแบ่งพื้นที่เขตเมืองกับเขตอุตสาหกรรม แล้วสำรวจความสูงต่ำของพื้นที่อย่างละเอียด พื้นฟูคลองต่างๆ กำหนดพื้นที่หนองน้ำเพื่อปล่อยให้น้ำผ่านได้แล้วพัฒนาเป็นแก้มลิง ต้องกำหนดความสูงของคันและพื้นที่ป้องกัน ด้วยหลักการว่าใครกั้นน้ำไว้เท่าไร ต้องช่วยระบายออกเท่านั้น²⁴



ทั้งยังควรให้มีการจัดการน้ำในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันภัยพิบัติ และมีกฎหมายแม่บท ทรัพยากรน้ำ

(2) ความขัดแย้งทางสังคมที่รอวันปะทุ

ดร.อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการศูนย์ เครื่องข่ายงานวิเคราะห์วิจัยและการ ฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลก แห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชี้ว่าเครื่องมือสำคัญในการบริหาร จัดการน้ำไม่สามารถทำงานได้ตาม ศักยภาพที่ออกแบบไว้ ไม่ว่าจะเป็น ประตุระบายน้ำ คันกั้นน้ำ ระบบ คูคลอง พื้นที่รับน้ำหรือแก้มลิง สถานี สูบน้ำ ฯลฯ ซึ่งมีอยู่แล้วและน่าจะ ช่วยแก้ปัญหาหน้าท่วมได้ถึง 60-70% ส่วนแผนหรือมาตรการระยะยาวต้อง พิจารณาให้รอบด้านตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ ที่สำคัญคือต้องเน้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่สิ่งที่น่าห่วงใยมากก็คือ ‘ความขัดแย้งทางสังคม’ ที่รอวัน ปะทุ²⁵ เพราะน้ำท่วมที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่าการขาดความ เชื่อมั่นในรัฐที่ช่วยเหลือไม่ได้ ทำให้ แต่ละคน แต่ละพื้นที่ต้องสร้างระบบ

ป้องกันของตัวเอง เช่น กั้นกระสอบ ทรายล้อมรอบหมู่บ้านใครหมู่บ้านมัน สูบน้ำจากพื้นที่หนึ่งให้ไปท่วมอีกพื้นที่ หนึ่ง จนทะเลาะขัดแย้งกันไปทั่ว นอกจากนี้ ในปี 2555 โครงการ ก่อสร้างจำนวนมากจะเกิดขึ้น ทั้งการ ถมที่ สร้างเขื่อน สร้างพนังกั้นน้ำ หากไม่มีการควบคุม ประสานงาน และกำกับดูแลให้ดี จะกลายเป็น ความขัดแย้งทางสังคมที่ซ้ำเติมวิกฤติ น้ำท่วมให้หนักขึ้นไปอีก

(3) ต้องอยู่กับน้ำให้ได้²⁶

ดร.เสรี ศุภราทิตย์ สรุปว่า การตัดสินใจในภาวะวิกฤติเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง จำเป็น ต้องมีฐานข้อมูล เครื่องมือ กลยุทธ์ เพื่อสนับสนุน การตัดสินใจ และเป็นทางเลือกเพื่อลดความเสียหาย รวมถึงประเมินทางเลือกเพื่อต่อสู้น้ำท่วม หลังน้ำลด ก็ใช้การสนับสนุนฟื้นฟูเยียวยา ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ

ตารางแสดงสถานการณ์อุทกภัยและความเสียหาย พ.ศ. 2545-2554

พ.ศ.	ประชาชน (ล้านคน)	ครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	พื้นที่เกษตร (ล้านไร่)	ความเสียหาย (ล้านบาท)
2545	5.13	1.37	10.43	13,385
2546	1.88	0.48	1.59	2,050
2547	2.32	0.62	3.30	850
2548	2.87	0.76	1.70	5,982
2549	6.05	1.67	6.56	9,627
2550	2.33	0.57	1.62	1,688
2551	7.92	2.03	6.59	7,602
2552	8.88	2.31	2.96	5,253
2553	13.49	3.92	10.91	16,339
2554	13.60	4.09	12.99	1,356,810*

หมายเหตุ: *เป็นการประเมินทั้งความเสียหายและความสูญเสีย โดยโครงการ Post Disaster Needs Assessment (PDNA) ของธนาคารโลก (“ธนาคารโลกประเมินน้ำท่วมเสียหาย 1.356 ล้านล้านบาท และใช้เงินฟื้นฟูอีกกว่า 7 แสนล้าน” ส่วนข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. 4 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2011/12/world-bank-flood-damage/> เมื่อ 31 มกราคม 2555)

ที่มา: โครงการสุขภาพคนไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (คำนวณจาก สถิติสถานการณ์อุทกภัยของ ประเทศไทย รายปีจาก พ.ศ. 2545-2554 ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. และ สรุปสถานการณ์สาธารณภัย ประจำวันที่ 31 ธันวาคม 2554 โดย ศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุ ฉุกเฉิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย).

ขาดการสื่อสารความเสี่ยง ไม่สามารถบอกประชาชน ได้ว่าจะได้รับผลกระทบอย่างไร เพื่อให้เตรียมพร้อม รับมือ ทั้งนี้ ปี 2555 น่าจะมีความเสี่ยงในการเผชิญภัย พิบัติทางธรรมชาติมากขึ้น เนื่องจากสภาพภูมิอากาศโลก ร้อนขึ้น ปริมาณน้ำฝนสูงขึ้น หน้าน้ำน่าจะมาก หน้าแล้ง จะแล้งหนัก ระดับความรุนแรงน่าจะสูงขึ้น รอบของการเกิดจะถี่ขึ้น ดังนั้น การอยู่ร่วมกันกับน้ำเป็นสิ่งจำเป็นต้องหาที่ให้น้ำอยู่ ไม่ว่าจะทำแก้มลิงหรืออ่างเก็บน้ำ ก็ตาม

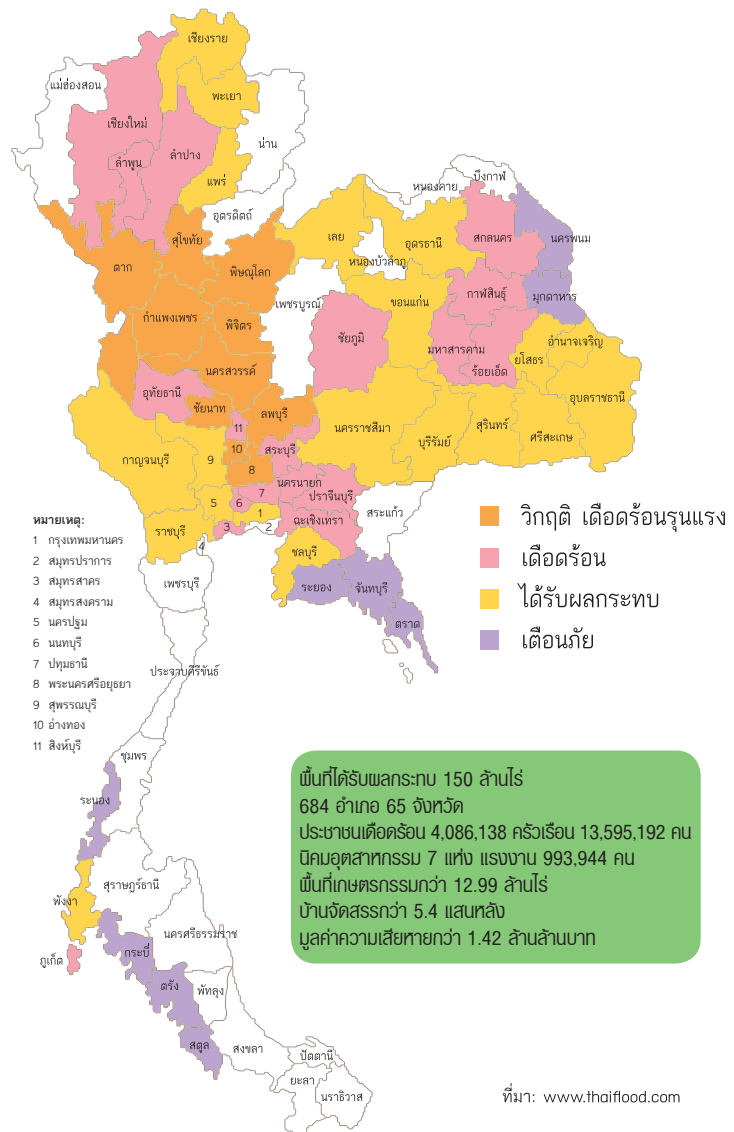
อภิบทาปริทัศน์สู่ภัยน้ำท่วม

ภายหลังเหตุการณ์ที่ทิ้งร่องรอยเสียหายไว้ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาอย่างมหาศาล และการทยอยจ่ายเงินชดเชยช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย รัฐบาลก็ได้มุ่งหน้าเตรียมแผนการรับมือภัยน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า นี้ด้วยการทุ่มเทเงินงบประมาณหลายแสนล้านบาท รวมทั้งข้อเสนอด้านการเงินของ กยอ. ที่ให้ออกพ.ร.ก. 4 ฉบับ²⁷ พร้อมด้วยการจัดตั้งองค์การระดับชาติที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ (ร่าง) แผนการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการน้ำถาวร และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ ตามที่ กยน. เสนอ เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2555 มีคณะกรรมการ 2 ชุดคือ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอช.) โดยมีสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (สนอช.) เป็นส่วนสนับสนุน

ทั้งนี้ รัฐบาลได้เห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ระบุแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 ด้าน คือ (1) ปรับปรุงและฟื้นฟูระบบป้องกันน้ำท่วมให้สมบูรณ์ (2) สร้างความเชื่อมั่นในการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชน พื้นที่

เกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ และ (3) บูรณาการการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อบริหารจัดการน้ำให้ลงสู่ทะเลโดยเร็ว โดยแบ่งพื้นที่ในการบริหารจัดการน้ำเป็น 3 ระดับ คือ พื้นที่ต้นน้ำ 10 จังหวัด เน้นการซับน้ำและชะลอน้ำมิให้ไหลบ่าอย่างรุนแรง พื้นที่กลางน้ำ 14 จังหวัดจะเน้นการบริหารจัดการน้ำ คือ ทางระบายน้ำหลาก (Floodway) แก้มลิง และพื้นที่ปลายน้ำ 7 จังหวัดจะเน้นการเร่งระบายน้ำและผลักดันน้ำออกสู่ทะเลอย่างรวดเร็ว²⁸ ทั้งหมดนี้เพื่อเป้าหมายระยะสั้น คือการลดระดับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัยในปี 2555 และเป้าหมายระยะยาวคือการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการและยั่งยืน

แผนที่แสดงพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2554



รายละเอียดแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน 6 แผนงาน งบประมาณ 22,626 ล้านบาท และแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน หรือแผนจัดการน้ำระยะยาว วงเงินงบประมาณ 350,000 ล้านบาท ประกอบด้วยโครงการต่างๆ ดังนี้

แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน 6 แผนงาน	แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำ แบบบูรณาการและยั่งยืน
1. แผนการบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลัก และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี 2555 รับผิดชอบโดยกรมชลประทาน	1. โครงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าต้นน้ำเพื่อให้เกิดระบบนิเวศที่สมดุล ในลุ่มน้ำ ปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก รวมประมาณ 330,000 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำ 10 จังหวัด และพื้นที่กลางน้ำตอนบน 6 จังหวัด วงเงิน 10,000 ล้านบาท
2. แผนฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้าง วงเงิน 17,126 ล้านบาท ประกอบด้วย (1) การปรับปรุงคันกันน้ำอาคารบังคับน้ำ ระบบระบายน้ำ 7,062.82 ล้านบาท (2) การปรับปรุงทางระบายน้ำ ขุดคลอง ขจัดสิ่งกีดขวางในคูคลองและทางระบายน้ำ 1,695.27 ล้านบาท (3) การเสริมคันกันน้ำและการดำเนินการตามแนวพระราชดำริ 868.20 ล้านบาท และ (4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำและบริหารจัดการน้ำหลากในพื้นที่ 2,984.05 ล้านบาท	2. โครงการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ 5 แห่ง มูลค่า 50,000 ล้านบาท ในพื้นที่ต้นน้ำ 10 จังหวัด และพื้นที่กลางน้ำ 14 จังหวัด คือ (1) เขื่อนแม่แจ่ม กันแม่น้ำปิง ใน จ.เชียงใหม่ (2) เขื่อนแก่งเสือเต้น กันแม่น้ำยม ใน จ.แพร่ (3) เขื่อนน้ำตาด กันแม่น้ำตาด สาขาของแม่น้ำน่าน ใน จ.น่าน (4) อ่างเก็บน้ำขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก กันลุ่มแม่น้ำป่าสัก ใน จ.เพชรบูรณ์ เพื่อช่วยรองรับน้ำเหนือเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ และ (5) เขื่อนแม่วังก์ กันแม่น้ำสะแกกรัง ใน จ.อุทัยธานี
3. แผนการพัฒนาคัดลอกข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัย งบประมาณ 4,500 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) แผนการพัฒนาคัดลอกข้อมูล (2) แผนการปรับปรุงระบบการพยากรณ์ (3) แผนการปรับปรุงระบบการเตือนภัย และติดตั้งระบบโทรทัศนึ่งวงจรปิดทุกประตูระบายน้ำ	3. โครงการปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานเป็นแก้มลิงและพื้นที่รับน้ำอง ประมาณ 2 ล้านไร่ เพื่อใช้เก็บน้ำหลากประมาณ 6,000-10,000 ล้าน ลบ.ม. วงเงิน 60,000 ล้านบาท โดยพื้นที่กลางน้ำตอนบน 6 จังหวัด ต้องการพื้นที่แก้มลิง 1 ล้านไร่ หาได้แล้ว 500,000 ไร่ รับน้ำได้ 1,850 ล้าน ลบ.ม. คือพื้นที่ทุ่งเหนือ จ. นครสวรรค์ ในพื้นที่ อ.ชุมแสง อ.บางมูลนาก ฯลฯ ส่วนพื้นที่กลางน้ำตอนล่าง 8 จังหวัด จัดหาพื้นที่รับน้ำได้นครสวรรค์ได้แล้วประมาณ 1 ล้านไร่ เช่น พื้นที่รับน้ำทุ่งบางบาล รับน้ำได้ประมาณ 3,100 ล้าน ลบ.ม.
4. แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ จัดทำแผนคมนาคม เมื่อเกิดอุทกภัย มีระบบสร้างคลังเครื่องมือ พัฒนาระบบป้องกันบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่สำคัญ งบประมาณ 1,000 ล้านบาท	4. โครงการจัดทำน้ำหลากหรือพลัดเวย์ และทางผันน้ำ ขนาดไม่น้อยกว่า 1,500 ลบ.ม.ต่อวินาที รวมทั้งถนนและอาคารองค์ประกอบต่างๆ เพื่อรับน้ำหลากจากแม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำเจ้าพระยาไปทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาหรือทั้งสองฝั่ง งบฯ 120,000 ล้านบาท
5. แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำอง จัดทำแผนผันน้ำ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ	5. โครงการจัดทำผังการใช้ที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในฝั่ง รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อม (คันริมน้ำและระบบระบายน้ำ) ของพื้นที่ชุมชน พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม งบฯ 50,000 ล้านบาท
6. แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ ให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงาน โดย ส.กย. เป็นเลขานุการ	6. โครงการปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และคันริมน้ำ ส่วนที่เหลือจากกลุ่มโครงการที่ 3 และ 5 งบฯ 7,000 ล้านบาท
	7. โครงการจัดระบบฐานข้อมูล ระบบพยากรณ์ ระบบเตือนภัย รวมทั้งจัดตั้งองค์กร กฏระเบียบที่จำเป็น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน งบฯ 3,000 ล้านบาท

ที่มา: โครงการสุขภาพคนไทย. 2555. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (สรุปจากฐานข้อมูลน้ำท่วมของโครงการในช่วงเดือนธันวาคม 2554-กุมภาพันธ์ 2555).