

บทความพิเศษ

Special Article

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคูทกภัยจังหวัดพิษณุโลก (บางระกำโมเดล)

Solving Flooding in Phitsanulok Province: Bangrakam Model

ปรีชา เรืองจันทร์*

Preecha Ruangjan*

*อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยนเรศวร, พิษณุโลก 65000

Former Governer of Phitsanulok, Honorable Committee of Naresuan University Council, Phitsanulok 65000

Corresponding author. E-mail address: charawan245@hotmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหาคูทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกถือเป็นภัยพิบัติที่สำคัญส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพปกติของประชาชนทำความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ผลกระทบมากหรือน้อยขึ้นกับความรุนแรงของสภาพอากาศที่แปรปรวน หน่วยงานภาครัฐต้องดูแลรับผิดชอบ เยียวยา ฟื้นฟู บูรณะให้สถานการณ์ทุกอย่างคืนสู่ปกติโดยเร็ว เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อขวัญและกำลังใจของประชาชน อีกทั้งยังสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการบูรณะซ่อมแซมและฟื้นฟูความเสียหาย ทั้งพื้นที่ การเกษตร พื้นที่ชุมชน พื้นที่ธุรกิจการค้าการลงทุน อาคาร สถานที่ บ้านเรือน พืชผล สวนไร่นา สัตว์เลี้ยง โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงสถาบันบริการสุขภาพประชาชนด้วย จังหวัดพิษณุโลกมีวิสัยทัศน์ชัดเจน ในการพัฒนาพื้นที่ ให้เป็นศูนย์กลางการบริการแห่งสี่แยกอินโดจีน ทั้งด้านธุรกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และบริการต่างๆ จากการที่ เกิดปัญหาคูทกภัยทุกปี จึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์แนวทางการแก้ไขปัญหาคูทกภัยให้เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกและนำเสนอรัฐบาล เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป โดยใช้ข้อมูลเอกสารทางอุทกศาสตร์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับข้อมูลในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบเช่นกัน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาภาคสนาม การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาพบว่าวิธีการแก้ปัญหาคูทกภัยของ บางระกำโมเดลมีจุดเด่นที่มีการวางระบบการทำงานสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ มีระบบการระบายน้ำแบบทางด่วนที่มี ประสิทธิภาพ มีการทำแก้มลิงเก็บน้ำขนาดใหญ่รองรับปริมาณน้ำหลากและสำรองไว้ในฤดูแล้งได้ มีการทำงาน เป็นทีมอันประกอบด้วยหน่วยงาน การเตรียมการ การช่วยเหลือการเยียวยาการป้องกัน และการประเมินผล เป็นวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาคูทกภัยในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ส่งผลให้ประชาชนพึงพอใจในภาพรวมและ ได้พบว่าหากเพิ่มมาตรการป้องกันโดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอพรหมพิรามและอำเภอบางระกำ เช่นการกำหนดช่วงเวลาส่งน้ำเพื่อการเกษตรในระบบชลประทาน การกำหนดพื้นที่หนองน้ำเป็นต้น ช่วยลดความเสียหายรุนแรงจากปัญหาคูทกภัยและส่งผลให้ประชาชนดำรงชีพในภาวะน้ำท่วมได้อย่างปกติสุข ซึ่งเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐหรือสถาบันการศึกษาวิจัย จะต้องศึกษาเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนอย่างยั่งยืนสืบไป

คำสำคัญ: ทางด่วนน้ำ การระบายน้ำ พื้นที่หนองน้ำ แก้มลิง บางระกำโมเดล

พุทธชินราชเวชสาร 2559;33(3):377-84.

Abstract

Flooding in Phitsanulok province is considered one of the natural disasters affecting life and consecutively having an effect on provincial economic, social and environmental systems. The effect from this natural disaster depends on climate variability. The government sector has responsible for taking care of the people in the area due to morale of the residents is very important. Furthermore, a large amount of budget is spent for reconstruction from the mass loss of cultivated areas, village areas and business areas which include agricultural products, cultivated land, domestic animals, infrastructures and health service units. Moreover, the provincial vision regarding the growth of Indo-China areas is to promote local business, investment, tourism and other means of service. Flooding has a direct impact on the development plans of the city. This study aimed to apply method to solve flooding in the flood areas in Phitsanulok and submit the actual method to the government for future sustainable measurements. The documental hydrography was gathered from the related sections from the affected areas in Phitsanulok and nearby provinces. The research tools were fieldwork study, interviews and observations. It was found that the Bangrakam Model for solving the problem of flooding could be adapted with the flood areas by having an effective drainage waterway and a large scale detention basin for a great flood and water storage. The residents in the area were overall satisfied with the cooperative work: directing, preparation, response, recovery, prevention and evaluation. The cooperative and preventive measures by the local people in Prompiram and Bangrakam could reduce flood damage, allowing them to overcome obstacles during flooding. The measures were timing the irrigation system for agriculture and providing retention ponds. Thus, the state and research organization should take these matters into account for the sustainable well-being of the residents in the future.

Keywords: waterway, drainage, retention pond, detention basin, Bangrakam Model

Buddhachinaraj Med J 2016;33(2):377-84.

บทนำ

สถานการณ์สาธารณสุขยังคงมีแนวโน้มเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากความแปรปรวนของภูมิอากาศโลก ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ¹ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมไทยจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมืองอย่างรวดเร็ว ประชาชนมีโอกาสอาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความเสียหายจากสาธารณสุขรุนแรงขึ้น ทั้งภัยธรรมชาติเช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยหนาว ภัยแล้ง เป็นต้น และภัยที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การรั่วไหลของสารเคมีต่างๆ เป็นต้น²

จังหวัดพิษณุโลกจากการพิจารณาถึงสภาพพื้นที่ทั่วไปของจังหวัดพบว่าทางตอนเหนือและตอนกลางเป็นเขตที่สูงและเป็นที่ยราบสูง บริเวณทางด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกเฉียงเหนือมีขอบเขตภูเขาสูง

ทั้งนี้มีเขา ที่ราบหุบเขา เป็นพื้นที่ราบดินตะกอนที่สมบูรณ์พื้นที่ตอนกลางและตอนใต้เป็นที่ราบลุ่มตามแนวแม่น้ำยมและแม่น้ำน่าน เป็นย่านการเกษตรที่สำคัญที่สุดของจังหวัดพิษณุโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ของอำเภอพรหมพิราม เมือง บางระกำและบางกระทุ่มซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของจังหวัด แต่จังหวัดพิษณุโลกประสบภัยธรรมชาติเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะอุทกภัย ซึ่งเป็นจุดอ่อนของจังหวัดที่ต้องหามาตรการป้องกันให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด ยกกระตือรือร้นการป้องกันโดยการรวมพลังทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐเอกชนและประชาชนในพื้นที่ซึ่งจังหวัดพิษณุโลก โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นศูนย์บัญชาการสถานการณ์

สถานการณ์เกิดอุทกภัยจังหวัดพิษณุโลก

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2554 พายุไซร่อน "ไหมา" (Haima) ในทะเลจีนใต้ตอนบนเคลื่อนตัวไปทางทิศตะวันตกก่อนไปทางทิศเหนือและเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณเหนือเกาะไหหลำตอนใต้ของประเทศจีนในวันที่ 23 ถึง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ศูนย์กลางของพายุอยู่บริเวณอ่าวตังเกี๋ย ห่างจากทิศตะวันออกของกรุงฮานอย ประเทศเวียดนามประมาณ 250 กิโลเมตร จากนั้นได้เคลื่อนตัวไปทางทิศตะวันตกและขึ้นฝั่งประเทศเวียดนามโดยพายุมีกำลังอ่อนลงเป็นลำดับ ต่อมาเป็นพายุดีเปรสชัน ในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2554 มีศูนย์กลางอยู่บริเวณประเทศลาวห่างออกไปทางทิศเหนือของจังหวัดหนองคายประมาณ 180 กิโลเมตร ได้เคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกด้วยความเร็วประมาณ 15 กิโลเมตรต่อชั่วโมงและอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำ โดยในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2554 หย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงที่อ่อนกำลังลงจากพายุดีเปรสชัน "ไหมา" ได้ปกคลุมบริเวณจังหวัดน่าน ทำให้ภาคเหนือมีฝนตกเป็นบริเวณกว้าง โดยมีฝนตกหนักถึงหนักมาก ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลากในบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยา น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์

ช่วงปลายเดือนกรกฎาคมต่อเนื่องจนถึงสิงหาคม (28 กรกฎาคม-4 สิงหาคม พ.ศ. 2554) ประเทศไทยประสบกับสภาวะฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องเป็นบริเวณกว้าง ก่อให้เกิดอุทกภัยครั้งรุนแรงในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนจากอิทธิพลของพายุไซร่อน "น็อกเต็น" (Nock-ten) ที่มีแหล่งกำเนิดจากหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงในมหาสมุทรแปซิฟิกเหนือด้านตะวันตก เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้ทวีกำลังแรงขึ้นตามลำดับจนกระทั่งเป็นพายุไซร่อนและเคลื่อนผ่านเกาะลูซอน ประเทศฟิลิปปินส์ ลงสู่ทะเลจีนใต้ตอนกลางจากนั้นเคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกก่อนไปทางเหนือผ่านเกาะไหหลำ และอ่าวตังเกี๋ย ขึ้นฝั่งที่ประเทศเวียดนามตอนบนและประเทศลาวในวันที่ 30-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่านในวันเดียวกันแล้วอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำปกคลุมภาคเหนือของประเทศไทยบริเวณจังหวัดแพร่ ลำปาง

เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ต่อมาในเดือนตุลาคมพายุ "นาลแก" พัดผ่านประเทศไทยมีความเร็วลมระหว่าง 63-118 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ทำให้เกิดฝนตกหนักมากจากพายุดังกล่าว ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักในเขตภาคเหนือมีปริมาณน้ำฝนในเขตจังหวัดพิษณุโลกมากที่สุดในรอบ 12 ปี ปริมาณน้ำฝนที่วัดได้ 1,751 มิลลิเมตรมากกว่าปี 2553 ซึ่งมีปริมาณ 1,409 มิลลิเมตร³

พื้นที่จังหวัดพิษณุโลกด้านตะวันตกมีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ จึงได้รับผลกระทบจากการเกิดอุทกภัยและมีน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลานาน ความเสียหายเป็นวงกว้าง โดยมีพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายจำนวน 785,518 ไร่ จาก 9 อำเภอ 92 ตำบล 862 หมู่บ้าน โครงสร้างพื้นฐานได้รับผลกระทบ 510 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นถนนถึง 319 สาย เกษตรกรเลี้ยงปลาได้รับผลกระทบ 2,342 ราย สำหรับด้านปศุสัตว์ได้รับผลกระทบ 153,448 ตัว ส่วนใหญ่จะเป็นสัตว์ปีก เช่น เป็ด และไก่ มีสุกร วัว ควาย บางส่วน และมีสัตว์ที่เสียชีวิตจำนวน 27,973 ตัว รวมทั้งมีผู้เสียชีวิตจากอุทกภัยจำนวน 23 ราย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์แนวทางในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาอุทกภัยของจังหวัดพิษณุโลก วิเคราะห์รวบรวมผลการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของจังหวัดพิษณุโลก และให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในภาพรวมต่อไป

แนวคิดในการแก้ปัญหา

จากคู่มือการบริหารจัดการสาธารณภัยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2547)⁴ ได้ให้หลักการไว้ ดังนี้

1. กระบวนการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมี 3 ขั้นตอนคือ

1.1 การดำเนินการก่อนเกิดภัยเป็นการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและพร้อมเผชิญเหตุการณ์

1.2 การดำเนินการขณะเกิดภัยเป็นการเข้าไประงับภัยในภาวะฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทันที่

1.3 การดำเนินการหลังเกิดภัยเป็นการเข้าไปฟื้นฟูบูรณะพื้นที่และแก้ปัญหาเยียวยาผู้ประสบภัยทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

2. การเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารตามสถานการณ์จริงในพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น ลดความเสียหายกับผลที่จะตามมาและเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ด้านความปลอดภัยให้กับประชาชนด้วย⁵

3. การสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมร่วมกับทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหาภัยพิบัตินี้อาจเกิดขึ้นมาให้อยู่ในสภาวะการณ์ที่ควบคุมได้ไม่เกิดการเสียหายรุนแรง

การประเมินความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัตินั้น Frank E.Davis⁶ ได้สรุปว่าการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายถึง 25 รายการด้วยกัน เช่น การเสียชีวิต การบาดเจ็บ ทุพพลภาพ ขาดแรงงานฝีมือ สูญเสียทรัพย์สิน สิ่งสาธารณูปโภคขาดแคลน เครื่องจักร เครื่องกลต่างๆ ขาดวัสดุเสียหาย การหยุดงาน การเสียโอกาส วัตถุประสงค์ต่างๆ เสียบบประมาณในการบูรณาการ เป็นต้น⁷

รูปแบบการแก้ไขปัญหา

จังหวัดพิษณุโลกมีรูปแบบการดำเนินการดังนี้

1) การอำนวยการ (Directing)

จัดทำคำสั่งและแบ่งมอบงาน ประสานงาน กับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานโยธาและผังเมืองจังหวัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) การไฟฟ้า การประปา และทีมงานด้านประชาสัมพันธ์รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประสานการปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะทำงานระดับจังหวัด

2) การเตรียมความพร้อมและการรองรับสถานการณ์ (Preparation)

ดำเนินการจัดเตรียมข้อมูลต่างๆ เพื่อรับรองสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลเครื่องจักรกล วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานที่มีอยู่ข้อมูลปริมาณน้ำ อุทกวิทยา

พื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดดินโคลนถล่ม น้ำป่าไหลหลาก และพื้นที่น้ำท่วมขัง หมู่บ้าน ตำบล ที่ได้รับผลกระทบ พร้อมทั้งข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบมาเป็นฐานข้อมูล เพื่อเตรียมความพร้อมและวางแผนเมื่อเกิดเหตุการณ์ก็จะใช้เป็นแนวทางในการประสานงานทุกภาคส่วนเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ต่อไป

3) การดำเนินการช่วยเหลือ (Response)

ในขณะเกิดเหตุหน้าท่วมซึ่งเป็นช่วงที่ไกลาหลมาก จำเป็นต้องมีการดำเนินการหลายรูปแบบ อาทิ การจัดหาเครื่องอุปโภคและบริโภค เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นและดำเนินการช่วยเหลือ ในระยะกลางและระยะยาวต่อไป การให้ความช่วยเหลือ ประกอบด้วย การจัดตั้งศูนย์ call center การจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่เกิดเหตุ โดยการสนธิกำลังจากทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน เพื่อจัดเตรียมข้อมูลเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ รวมทั้งระบบสื่อสาร ระบบข้อมูลข่าวสาร เรือท้องแบน ระบบไฟฟ้า พายุง ห้องน้ำ ห้องสุขา เพื่อบริการแก่ผู้ประสบภัย

4) การฟื้นฟูเยียวยา (Recovery)

เมื่อพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยต้องเร่งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาในทุกด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เสียหาย ได้แก่ เส้นทางคมนาคม การขนส่ง ระบบไฟฟ้า ประปา โรงเรียนให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการบูรณาการซ่อมแซมต่อไปรวมถึงการดูแลสุขภาพจิตใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย อาคารบ้านเรือนที่เสียหาย สถานศึกษาที่ได้รับผลกระทบ

5) การป้องกันอย่างยั่งยืน (Prevention)

สำหรับแนวคิดเชิงระบบในการป้องกันปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืน เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญมาก การป้องกัน คือการบริหารจัดการน้ำครบวงจร (flood management) อันประกอบด้วย การรวบรวมและการกักเก็บน้ำที่จำเป็นในแก้มลิง ใช้ระบบเชื่อมโยงการไหลของน้ำในระบบแก้มลิงเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการน้ำและใช้ประโยชน์จากน้ำยามขาดแคลน แนวคิดการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ

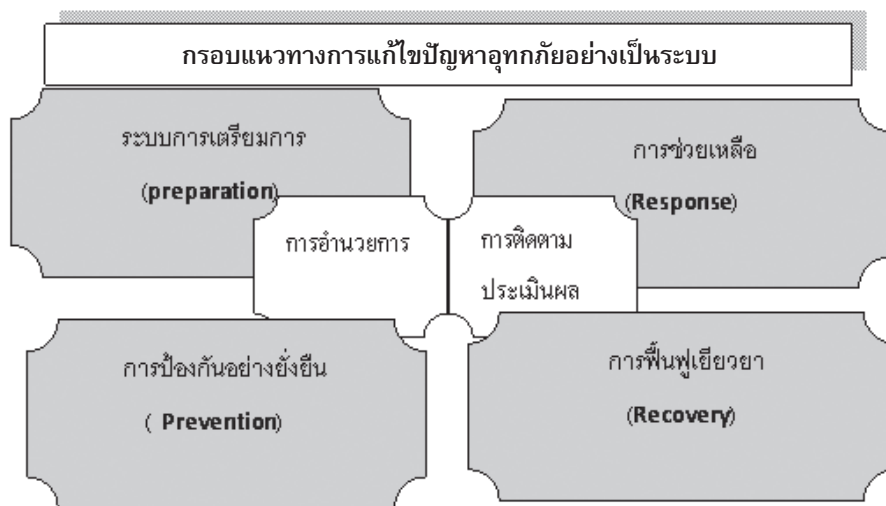
ขนาดใหญ่ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ส่วนจะดำเนินการในแหล่งน้ำแห่งใด ขึ้นอยู่กับการศึกษาที่เป็นไปได้ และการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเพื่อการดำเนินการก่อสร้างต่อไป นอกจากนั้นการปรับปรุงระบบขนส่งน้ำ เช่น คู คลองต่างๆ เพื่อให้การเดินทางของน้ำเกิดความคล่องตัว การใช้ระบบ water way เป็นทางด่วนพิเศษระบายน้ำจากเหนือลงใต้ สู่อ่าวไทย และขณะเดียวกันต้องวางแผนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำด้วย เช่น ผันน้ำจากแม่น้ำยมลงสู่แม่น้ำน่าน เป็นต้น

6) การติดตามประเมินผล (Evaluation)

การติดตามและจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ พิจารณาด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้ได้รับ

ความเดือดร้อน ผลลัพธ์และผลกระทบในมิติเศรษฐกิจและสังคม สำหรับการศึกษานในเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ เรื่องการพัฒนาพื้นที่และการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการแก้ไขปัญหา ต้องมีการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และการฟื้นฟูเยียวยาหลังเกิดเหตุ อย่างไรก็ตามการอำนวยการเพื่อประสานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผล ต้องอาศัยงานวิจัยและพัฒนาจากสถาบันการศึกษามาร่วมดำเนินการด้วยก็จะส่งผลให้กรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหา มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและสามารถแก้ไขปัญหา อย่างเป็นระบบได้ซึ่งเรียกว่า “บางระกำโมเดล” ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวทางการแก้ปัญหาอุทกภัยอย่างเป็นระบบ

ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย

จากกรอบแนวทางการดำเนินงานจังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินการช่วยเหลือฟื้นฟู เยียวยาผู้ที่ได้รับผลจากอุทกภัยน้ำท่วมทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานการช่วยเหลือ ในขณะที่เกิดเหตุ การฟื้นฟูและการวางแผน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ด้านการอำนวยการ (Directing)

จังหวัดพิษณุโลก ได้เปิดศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มของจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์กลางในการอำนวยการ

ประสานงานควบคุมสั่งการ สำหรับอำเภอต่างๆ ให้ตั้งศูนย์อำนวยการทุกอำเภอเพื่อประสานการปฏิบัติงานทุกภาคส่วน นอกจากนี้แล้วยังมีระบบ call center เพื่อประสานรับเรื่องราวร้องขอจากประชาชน ทั้งในระดับตำบลและระดับอำเภอด้วย

2. ด้านการเตรียมความพร้อมและการรองรับสถานการณ์ (Preparation)

การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเกิดปัญหาอุทกภัยจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการและ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อมูลพื้นฐานของอำเภอ เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ได้ชี้แจงขอความร่วมมือผู้นำชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับสถานการณ์ในการเตือนภัยการเตรียมการอพยพ เตรียมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการบริหาร เช่น อุตุนิยมวิทยา ข้อมูลปริมาณน้ำ จำนวนเครื่องสูบน้ำ จำนวนเรือ พื้นที่เกี่ยวข้อง บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ ข้อมูลการเกษตรรวมทั้งช่องทางการประสาน แจ้งเตือนภัย เป็นต้น

3. ด้านการดำเนินการช่วยเหลือ (Response)

จังหวัดพิษณุโลกได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดอุทกภัย ได้แก่ ช่วยเหลือญาติในการจัดการศพผู้เสียชีวิต 23 ราย เป็นเงินจำนวน 2.15 ล้านบาท ช่วยเหลือบ้านเรือนที่ได้รับผลกระทบจำนวน 18,970 หลัง เป็นเงิน 94.90 ล้านบาท แจกถุงยังชีพจำนวน 152,041 ถุง แก่ 43,110ครัวเรือน การประสานงานเปิดศูนย์บริการ 24 ชั่วโมง มีผลการประสานงานช่วยเหลือ 280 ครั้ง เป็นการร้องขอ ยานพาหนะและสุขาเคลื่อนที่ สนับสนุนเรือท้องแบนจำนวน 521 ลำ รถบรรทุก 97 คัน และสนับสนุนเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนได้รับผลกระทบอีก 822 นาย

4. ด้านการฟื้นฟูเยียวยา (Recovery)

การเกิดอุทกภัยทำให้โครงสร้างพื้นฐานได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ถนนเสียหาย 319 สาย สะพาน 4 แห่ง ระบบประปา 4 แห่ง คลองชลประทาน 22 แห่ง วัด 88 แห่ง สถานศึกษา 56 แห่ง สถานบริการสาธารณสุข 8 แห่ง ซึ่งความเสียหายดังกล่าวดำเนินการแก้ไขตามแผนปฏิบัติการในปี 2555 ต่อไปได้ดำเนินการแก้ไขตามมาตรการฟื้นฟูเยียวยาของรัฐบาลครบทุกแห่ง สำหรับด้านการเกษตรด้านพืช ได้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 39,469 ราย วงเงิน 1,529 ล้านบาท สนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวแก่เกษตรกร 1,877,990 กิโลกรัม เกษตรกร 20,040 ราย สนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงปลา จำนวน 2,340 ราย งบประมาณ 13.23 ล้านบาท ช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงปศุสัตว์จำนวน 2.04 ล้านบาท

ยังมีโครงการเยี่ยมยามถามไถ่ จังหวัดพิษณุโลก ได้ประสานส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเยี่ยมเยียนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย เพื่อปลุกขวัญและกำลังใจให้กลับคืนมาและสร้างความอบอุ่นให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 15 ครั้ง ซึ่งได้บริการเมล็ดพันธุ์ผัก มอบถุงยังชีพ ผักอบรมอาชีพ การดูแลโภชนาการ และรักษาโรค

5. ด้านการป้องกัน (Prevention)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการเกิดอุทกภัยมีผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตรและประชาชนเป็นจำนวนมาก การแก้ไขอย่างเป็นระบบทั้งในระยะเร่งด่วน และในระยะยาว ดำเนินการด้วยการปรับปรุงระบบผันน้ำยม-น่าน เพื่อบริหารจัดการน้ำให้ไหลได้อย่างสะดวก และบริหารจัดการผันน้ำอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องใช้ระบบผันน้ำทางด่วน (water way) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าถนนมีเส้นทางด่วนเพื่อให้รถเคลื่อนตัวได้สะดวกเรียกว่ามอเตอร์เวย์ ดังนั้นน้ำก็จำเป็นต้องมีระบบผันน้ำให้ไหลลงสู่อ่าวไทยอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมี water way เช่นเดียวกัน ซึ่งต้องดำเนินงานอย่างเร่งด่วน ดังนี้

5.1 ปรับปรุงและสร้างเส้นทางทางไหลของน้ำโดยผันน้ำจากแม่น้ำยม บริเวณคลองหกบาท อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย ลงแม่น้ำน่าน ณ อำเภอตรอน จังหวัดอุตรดิตถ์ มีโครงการที่ต้องดำเนินการ คือ การก่อสร้างประตูระบายน้ำคลองผันน้ำ สวรรคโลก - พิษัย พร้อมอาคารประกอบงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 150 ล้านบาท

5.2 ผันน้ำจากแม่น้ำยมในเขตอำเภอบางระกำ ลงสู่อ่าวไทยด้วยการขุดลอกคลองระบายน้ำ DR 2.8 และ DR 15.8 พร้อมปรับปรุงอาคาร 30 ล้านบาท และปรับปรุงประตูระบายน้ำบางแก้วงบประมาณ 150 ล้านบาท

5.3 สร้างแก้มลิง บึงตะเคี๋ย เพื่อเป็นแหล่งกักเก็บน้ำและใช้ประโยชน์ทั้งในฤดูฝนและในฤดูแล้งบนพื้นที่สาธารณประโยชน์ 1,300 ไร่ งบประมาณจำนวน 200 ล้านบาท ทำให้สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ถึง 6 ล้านลูกบาศก์เมตร ใช้งบประมาณเป็นเงิน 530 ล้านบาท

5.4 ปรับปรุงแหล่งกักเก็บน้ำขนาดเล็กอื่นๆ เพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น แก้มลิงบึงซีแล้ง บึงกรุงกรัก บึงระมาณ บึงธรรมโรง และบึงที่สำคัญในแต่ละอำเภอ เพื่อจัดทำเป็นแก้มลิงรองรับน้ำไว้ใช้ประโยชน์ทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง

6. ด้านการวิจัยและการพัฒนา

เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการจัดการอุทกภัยของจังหวัดพิษณุโลกอย่างเป็นระบบ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการตัดสินใจและการวางแผนอนาคต ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยงานวิชาการมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาจึงต้องมีการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วย

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

การแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัยของจังหวัดพิษณุโลกต้องดำเนินการทั้งระบบให้ครอบคลุมทั้งลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำยม และลุ่มน้ำสาขาที่สำคัญเช่นลุ่มน้ำวังทอง ลำเภอวังทอง ลุ่มน้ำชมพู ลำเภอนิคมะปราง เป็นต้น สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำในเชิงระบบได้ ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ลุ่มต่ำของลำเภอพรมพิรามและลำเภอบางระกำ ก็ต้องปรับระบบการเพาะปลูกข้าว และเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม โดยมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ดังนี้

1. พื้นที่ลุ่มน้ำวังทอง ต้องก่อสร้างเขื่อนหรือฝายเก็บกักน้ำ เพื่อให้มีน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภค และการส่งเสริมการท่องเที่ยว การดำเนินงานต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้เป็นแหล่งเก็บกักน้ำที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของจังหวัดพิษณุโลก และในขณะเดียวกันลุ่มน้ำสำคัญอีกแห่งหนึ่งคือ ลุ่มน้ำชมพู ลำเภอนิคมะปราง ก็ต้องเป็นแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ด้วย หากดำเนินการได้ทั้งสองแห่งจะทำให้เก็บกักน้ำได้เป็นจำนวนมากลดผลกระทบจากน้ำท่วม รวมทั้งใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำในฤดูแล้งได้อีกด้วย

2. การบริหารจัดการน้ำ กรณีพื้นที่พรหมพิรามและลำเภอบางระกำเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนกลาง (จังหวัดสุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร) ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี จึงขอเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหาดังนี้

2.1 พื้นที่อำเภอบางระกำ และอำเภอพรมพิราม เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำเกิดน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี ต้องมีการปรับกระบวนการบริหารจัดการน้ำของระบบชลประทานใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้ปรับวิถีชีวิตให้

สอดคล้องกับสภาพน้ำที่ท่วมขังเป็นประจำทุกปีและดำรงชีพในสภาวะน้ำท่วมขังได้

2.2 เกษตรกรอำเภอบางระกำ และอำเภอพรมพิราม มีความต้องการน้ำหลากมาท่วมขังในพื้นที่หลังจากที่ได้เก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว และขอให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบเพื่อจะได้นำน้ำมาใช้ประโยชน์ในการเกษตร การประมง ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ฉะนั้นระยะเวลาการปล่อยน้ำหรือผันน้ำของชลประทานต้องกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย

2.3 ในยามวิกฤตน้ำท่วมขัง พื้นที่อำเภอพรมพิรามและพื้นที่อำเภอบางระกำ ใช้เป็นพื้นที่หนองน้ำหรือชะลอน้ำไหลลงสู่พื้นที่ตอนล่างได้ ซึ่งรัฐอาจจะต้องเสียค่าชดเชยบ้างตามสมควร

สรุป

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและได้ดำเนินการตามมาตรการบางระกำโมเดล เห็นว่าแม้มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่เทียบกับปีน้ำท่วมใหญ่ 2538 แล้ว ความเสียหายลดลงมากอย่างชัดเจน ปี 2538 น้ำเข้าท่วมเขตเศรษฐกิจในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลกแต่ปี 2554 น้ำไม่เข้าพื้นที่เศรษฐกิจเลย ทั้งที่ปริมาณน้ำปี 2554 มากกว่าปี 2538 จุดเด่นของบางระกำโมเดลคือ มีการเตรียมการดี การเข้าเผชิญเหตุทันกาล การเฝ้าระวังโดยศูนย์บัญชาการเหตุการณ์มีความคล่องตัว การเยียวยาฟื้นฟูบูรณะทั่วถึงและการช่วยเหลือประชาชนครอบคลุมที่สำคัญคือความร่วมมือทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนรวมถึงสื่อมวลชนทุกแขนงด้วย ระบบผันน้ำทางด่วนนับว่าได้ผลดีมาก เป็นระบบระบายน้ำจากแม่น้ำยมสู่มแม่น้ำน่านได้อย่างลงตัวโดยการประสานงานอย่างดีจากหน่วยงานชลประทาน โดยเฉพาะเขื่อนสิริกิติ์และเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน กำหนดการพร่องน้ำได้อย่างลงตัวโดยไม่กระทบถึงน้ำที่ขังอยู่ในพื้นที่ จากการศึกษาที่ยังกำหนดพื้นที่เป็นพื้นที่หนองน้ำในอำเภอบางระกำ อำเภอพรมพิราม และอำเภอบางระกำบางส่วน หากเกิดกรณีฉุกเฉินในโอกาสหน้าใช้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่หนองน้ำชั่วคราวไม่ให้ไหลไปทำความเสียหายให้พื้นที่ตอนล่าง โดยรัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชยพื้นที่หนองน้ำให้กับเกษตรกรด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณคณะทำงานตามคำสั่งจังหวัดพิษณุโลก ทุกคำสั่ง ทุกคน ที่ทุ่มเทอุทิศกายใจให้งานที่มอบหมาย บรรลุผลอย่างดีเยี่ยมและขอขอบคุณทีมงานวิจัยของ สำนักงานจังหวัดพิษณุโลกโดย ดร.ประทีป ตระกูลสา ที่ได้ร่วมกันวิจัยวิเคราะห์และพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของจังหวัดพิษณุโลกเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

1. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย, การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์และวางแผนจัดการพื้นที่เสียหายดินถล่ม, กรณีอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก 2547
2. ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาดำเนินผลกระทบบของการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภูมิอากาศและความแปรปรวนของสภาพอากาศในอนาคตและการปรับตัวของภาคส่วนสำคัญ, 2554
3. คเชนทร์ ไกรสิทธิพงศ์และเพื่อน, วิทยานิพนธ์ การศึกษาลักษณะทางธรณีวิทยาที่มีความสัมพันธ์กับการชะล้างพังทลายของดินของกลุ่มน้ำแควน้อยจังหวัดพิษณุโลก, คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมหาวิทยาลัยนเรศวร, 2544
4. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, คู่มือการจัดการภัยพิบัติสำหรับประชาชน, 2547
5. ศุภโชค นิจุสุนกิจ, เอาตัวรอดในสถานการณ์ภัยพิบัติ, บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, กรุงเทพฯ 2554
6. Frank E.Davis, New Techniques in Loss control management, The craftsman Press Pty,Ltd,victoria, Australia, 1976
7. วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, การบริหารเพื่อควบคุมความสูญเสีย, เอเชียเพรส.กรุงเทพฯ, 2528