

ประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษา การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554

EFFECTIVENESS OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION'S
PUBLIC ADMINISTRATION CASE STUDY OF 2011 WATER AND FLOOD
MANAGEMENT

ธนกร วังบุญคงชนะ, รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิน โสภณบุญ, รองศาสตราจารย์ สนธิ บางยี่ขัน
และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข
Thanakorn Wangboonkongchana, Associate Professor Dr.Prasin Sophonboon, Associate Professor
Son Bangyeekhan, Assistant Professor Dr.Ekaporn Rakkwamsuk

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554” นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่ 3 ประการ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 2) เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของกรุงเทพมหานครและภาครัฐ และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการในการแก้ไขและป้องกันปัญหาอุทกภัยในอนาคต

ผลการวิจัยพบว่าประการแรก สภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2554 นั้นเกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ สาเหตุทางธรรมชาติและสาเหตุด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ในส่วนของปัจจัยทางธรรมชาติได้แก่ ปริมาณฝนและพายุหมุนเขตร้อนกับระบบการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยจากการจัดการน้ำโดยมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ การขาดการวางแผนการขยายตัวของเมือง การขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำและที่ลุ่ม รวมถึงการขาดการวางแผนและใช้มาตรการในการป้องกันเชิงกฎหมาย ซึ่งข้อค้นพบที่สำคัญคือ การบริหารจัดการน้ำที่เป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุทกภัยในปี 2554 มากกว่าสาเหตุทางธรรมชาติหรือธรรมชาติเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น สภาพปัญหาที่พบคือ ปัญหาเรื่องการจัดสรรพื้นที่รับน้ำปัญหาเรื่องพื้นที่รับน้ำที่หายไปกลายเป็นที่อยู่อาศัยและการบริหารจัดการอุทกภัยถูกแทรกแซงจากการเมือง ประการที่สอง ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับการบริหารงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาท่วมปี 2554 ประการที่สาม โครงสร้างของการจัดการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) มีข้อผิดพลาด เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกล่าวคือ มืองค์กรที่รับผิดชอบเดิมอยู่แล้วคือ กรมป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย และมีการตั้งศอส. เพื่อการจัดการอุทกภัยแต่รัฐบาลยังตั้ง ศปภ. ขึ้นอีก ทำให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

ABSTRACT

The Objectives of this research were 1) to study the problems and the flood phenomenon in Bangkok in the year 2011, 2) to study the water management and flood management in the year 2011 and 3) to suggest an approach to tackle the flood problem and to prevent it from securing in the future .The research uses qualitative research method consisting of document and indepth interview. The results of this research can be summarized as follows: First, there were two causes of the problems and the flooding phenomenon occurred in Bangkok Metropolitan in 2011; namely the causes from nature and from the environmental management system. The nature causes were heavy rainfall and tropical storm and the lack of efficiency of drainage system, planning, law, urban and industry extension and the most important factor was inefficient water management. In addition, the obvious problem was concerned with the management of support area for water interfered by the estate and politics secondly Bangkok Metropolitan administration had a conflict management of the flood with the royal government. There were three management procedures as follows: before the flood, during the flood and after the flood. The flood victims had to follow news and relieve themselves until the flood rescue teams come in. Third, The Strategy and Evaluation Department of Bangkok Metropolitan have three plans for flood crisis: short-term plan, medium-term Plan and long-term plan. However, Bangkok Metropolitan had little cooperation with the central government units.

คำสำคัญ

ประสิทธิผล การจัดการภาครัฐ จัดการน้ำและอุทกภัย

ความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยซึ่งมีความสำคัญเช่นเดียวกับเมืองหลวงทั่วโลกมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคม มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ อย่างครบสมบูรณ์เป็น ศูนย์กลางการค้าและอุตสาหกรรม เป็นศูนย์กลางการบริหาร เป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้าน และเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ ถูกจัดลำดับให้เป็นมหานครที่มีขนาดใหญ่อันดับที่ 15 ของโลก อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางการเงินนานาชาติที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สิ่งเหล่านี้ทำให้กรุงเทพมหานครมีความสำคัญอย่างยิ่ง

วิกฤติการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยและกรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบและเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจสังคมอย่างมาก อุทกภัยในครั้งนี้อาจเรียกได้ว่า “มหาอุทกภัย” เนื่องจากเมื่อประเมินความเสียหายแล้วถูกจัดอันดับให้เป็นเรื่องความเสียหายมากที่สุดอันดับที่ 4 ของโลก (Top 5 Most Expensive Natural Disasters in History, 2011) ตัวอย่างความเสียหาย อาทิ ความเสียหายที่เกิดผลกระทบในวงกว้างถึง 65 จังหวัด และมีความ ยาวนานต่อเนื่องถึง 5 เดือน นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่งได้รับความเสียหาย ชื่นส่วนคอมพิวเตอร์ และอะไหล่

รถยนต์ขาดแคลนทั่วโลก มีผู้คนล้มตายมากกว่า 800 คน มรดกทางวัฒนธรรมได้รับความเสียหาย และเกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐ ประชาชนและชุมชน

เหตุการณ์วิกฤติอุทกภัยครั้งสำคัญที่นับได้ว่าเป็นอุทกภัยครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย คือเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2554 ในช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2554 ถึงปลายเดือนมกราคม 2555 โดยมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากการเกิดพายุไซรอนร้อน “ไหหมา” พัดเข้าทางเหนือ ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน และพายุไซรอนร้อน “น็อกเตน” (NOCK-TEN) บริเวณชายฝั่งด้านตะวันตกของเกาะไหหลำ ประเทศจีน ที่ได้พัดเข้าสู่อ่าวตังเกี๋ย ผ่านประเทศเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.) มาสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนขอประเทศไทย เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม 2554 นำไปสู่ความเดือดร้อนในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกของประเทศรวมกว่า 23 จังหวัด

นับตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม 2554 ที่น้ำเริ่มเข้าท่วมจังหวัดปทุมธานี เนื่องจากผั่งดินกั้นคลองระพีพัฒน์ได้พังทลายลง ทำให้น้ำทะลักเข้าท่วมตลาดรังสิต และในวันรุ่งขึ้นน้ำก็ท่วมเข้าในเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร เนื่องจากกำแพงของชาวบ้านในซอยจรัญสนิทวงศ์ 74/1 เกิดพังลง ต่อมาอีก 3 วัน น้ำทะลักเข้ากรุงเทพ เนื่องจากคันกั้นน้ำทำน้ำเชี่ยวไขก่าแตก ทำให้น้ำทะลักถึงแยกบางระปือ และโรงเรียนราชินีบน ขณะเดียวกันน้ำได้เอ่อท่วมที่ตลาดรังสิต และบริเวณถนนพหลโยธินซอยพหลโยธิน 87 ซอยพหลโยธิน 85 ในวันที่ 23 ตุลาคม 2554 น้ำได้เข้าท่วมเขตบางพลัดเต็มพื้นที่ 100% ด้วยสาเหตุจากน้ำหลากมาจากอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ซึ่งต่างจากทุกครั้งที่เกิดอุทกภัยเขตบางพลัด ที่เกิดจากน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาล้นเอ่อเข้าท่วมที่อยู่อาศัยของชาวบ้านในหลายเขตของกรุงเทพมหานคร

เหตุการณ์วิกฤติที่ทำให้เกิดความตื่นตกใจให้กับประชาชนในกรุงเทพมหานครอย่างมากคือการที่น้ำท่วมท่าอากาศยานดอนเมือง ตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2554 ซึ่งในเวลานั้นท่าอากาศยานฯ เป็นที่ตั้งของ “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” และ “ศูนย์พักพิงชั่วคราว” อีกทั้งยังเป็นสถานที่จอดรถชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยน้ำท่วมด้วย

ปรากฏการณ์วิกฤติอุทกภัยดังกล่าว ทำให้องค์การภาครัฐและการจัดการภาครัฐในการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติเช่นว่านี้ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งองค์การภาครัฐที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาล ซึ่งเห็นว่าปัญหาอุทกภัยครั้งนี้เป็นปัญหาระดับชาติไม่ใช่ปัญหาระดับท้องถิ่น และหน่วยงานราชการด้านการจัดการน้ำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการตามนโยบายและคำสั่งของรัฐบาล ก็ย่อมมีความสำคัญเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นเนื่องจากเหตุการณ์วิกฤติอุทกภัยเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร องค์การภาครัฐที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ก็คือกรุงเทพมหานครและคณะ ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านภาครัฐกับรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ในระดับส่วนกลางด้วย ดังนั้นความสัมพันธ์ของ 3 องค์การดังกล่าวในเรื่องการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องที่นักศึกษาวิจัยอย่างมาก

โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

ปัญหาการวิจัยในครั้งนี้ ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาคำความรู้ใน การอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยของกรุงเทพมหานครและ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งคำถามในการวิจัย กล่าวคือ

1. สภาพปัญหาของปรากฏการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร มีลักษณะอย่างไร
2. ระบบบริหารจัดการน้ำ แนวทางและมาตรการแก้ไขและป้องกันปัญหา อุทกภัยที่นำเสนอจากภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ภาคประชาชน และภาควิชาการเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจสภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นใน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554
2. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของ กรุงเทพมหานครและ ภาครัฐ
3. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการในการแก้ไขและป้องกันปัญหาอุทกภัยในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554” ในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แนวทางแบบปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) มีจุดมุ่งหมายเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่เกิดขึ้น พ.ศ. 2554 ในกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ในที่นี้จะอธิบายถึงการออกแบบวิจัย (Research Design) การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) การแปลงมโนทัศน์ (Operation of Concepts) การจัดระบบข้อมูล (Data Organization) การวิเคราะห์ข้อมูลและตรวจสอบข้อมูล (Data Analysis and Data Triangulation) การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ 4 วิธี ดังนี้

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบไม่เป็นทางการ โดยผู้วิจัยใช้ประเด็นคำถามกว้าง ๆ มีลักษณะใช้แนวคำถามไปสู่การสนทนา และมีลักษณะร่วมสนทนาในประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลบอกหรือเล่าให้ฟัง (Burgess, 1984) ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามประเด็นคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัย พ.ศ. 2554 ของ กรุงเทพมหานคร และกระตุ้นให้ผู้ประสพอุทกภัยเล่าเรื่องราวย้อนคิดถึงประสบการณ์ในฐานะผู้ประสพอุทกภัยให้ผู้วิจัยฟัง

- 2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นการศึกษาประสบการณ์ที่สมาชิกกลุ่มในใจหรือมีประสบการณ์ร่วมกัน โดยมีประเด็นสำหรับสนทนาตามคำถามการวิจัย วิธีการวิจัยลักษณะเน้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกในกลุ่ม (Morgan, 1988) โดยผู้วิจัย ทำหน้าที่เป็น

ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) ผู้วิจัยใช้วิธีการนี้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการป้องกัน และแก้ไขอุทกภัยจากภาคส่วนต่างๆ 4 กลุ่ม ได้แก่ภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน โดยองค์การคัดเลือกกลุ่มโดยใช้การคัดเลือกแบบใช้ทฤษฎี (Theoretical Sampling) ในที่นี้ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

3) การสังเกตการณ์ (Observation) การวิจัยนี้ใช้ทั้งการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non- Participant Observation) ในเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 การสังเกตแบบมีส่วนร่วมเป็นการเข้าไปร่วมสัมภาษณ์พร้อม ๆ กับการสังเกตการณ์ที่บ้านของประชาชนผู้ให้ข้อมูล ส่วนการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมนั้นจะเป็นเข้าร่วมการสัมมนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและการเข้าร่วมฟังการประชุมสภากรุงเทพมหานครในเรื่องการจัดการน้ำและปัญหาอุทกภัย

4) การศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการจัดการน้ำในภาวะวิกฤต รายงานประชุมที่เกี่ยวข้องขณะเกิดอุทกภัย ข้อมูลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อใช้วิเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลร่วมกับการเก็บข้อมูล 2 วิธีแรกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐในภาวะวิกฤตของกรุงเทพมหานคร โดยใช้ปรากฏการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 เป็นกรณีศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การอ่านและจับประเด็น ผู้วิจัยอ่านข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปในการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนาดูอย่างละเอียด จนกระทั่งเข้าใจและได้ประเด็นหลัก

2) การจัดระบบข้อมูล ผู้วิจัยแยกแยะข้อมูลเป็นกลุ่ม ๆ รวมทั้งเชื่อมโยงข้อมูลแต่ละกลุ่มเข้าหากัน ตามแนวคิดที่ได้ ผู้วิจัยจะจัดเรียงรหัสเดียวกันไว้ด้วยกันได้ข้อมูลเป็นกลุ่ม ๆ

3) การเชื่อมโยงแนวคิด ผู้วิจัยเชื่อมโยงแนวคิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากข้อมูลที่จัดเป็นกลุ่มแล้วเข้าหากันเพื่อหาความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

4) การขยายความเชื่อมโยง ผู้วิจัยขยายความเชื่อมโยงให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของปรากฏการณ์ที่ศึกษา

5) การตีความและค้นหาความหมาย ผู้วิจัยตีความและหาคำอธิบายของปรากฏการณ์ที่ศึกษา

6) การหาข้อสรุป ผู้วิจัยหาข้อสรุปที่เป็นสาระสำคัญ สรุปประเด็นหรือข้อค้นพบของการวิเคราะห์และตีความและหาความหมายของปรากฏการณ์ที่ศึกษา

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554” มีข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ 3 ประการ กล่าวคือ

1. สภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2554 นั้น เกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ สาเหตุทางธรรมชาติและสาเหตุด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ในส่วนของปัจจัยทางธรรมชาติได้แก่ ปริมาณฝนและพายุหมุนเขตร้อน กับระบบการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยจากการจัดการน้ำโดยมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ การขาดการวางแผนการขยายตัวของเมือง การขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำและที่ลุ่ม รวมถึงการขาดการวางแผนและใช้มาตรการในการป้องกันเชิงกฎหมาย ซึ่งข้อค้นพบที่สำคัญคือ การบริหารจัดการน้ำที่เป็นสาเหตุที่สำคัญ

ของการเกิดอุทกภัยในปี 2554 มากกว่าสาเหตุทางธรรมชาติหรือธรรมชาติเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น สภาพปัญหาที่พบคือ ปัญหาเรื่องการจัดการพื้นที่รับน้ำปัญหาเรื่องพื้นที่รับน้ำที่หายไปกลายเป็นที่อยู่อาศัยและการบริหารจัดการอุทกภัยถูกแทรกแซงจากการเมือง

2. ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับการบริหารงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมปี 2554

3. โครงสร้างของการจัดการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) มีข้อผิดพลาดเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ มีองค์กรที่รับผิดชอบเดิมอยู่แล้วคือ กรมป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย และมีการตั้ง ศอส. เพื่อการจัดการอุทกภัยแต่รัฐบาลยังตั้ง ศปภ. ขึ้นอีก ทำให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

อภิปรายผล

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554” นำไปสู่ประเด็นในการอภิปราย 3 เรื่อง นำไปสู่ข้อค้นพบดังนี้

1. สภาพปัญหาและปรากฏการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2554 นั้น เกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ สาเหตุทางธรรมชาติและสาเหตุด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ในส่วนของปัจจัยทางธรรมชาติได้แก่ ปริมาณฝนและพายุหมุนเขตร้อน กับระบบการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยจากการจัดการน้ำโดยมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ การขาดการวางแผนการขยายตัวของเมือง การขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำและที่ลุ่ม รวมถึงการขาดการวางแผนและใช้มาตรการในการป้องกันเชิงกฎหมาย ซึ่งข้อค้นพบที่สำคัญคือ การบริหารจัดการน้ำที่เป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุทกภัยในปี 2554 มากกว่าสาเหตุทางธรรมชาติหรือธรรมชาติเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น สภาพปัญหาที่พบคือ ปัญหาเรื่องการจัดการพื้นที่รับน้ำปัญหาเรื่องพื้นที่รับน้ำที่หายไปกลายเป็นที่อยู่อาศัยและการบริหารจัดการอุทกภัยถูกแทรกแซงจากการเมือง

2. ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับการบริหารงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมปี 2554

3. โครงสร้างของการจัดการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) มีข้อผิดพลาดเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ มีองค์กรที่รับผิดชอบเดิมอยู่แล้วคือ กรมป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย และมีการตั้ง ศอส. เพื่อการจัดการอุทกภัยแต่รัฐบาลยังตั้ง ศปภ. ขึ้นอีก ทำให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นมีลักษณะข้ามเขตการปกครองทำให้พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแบ่งการบริหารจัดการนั้นอาจใช้ไม่ได้ และความเข้มแข็งในการบริหารจัดการในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน ในกรณีของการเกิดอุทกภัยหรือภัยพิบัติอาจจำเป็นต้องมีการสั่งการจากส่วนกลางแต่ให้อำนาจการดำเนินการแก่ส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

2. ในกรณีที่มีการเมืองเรื่องการจัดการความขัดแย้งในภาวะวิกฤตในบางพื้นที่ เมื่อมีสถานการณ์วิกฤตเกิดขึ้น เช่น อุทกภัยที่ผ่านมา บางกรณีชุมชนสามารถจัดการแก้ไขได้ทัน่วงที่สถานการณ์จะไม่ขยายวงกว้าง อย่างไรก็ตาม พบประเด็นเรื่องการเมืองหรือการแสวงหาผลประโยชน์แก่พวกพ้องหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งเป็นส่วนสำคัญให้วิกฤตขยายตัวในสถานการณ์เช่นนี้ ควรแก้ไขได้โดยให้ความรู้ในการจัดการแก้ปัญหาแก่ชุมชนและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพื่อให้สามารถจัดการกับวิกฤตได้เอง

3. ควรมีการติดตามตรวจสอบคณะกรรมการทำงาน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและการสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) โดยร่วมมือกับนักวิชาการในส่วนอื่น ๆ ที่อยู่นอกคณะกรรมการเพื่อร่วมกันแนะนำหรือติดตามการดำเนินงาน รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ปัญหามาตรการต่าง ๆ โดยทำงานแบบคู่ขนานเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้

4. ควรจัดระบบนิเวศน์ชุมชนโดยให้ความสำคัญในการใช้ชุมชนเป็นฐานมากขึ้น (Area Approach) และมีการสนับสนุนในด้านข้อมูลจากนักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรอิสระต่าง ๆ และมหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อร่วมกันจัดทำแผนชุมชนที่ครอบคลุมคู่ขนานไปกับการวางผังเมือง

5. ในสถานการณ์วิกฤตควรมีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่าย และมีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นสาธารณะประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย

6. ควรมีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายและองค์ความรู้จากนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

7. ควรมีการดำเนินงานในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคสื่อมวลชน เป็นรูปแบบที่เป็นความร่วมมือที่ประกอบด้วยภาคส่วนที่มีศักยภาพของสังคมไทย โดยให้มีลักษณะเชิงวิชาการ เช่นการจัดเวทีสัมมนาพร้อมกันเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

8. ควรมีการส่งเสริมระบบอาสาสมัครมืออาชีพ จากอุทกภัยครั้งนี้ทำให้เห็นอาสาสมัครที่มาในรูปแบบจิตอาสาจำนวนมาก จึงควรมีการอบรมหรือฝึกฝนให้เกิดระบบอาสาสมัครที่มีประสิทธิภาพ มีความชำนาญ เพื่อสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบและลดภาระ เจ้าของรัฐได้หากเกิดสถานการณ์วิกฤตในอนาคต

บรรณานุกรม

77 เนชั่น ชาแนล. (2554). **ประท้วงปิดถนนรณรงค์ เรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ.ออนไลน์).**

<http://77.nationchannel.com/video/184532/>.

จุฬาพิช มณีวงศ์. (2554). ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครตามแนวพระราชดำริ.

วารสารวิทยาศาสตร์ สมาคมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย. 65, 6

(พฤศจิกายน - ธันวาคม): 12-17.

Burgess, R. (1984). **IN The Field.** The Summer Institute of Linguistics and The University of Texas at Arlinton.

Morgan, D. (1988). **Focus Group as Qualitative Research.** London: Sage.