

การเมืองในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่าง ของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566

โชติณรินทร์ เกิดสม¹ นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ²
ณัฐพงศ์ บุญเหลือ³ พัด ลวางกูร⁴

วันที่รับบทความ: 20 กุมภาพันธ์ 2568

วันแก้ไขบทความ: 25 มีนาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ: 28 มีนาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบท ปัญหา อุปสรรค การเมืองในการจัดการอุทกภัย และการบริหารจัดการ การภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 การวิจัยนี้เป็นการ วิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน และการอภิปรายกลุ่ม สันทนาแบบเจาะจง จำนวน 30 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) ปัญหาและ อุปสรรคในการจัดการปัญหาอุทกภัย คือ การทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับระบบคลองในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย (2) การเมืองในการจัดการอุทกภัย พบว่า (2.1) การเมืองเชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งถูกควบคุมโดยกลุ่มที่มีบทบาท นำทางการเมืองที่สืบทอดอำนาจมานาน มีผลให้การจัดการงบประมาณและโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ (2.2) การเมืองในเชิงขัดแย้ง การประสานงานของนักการเมืองและหน่วยงานของรัฐต่อการจัดการอุทกภัย พบว่า งบประมาณ ในการแก้ไขอุทกภัยยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง และ (2.3) ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในการจัดการอุทกภัย มีการเชื่อมโยงประสานการแก้ไขปัญหาอุทกภัย (3) การบริหารจัดการภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัย พบว่า (3.1) นโยบาย รัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัย ด้านการจัดการภัยพิบัติมีการนำไปใช้ปฏิบัติทั้งจากกฎหมาย พระราชบัญญัติ และแผนใน การบูรณาการ (3.2) โครงสร้างของนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ มีการนำกรอบนโยบาย/มาตรการ/แผน แม่บทต่าง ๆ มาพิจารณาร่วมในมิติ Top-Down โดยเชื่อมโยงกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (พ.ศ. 2564-2570) และ (3.3) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการอุทกภัย มีลักษณะเป็นผู้มีบทบาทนำการตัดสินใจ ในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานและการจัดสรรงบประมาณเป็นหลัก ต่างฝ่ายต่างกำหนดกรอบแผนงานในหลายระดับ ซึ่ง พบว่า ยังขาดการบูรณาการและประสานงานที่เป็นระบบลุ่มน้ำ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทำให้ไม่สามารถจัดการ ปัญหาได้อย่างทันที่

คำสำคัญ: การเมืองในการจัดการอุทกภัย; การบริหารจัดการภาครัฐ; พื้นที่ลุ่มน้ำยม

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: ckoedsom@gmail.com

^{2,3,4} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Politics in Flood Management in the Lower Yom Basin in Sukhothai Province from 2001 to 2023

Chodnarin Koedsom¹ Nithita Siripongtugin²
Nattapong Boonlue³ Pad Lavankura⁴

Received: February 20, 2025

Revised: March 25, 2025

Accepted: March 28, 2025

Abstract

This research article aims to study the the context, problems, obstacles, politics in flood management, and public management towards the solutions for flood problems in the area under investigation from 2001 to 2023. The qualitative research technique was employed. Data were collected from documents and in-depth interviews with eight concerned qualified persons. The technique of focus group discussion was conducted with thirty subjects. Data were analyzed using content analysis techniques. Findings are as follows: (1) The problems and obstacles in flood management were the attempts to ensure that members of the general public understand the canal system in Sukhothai province. (2) Politics in flood management found the following. (2.1) Power politics in resource allocation has been controlled by groups of people with leading political roles who have long been in power. This results in differences in the budget allocations and infrastructures in each area. (2.2) Conflict politics: The coordination of the politicians and public agencies towards flood management found the following. The budget for solving flood problems was used as an instrument for political bargaining. (2.3) Political interactions in flood management in the area under study: Connections and coordination were found in finding the solutions for flood problems. (3) Public management towards the solutions for flood problems found the following. (3.1) The government policy for the management of flood problems under investigation in the aspect of disaster management found to be implemented in regard to the laws, the Acts and the plans for integration. (3.2) The structure of the government policy related to public agencies found that the policy framework/measures/master plan were considered in the top-down dimension with connections. These were in accordance with the Disaster Prevention and Mitigation Plan, B.E. 2564-2570 (2021-2027). (3.3) The roles of public agencies in flood management found to be the roles of the decision makers in the use of agency resources and budget allocations. Each agency determined the plan framework at different levels. Systematic integration and coordination found to be insufficient from upstream, midstream, and downstream. Therefore, the problems could not be immediately solved.

Keywords: Politics in Flood Management; Public Sector Management; Lower Yom River Basin

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: ckoedsom@gmail.com

^{2,3,4}Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี มีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่จังหวัดสุโขทัยเป็นพื้นที่รับน้ำ ทำให้น้ำไหลผ่านเข้าสู่ทุ่งนาและพื้นที่ต่าง ๆ ลักษณะน้ำของสุโขทัยเป็นแบบน้ำไหลผ่าน เมื่อเกิดน้ำท่วม น้ำจะไหลผ่านออกไปอย่างรวดเร็วเข้าสู่ทุ่งนาและพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่แอ่งกระทะที่ขังน้ำไว้ ทำให้การจัดการน้ำท่วมเป็นเรื่องที่ท้าทาย การเมืองมีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ในจังหวัดสุโขทัย โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหลายอำเภอ การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมักจะมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและการสนับสนุนจากภาครัฐ ส่วนการเมืองในระดับจังหวัดมักจะต้องประสานกับรัฐบาลส่วนกลางเพื่อผลักดันโครงการที่มีมูลค่าสูง เช่น การก่อสร้างเขื่อนและระบบระบายน้ำขนาดใหญ่ที่สามารถลดความเสี่ยงจากอุทกภัยได้อย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันบทบาทของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำยมได้พยายามออกมาเรียกร้องในส่วนที่เกิดปัญหากับประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกหน่วยงานพยายามเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชน พัฒนาการเชิงนโยบายของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 ภาคส่วนที่สำคัญในขั้นตอนการสร้างแนวทางมาตรการป้องกันอุทกภัย ได้แก่ ภาคส่วนการเมือง ภาคส่วนของหน่วยงานราชการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนล้วนมีความสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดแนวทางมาตรการจัดการอุทกภัยทั้งสิ้น ตามภารกิจที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการปกป้องและคุ้มครองตนเอง รวมถึงพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 แต่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และมีบทบาทมากที่สุด คือ ภาคส่วนการเมืองซึ่งในที่นี้จะหมายถึงรัฐบาลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ (stakeholders) จากการจัดการอุทกภัยของประเทศ บทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองในการบริหารประเทศ คือ บทบาทในการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยการกำหนดนโยบาย แนวทาง รวมถึงมาตรการต่าง ๆ สามารถออกมาได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่ บทบาทในการกำกับ ดูแล ควบคุม และติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการประจำว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ ซึ่งโดยปกติรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะเป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม และติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การให้ความเห็นชอบและการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง (ระดับกรมขึ้นไป) เพื่อให้เป็นหลักประกันว่านโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการประจำอย่างเต็มความสามารถ หากข้าราชการประจำละเลยไม่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ฝ่ายการเมืองก็มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวได้ จากเหตุผลว่าย้ายเพื่อความเหมาะสมและเพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการระดับล่างนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการประจำ

แนวทางการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมของจังหวัดสุโขทัย พบว่า ได้มีการเตรียมการในทุก ๆ ด้านทุกระยะ เพื่อป้องกันมิให้ภัยที่อาจจะเกิดขึ้นมีความรุนแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทั้งการจัดตั้งศูนย์ประมวลวิเคราะห์และติดตามสถานการณ์น้ำ โครงการชลประทานสุโขทัย เพื่อบริหารข้อมูลสถานการณ์น้ำ การบริหารจัดการน้ำ และการกำหนดทิศทางการระบายน้ำให้มีความเหมาะสมกับปริมาณน้ำไหลผ่านเข้ามา แต่ด้วยเหตุสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดสุโขทัย ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม แม่น้ำยมไหลผ่านจากตอนเหนือลงสู่ทางตอนใต้ของจังหวัด ลำน้ำยมจะมีขนาดที่กว้างทางตอนเหนือและจะมีขนาดแคบลงเมื่อเข้าสู่ตัวเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะบริหารจัดการสภาพปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการน้ำของจังหวัดสุโขทัยยังคงต้องเป็นการดำเนินการกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหาน้ำ การควบคุมการไหล การผันน้ำ การกำหนดทิศทางการระบายน้ำ ตามแนวทางที่กำหนดในแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ของจังหวัด ในการตั้งรับปัญหาจากน้ำที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อปกป้องคุ้มครองสภาพความเป็นอยู่ ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในจังหวัดให้ได้รับผลกระทบให้น้อยที่สุด (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุโขทัย, 2564)

อย่างไรก็ดี การจัดการอุทกภัยและมองผ่านมุมมองของนโยบายสาธารณะ (public policy) ผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนหลัก (main stakeholder) คือ ประชาชน แต่ในเรื่องของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (beneficiary) นอกจากประชาชน

จะได้รับผลดีจากการจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่กำหนดแนวทาง มาตรการนั้น ๆ ก็ได้รับผลประโยชน์ทางอ้อม โดยสิ่ง
ที่ภาคการเมืองจะได้รับตอบแทนจากการจัดการที่มีประสิทธิภาพนั้น ก็คือ ความนิยม (popularity) ที่จะส่งผลต่อภาพลักษณ์
ของรัฐบาล และทำให้พรรคการเมืองที่เป็นพรรคแกนนำของรัฐบาลก็จะพลอยได้รับไปด้วย ดังนั้น การจัดการอุทกภัยที่มี
ประสิทธิภาพจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาลในการสร้างภาพลักษณ์ และเป็นเครื่องมือพิสูจน์ความสามารถในการแก้ไข
ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพราะผลกระทบของอุทกภัยนั้นส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมกับประชาชน ทั้ง
ในแง่ผลกระทบต่อตัวบุคคล ผลกระทบต่อสังคม และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การวิจัยนี้ได้ให้ความสนใจในตัวแสดงที่
เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย ในช่วง พ.ศ. 2554-
2566 ซึ่งการจัดการในสถานการณ์สำคัญ ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว ความแตกต่างของแต่ละเหตุการณ์และขนาดความรุนแรง
ของอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ในจังหวัดสุโขทัย การจัดการของรัฐบาลแต่ละช่วงเวลาที่ผู้บริหารมีที่มาแตกต่างกันยังไม่สามารถ
จัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยในทุก ๆ ปี ประชาชนในพื้นที่ยังได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยมาตลอด
ต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลไม่ว่าจะผ่านมาก็ยุคสมัยก็ยังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสุโขทัย
มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัย เนื่องจากการปฏิบัติการในระดับพื้นที่มีความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นมากกว่า
ภาครัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการระบายน้ำจากลำน้ำยม โดยต้องมีการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนใน
การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเป็นไปอย่างรวดเร็วและยั่งยืน (สำนักงานป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุโขทัย, 2564)

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับน้ำและ
อุทกภัยได้สร้างผลกระทบต่อประชาชน แม้รัฐบาลและหน่วยงานราชการจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือและแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ ในการจัดการน้ำท่วมในจังหวัดสุโขทัย
นับได้ว่ามีความยุ่งยากด้วยพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่เป็นหมู่บ้านแบบดั้งเดิม ผสมผสานกับชุมชนเมืองขนาดใหญ่
ที่ประกอบไปด้วย บริษัทเอกชน ภาคธุรกิจ ห้างสรรพสินค้า จำนวนมาก แต่ด้วยรูปแบบการปกครองหลักยังเป็นราชการ
ส่วนภูมิภาคจึงมีความซับซ้อนในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างกลไกราชการระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กับการเมือง
ในท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและในกระบวนการจัดการ พบประเด็นที่นำมาสู่คำถามสำคัญ คือ บทบาท
หน้าที่ของกลไกราชการจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีส่วนสำคัญในการจัดการอุทกภัยที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาความ
เดือดร้อนและผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่มากน้อยเพียงใด และในการดำเนินการของนักการเมืองท้องถิ่นนั้นปรากฏมิตินิติ
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือไม่ จากการสำรวจบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย พบว่า การแก้ไขปัญห
น้ำท่วมในพื้นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นหลายมิติ
เช่น การบริหารจัดการเชิงนโยบาย ความร่วมมือระหว่างองค์กร การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและเอกชน ตัวอย่างที่เด่นชัด
คือ “สุโขทัยโมเดล” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดการน้ำ โดยเฉพาะการควบคุมการระบายน้ำ
ผ่านประตูระบายน้ำและการพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วม เช่น กำแพงปูนริมแม่น้ำยมเพื่อป้องกันน้ำหลากซ้ำซากที่เกิดขึ้นเป็น
ประจำทุกปี ในระดับการเมืองนักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานรัฐ เช่น องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการลงพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดสุโขทัยยังรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบระบายน้ำ การก่อสร้างเขื่อน
และการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยในพื้นที่ลุ่ม
ทั้งนี้ ปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดสุโขทัยยังสะท้อนถึงความท้าทายทางการเมืองในเรื่องความร่วมมือและการจัดการทรัพยากรน้ำ
ระหว่างจังหวัดที่มีแม่น้ำยมไหลผ่าน ซึ่งต้องการการวางแผนระยะยาวและนโยบายที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทาง
ภูมิอากาศและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ (ชูชาติ อุทัยชิต, 2559)

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยม
ตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 เพื่อให้เข้าใจบริบท ปัญหา และอุปสรรคในการจัดการ การเมืองในการจัดการ

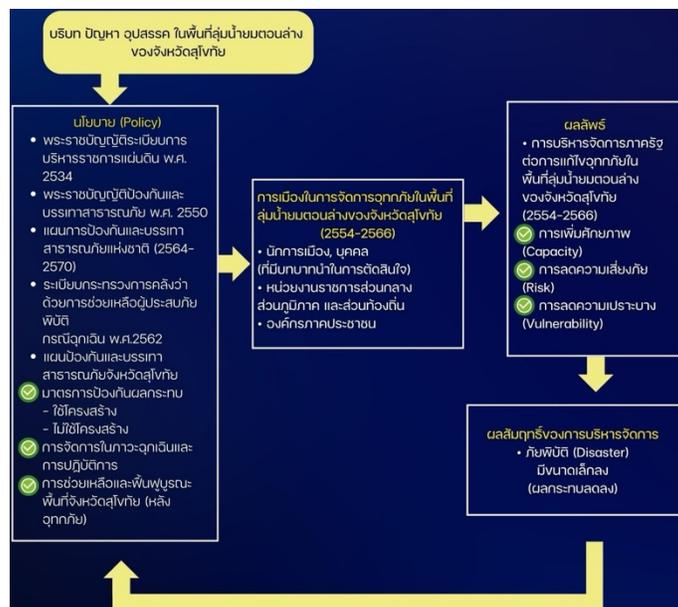
อุทกภัย และการบริหารภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยแม่น้ำยมตอนล่างในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพื่อใช้เป็นตัวแบบในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะลดผลกระทบ ลดความรุนแรง ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรัฐ และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัย สำหรับฝ่ายการเมืองนั้นมีความต้องการงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่และแก้ไขปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัยที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งเกิดจากปัญหาการระบายไม่ทันหรือการไหลของน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่เศรษฐกิจโดยเฉพาะในอำเภอเมืองสุโขทัย ซึ่งการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในแต่ละระดับจึงมีความสำคัญยิ่ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบท ปัญหา และอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566
2. เพื่อศึกษาการเมืองในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566
3. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มน้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2552) การบริหารจัดการภัยพิบัติ (ณัฐฐ์ กาญจนโหติ, 2557) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย, 2567) การเมืองกับระบบราชการ (Riggs, 1966) การบริหารเชิงระบบ (จันทวานี สงวนนาม, 2551) การบริหารจัดการความเสี่ยง และงานวิจัยของ ชโลธร กุลดาวรรค (2557), ทศย์ทิพย์ นราแหวน (2559), ธัญญารัตน์ ทองเชื้อ (2560), อุทัย เลหาวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย (2560), ปุณิกา พรานพนัส และสุวรรณี แสงมหาชัย (2563) และ Warner (2008) จากนั้นจึงกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง (focus group discussion) ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย ดังนี้

1.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2567 จำนวน 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้กำหนดนโยบายด้านการจัดการอุทกภัย จำนวน 2 คน ได้แก่

(1) นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) นายสมเจตน์ ลิ้มปะพันธ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวน 3 คน ได้แก่

(1) นายสุชาติ ทีคะสุข ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย

(2) นายอดิเทพ กมลเวชช์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร

(3) นายชุตติเดช มีจันทร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการอุทกภัย จำนวน 3 คน ได้แก่

(1) รศ.ดร.เสรี ศุภราทิตย์ ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ มหาวิทยาลัยรังสิต

(2) นายชวลิต จันทวรรณ์ วิศวกรแหล่งน้ำ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำของประเทศไทย

(3) ดร.สุรัสวดี ภูมิพานิช นักภูมิสารสนเทศชำนาญการ สำนักประยุกต์และบริหารภูมิสารสนเทศ

1.2 การอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 จำนวน 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 ณ ห้องประชุมศรีนคร ชั้น 3 ศาลากลางจังหวัดสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย จำนวน 9 คน

กลุ่มที่ 2 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 ณ ห้องประชุมชั่วคราว โครงการปรับปรุงคลองยม-น่าน จังหวัดสุโขทัย สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดใหญ่ที่ 4 สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ กรมชลประทาน จำนวน 14 คน

กลุ่มที่ 3 วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลบ้านกล้วย ชั้น 2 ตำบลบ้านกล้วย อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย จำนวน 7 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์และแบบอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจงที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องและสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ครบถ้วน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยผ่านการตรวจสอบคุณภาพจากคณะกรรมการที่ปรึกษาจำนวน 3 คน ทั้งนี้ แบบสัมภาษณ์ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และแบบการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการ ดังนี้

3.1 เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำราวิชาการ งานเขียน สื่อสิ่งพิมพ์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ วารสาร และจุลสาร ทั้งที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน บทความในหนังสือพิมพ์ทั้งรายวันรายสัปดาห์ ข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัยที่ผ่านมา โดยข้อมูลที่ได้ส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลที่ปรากฏอยู่ก่อนแล้ว และรายงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา โดยผู้วิจัยได้รวบรวมมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่ต้องการ

3.2 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย จำนวน 8 คน

3.3 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง โดยผู้ที่เข้าร่วมสนทนาดังกล่าวนี้เป็นผู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบที่จะให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยได้ ได้แก่ ผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย จำนวน 30 คน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และนำบันทึกที่ได้จากการสัมภาษณ์และการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจงการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 ได้แก่ บริบท ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการอุทกภัย การเมืองในการจัดการอุทกภัย และการบริหารจัดการภาครัฐในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 มาจัดหมวดหมู่และจัดกลุ่มข้อมูล แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 พบว่า

1. บริบท ปัญหา และอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566

บริบทและสภาพปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัยที่ได้รับผลกระทบในอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดสุโขทัยเป็นลำน้ำเดียวที่ไหลจากภาคเหนือตอนบนที่ไม่มีโครงสร้างป้องกันขนาดใหญ่เพื่อรองรับน้ำก่อนไหลลงสู่ลุ่มน้ำตอนล่างของแม่น้ำยม 4 สาย คือ ปิง วัง ยม และน่าน เป็นแม่น้ำสายหลัก และเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา ไม่สามารถบริหารจัดการภายในลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อปริมาณน้ำที่ไหลมารวมกันในขณะที่ฝนตกหนักทำให้น้ำจำนวนมากเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่เศรษฐกิจและพื้นที่การเกษตรเกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

รูปแบบการบริหารจัดการมลน้ำในจังหวัดสุโขทัย บริบทภาพรวมของอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 เปรียบเทียบเครื่องมือและแนวทางการแก้ปัญหาด้วย 2 มาตรการ ประกอบด้วย มาตรการเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การขยายลำน้ำ โครงการแก้มลิง ฝายกั้นน้ำ และมาตรการไม่ใช้โครงสร้าง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายและการฝึกอบรมประชาชนเพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถ

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดสุโขทัย ได้แก่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์จังหวัดสุโขทัยเป็นพื้นที่ราบมีแม่น้ำยมไหลผ่านทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยในฤดูฝน และภัยแล้งในฤดูแล้ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปริมาณฝนที่ไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในแหล่งน้ำการใช้ประโยชน์จากน้ำ การใช้น้ำเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริโภคของประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการใช้น้ำสูงขึ้น และโครงสร้างพื้นฐานระบบชลประทานและระบบระบายน้ำยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง

รูปแบบการดำเนินการในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย การแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยมีการบริหารจัดการในทุกภาคส่วน ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับท้องถิ่น นโยบายมาตรการและรูปแบบในการจัดการจะไม่ดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ จะต้องเชื่อมโยงกันในการบริหารจัดการน้ำท่วม ทั้งระบบลุ่มน้ำยมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคลากรและงบประมาณเพื่อการลงทุน ทั้งใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง รูปแบบในการบริหารจัดการ บูรณาการการแก้ไขปัญหาการเผชิญเหตุการณ์ การแก้ไขระยะสั้นและระยะกลางอย่างจริงจัง และระบบควบคุมการสั่งการให้มีการดำเนินการตามแผนงานทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด คือ การสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงการจัดการปัญหาอุทกภัยและระบบคลองของสุโขทัย รวมถึงปัญหาการเมืองและข้าราชการที่มีบทบาทส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการจัดการปัญหาอุทกภัย ซึ่งควรแสดงการสนับสนุนและผลักดันให้เห็นความสำคัญในระดับนโยบาย

2. การเมืองในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและความมั่นคงในเรื่องน้ำท่วมชี้ให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่มีอำนาจทางการเมืองใช้กรอบแนวคิดและทัศนคติที่แตกต่างกันในการตอบสนองต่อภัยพิบัติน้ำท่วม การตอบสนองในเชิงนโยบาย การบริหารจัดการจัดการทรัพยากร หรือการควบคุมดูแลโครงการต่าง ๆ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการทรัพยากรน้ำ นักการเมืองระดับสูงและข้าราชการมีบทบาทในการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือในพื้นที่บางพื้นที่ก่อนแม้จะได้รับผลกระทบน้อยโดยไม่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด

การประสานงานของนักการเมืองและหน่วยงานของรัฐต่อการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท่วมในจังหวัดสุโขทัย ในระดับการเมืองมีความต้องการงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่และแก้ไขปัญหาท่วมในจังหวัดสุโขทัยที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ในการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติในแต่ละระดับมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการและการตอบสนองให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ระดับบัญชาการมีหน้าที่ในการตัดสินใจที่สำคัญในเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญในการรับมือกับภัยพิบัติ การเมืองมีบทบาทสำคัญในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย เนื่องจากการตอบสนองต่อสถานการณ์น้ำท่วมต้องพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมืองมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในช่วงเกิดภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การเมืองในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยเกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งท้องถิ่นและส่วนกลาง การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นบางครั้งอาจถูกกำหนดโดยความต้องการทางการเมืองหรืออิทธิพลจากการสนับสนุนของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณหรือการให้ความช่วยเหลือ

บทบาททางการเมืองในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2566 มีผลกระทบต่อการจัดการอุทกภัยและชุมชนท้องถิ่น โดยนักการเมืองในพื้นที่มีบทบาทนำในการประสานงานระหว่างภาครัฐและประชาชน การผลักดันโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาภัยจากอุทกภัย การเมืองท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดผลลัพธ์ในการจัดการอุทกภัยผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งในเชิงบวกและลบ ส่วนการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่นสามารถผลักดันโครงการที่มีประโยชน์ต่อชุมชน

ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 เป็นการเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐและการเมืองระดับประเทศ การร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับจังหวัดและส่วนกลางในการประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาอุทกภัยและผลักดันการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตาม ผู้มีบทบาทนำของการเมืองท้องถิ่นมีอิทธิพลในการพิจารณาโครงการที่ได้รับการสนับสนุนซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับภูมิภาคและส่วนกลางมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณในการจัดการอุทกภัย แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการอุทกภัยในการเจรจาต่อรองและประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการกระจายงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของทุกหมู่บ้าน

3. การจัดการของภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัย

นโยบายรัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย การบริหารจัดการของภาครัฐและการจัดการภัยพิบัติ ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ได้นำมาใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับกาวิจัย เช่น การอ้างอิงจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่สามารถใช้ในการวิเคราะห์การสั่งการแบบ “Single Command” หรือการสั่งการเอกภาพ ที่มีกาหนดความชัดเจนในระดับต่าง ๆ โดยให้อำนาจการสั่งการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัด เทศมนตรี นายอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านมาตรา 13

มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 17 มาตรา 19 และมาตรา 20 ของกฎหมายดังกล่าว และสามารถต่อยอดด้วยการเปรียบเทียบกับ การบริหารจัดการภัยพิบัติในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ที่หน่วยงาน Federal Emergency Management Agency (FEMA) ใช้ระบบเดียวกันในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นตัวอย่างของการนำเอาระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหารภัยพิบัติขนาดใหญ่

รัฐบาลมีการสั่งการในลักษณะภาพรวมเป็นวงกว้างเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น มีการกำหนด ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และมาตรการกำกับดูแลในเชิงการบริหารจัดการและนโยบาย จะเป็นเพียงกรอบแผนงานที่กำหนด ให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน/โครงการในระดับปฏิบัติการที่ยังได้มีการบูรณาการในระดับปฏิบัติ ทำให้ บางแผนงาน/โครงการที่ได้ดำเนินการไปสร้างผลกระทบต่อแผนงานอื่น ๆ เช่น การก่อสร้างถนนขวางเส้นทางน้ำโดยออกแบบ ที่ลวดขนาดเล็กปัญหาการระบายน้ำได้ช้า ความไม่มีเสถียรภาพของทีมงานผู้บริหาร และการปรับเปลี่ยนทีมงานผู้บริหาร ทำให้การ ดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง

โครงสร้างนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนต่อการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ จังหวัดสุโขทัยมีการวางกรอบที่ชัดเจนว่าจะขับเคลื่อนด้วยบุคคลกลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการการดำเนินงานการแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทยตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับท้องถิ่น มีการนำกรอบนโยบาย/มาตรการ/แผนแม่บทต่าง ๆ มา พิจารณาร่วมในมิติ Top-Down โดยเชื่อมโยงกันและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ในมิติของแต่ละหน่วยงานที่มีการกิจในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (พ.ศ. 2564-2570) เป็นการมุ่งเน้นระหว่างเกิดและหลังเกิดภัยมากกว่าการเตรียมการก่อนเกิดภัย (เน้นแก้ปัญหามากกว่าการตั้งรับ และเตรียมพร้อม) ทั้งนี้ หากในอนาคตมีการจัดทำกรอบเพิ่มเติมในลักษณะ Bottom-Up จากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับประเทศ ก็จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสภาพพื้นที่การจัดการอุทกภัย หรือการแก้ไขปัญหาจะให้ความสำคัญในการเตรียม ความพร้อมรับมือสถานการณ์น้ำท่วม แผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกำหนดมิติของการลดความเสี่ยง มิติ ประสิทธิภาพการจัดการ มิติการจัดการภาวะฉุกเฉิน และมิติการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน ด้วยการพิจารณาบริบทของพื้นที่และ ดำเนินการตามบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกัน

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย บทบาทของหน่วยงานที่ กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานชัดเจนแล้ว เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของ ทุกหน่วยงาน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การทำงานของระบบจะเกิดความล่าช้าและประสิทธิภาพ ลดลงได้จะต้องขอพิจารณาขั้นตอนความซับซ้อนและการทับซ้อนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการ ใช้ ทรัพยากรและลดความคุ้มค่าด้านประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้รวดเร็ว ทันต่อความต้องการของ ผู้ประสบภัย และการจัดการทรัพยากรที่มีระบบคุ้มค่าในด้านงบประมาณด้วย

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการเมืองในการจัดการปัญหาอุทกภัยลุ่มแม่น้ำยมตอนล่างในจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 มีประเด็น สำคัญที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. บริบท ปัญหา และอุปสรรคในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 พบว่า จังหวัดสุโขทัยเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม แม่น้ำยมที่ไหลผ่านจากตอนเหนือสู่ทางตอนใต้ของจังหวัด สภาพพื้นที่ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม บ่อยครั้งโดยเฉพาะเมื่อฝนตกหนักในช่วงฤดูฝน การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น ยังขาดการประสานงานที่เป็นระบบและเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ สอดคล้องกับ ปฎิภา พรานพนัส และสุวรรณี แสงมหาชัย (2563) ที่พบว่า การจัดการน้ำในสถานการณ์วิกฤตต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การมีข้อมูลที่ครบถ้วนและทันสมัยเพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็ว การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการ

พัฒนาระบบการสื่อสารที่ชัดเจนและโปร่งใส โดยการเมืองมีบทบาทหน้าที่ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในการจัดการน้ำและการตัดสินใจเชิงพื้นที่ และสอดคล้องกับ อุทัย เลาหวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย (2560) ที่พบว่า การให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการจัดการน้ำในพื้นที่เสี่ยงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเสียหายจากอุทกภัย ในแง่ของการเมือง การจัดการอุทกภัยในท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของการตัดสินใจเชิงนโยบายจากรัฐบาล

2. การเมืองในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2554-2566 พบว่า การจัดการแม่น้ำและโครงการป้องกันน้ำท่วม การเมืองและข้าราชการมีบทบาทหน้าที่ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ การที่การเมืองมีบทบาทหน้าที่ส่งผลให้การตัดสินใจโครงการที่อาจไม่ได้พิจารณาตามความจำเป็นของชุมชนทั้งหมด แต่พิจารณาตามความเหมาะสมทางการเมืองหรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทจำกัดในการมีส่วนร่วม และความไม่ต่อเนื่องของโครงการที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของผู้ว่าท้องถิ่นหรือการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับ Warner (2008) ที่พบว่า ปัญหาน้ำท่วมไม่ได้เป็นเพียงเรื่องทางวิศวกรรมหรือการจัดการทางกายภาพ แต่ยังสะท้อนถึงความขัดแย้งทางสังคม การเมือง และอำนาจที่ซ่อนอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ โครงการป้องกันน้ำท่วมจึงมักกลายเป็นพื้นที่ของการต่อรองและแข่งขันกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีมุมมองและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

3. การจัดการของภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในจังหวัดสุโขทัย พบว่า (1) นโยบายรัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอุทกภัยมีพื้นฐานอยู่บนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และนโยบายรัฐบาล ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางและมาตรการสำหรับการจัดการภัยพิบัติในทุกพื้นที่ การจัดการอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างนโยบายที่ชัดเจนและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการปัญหาอุทกภัย สอดคล้องกับ หทัยทิพย์ นราแหวน (2559) ที่พบว่า การจัดการอุทกภัยที่ประสบความสำเร็จต้องคำนึงถึงทั้งบริบทเฉพาะพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ บทเรียนจากเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ และตำบลดอนฉิมพลี สามารถนำมาปรับใช้ในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย เพื่อพัฒนาการจัดการน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการ สอดคล้องกับ ชโลธร กุลถาวรกร (2557) ที่พบว่า ความสำเร็จในการบริหารจัดการน้ำท่วมในหมู่บ้านศิริวรรณ 1 มาจากการผสมผสานระหว่างการใช้โครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของชุมชน และการบูรณาการข้อมูลเชิงระบบ แนวทางเหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างของจังหวัดสุโขทัย เพื่อสร้างความยั่งยืนและลดผลกระทบจากน้ำท่วมในระยะยาว และสอดคล้องกับ ธัญญรัตน์ ทองเชื้อ (2560) ที่พบว่า การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในอำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร ประสบความสำเร็จจากการผสมผสานระหว่างโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอุทกภัยในระยะยาวมีความยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. การจัดการอุทกภัยจำเป็นต้องให้ความสำคัญด้านการป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงภัย ลดความอ่อนไหวเปราะบาง เพิ่มความตระหนักของประชาชนของประเทศ และเพิ่มความสามารถของชุมชนให้สูงขึ้น
2. ควรพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนจิตอาสาและกลุ่มอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (2) ให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยส่งเสริมให้เป็นวัฒนธรรมของคนในชาติ
3. ควรจัดตั้งองค์กรจัดการภัยพิบัติแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวที่ทันสมัย มีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน ซึ่งจะทำให้การทำงานไม่ล่าช้า มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาการเมืองหรือข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ส่งผลให้การตัดสินใจบางอย่างมีความไม่โปร่งใสและถูกขัดขวางด้วยนโยบายที่มีพื้นฐานมาจากการเมืองมากกว่าประโยชน์ของประชาชน

4. ควรพัฒนาให้การจัดการภัยพิบัติเป็นเทคนิควิชาชีพสาขาหนึ่งที่จะต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการและเกิดผลกระทบในเชิงบวก
5. ควรตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นในการจัดการระบบชลประทานที่ขาดประสิทธิภาพ ด้วยการพุ่งเป้าไปในเรื่องงานงบประมาณ ระบบต่าง ๆ และการพัฒนาบุคลากร
6. ควรบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการใช้ที่ดินถูกต้องตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการผลิตที่ให้ผลตอบแทนและมีมูลค่าสูง อันจะส่งเสริมรายได้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย. (2567). *ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน*. ค้นจาก https://thamyaicity.go.th/uploads/letter_023423.pdf
- จันทรานี สงวนนาม. (2551). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). บัณฑิต พอยท์.
- ชโลธร กุลดาวารากร. (2557). การบริหารจัดการ กระบวนการการป้องกันน้ำท่วมของชุมชนในเขตบางกรวย-ไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี กรณีศึกษาหมู่บ้านศิริวรรณ 1. *วารสารธุรกิจปริทัศน์*, 6(1), 201-217.
- ชูชาติ อุทัยชิต. (2559). *เปิดมุมมองบ้านน้ำท่วมสุโขทัย*. ค้นจาก http://www.isranews.org/content-page/item/43921-invest-north_43921.html
- ณัฐ์ กาญจนโหติ. (2557). *การบริหารจัดการภัยพิบัติและค้นหาช่วยเหลือผู้ประสบภัย*. กรมยุทธศึกษาทหารบก, ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์.
- ธัญญารัตน์ ทองเชื้อ. (2560). *การจัดการปัญหาอุทกภัยและการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษาอำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร*. ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (ภูมิศาสตร์), มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ปฎิภา พรานพนัส และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2563). การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย. *วารสารรัฐศาสตร์*, 14(36), 68-79.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุโขทัย. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2564-2570*. ค้นจาก <https://sti.disaster.go.th/SUK/download?id=8722>
- หทัยทิพย์ นราแหวน. (2559). *การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย เลหาวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2560). การบริหารการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 18(2), 111-127.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. East-West Center.
- Warner. J. F. (2008). *The politics of flood insecurity: Framing contested river management projects*. Retrieved from <https://edepot.wur.nl/16352>