

การบริหารจัดการน้ำกับการใช้ที่ดิน
ในพื้นที่เขตเมืองที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมและ
พื้นที่ที่มีโครงการป้องกันและ
บรรเทาอุทกภัยของภาครัฐ

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
ปริญญารัตน์ เลี่ยมเจริญ



Project:

Improving Flood Management
in Thailand

Research leader:

Nipon Poapongsakorn

Copyright © 2016 by
Thailand Development Research
Institute Foundation

Printed in Thailand

This research is funded
by the International
Development Research
Centre (IDRC).



การบริหารจัดการน้ำ กับการใช้ที่ดินในพื้นที่ เขตเมืองที่เสี่ยงภัย น้ำท่วมและพื้นที่ที่ มีโครงการป้องกัน และบรรเทาอุทกภัย ของภาครัฐ



อติศร อิศรางกูร ณ อยุธยา
ปริญญารัตน์ เลียงเวริณ

การเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการสร้างสิ่งปลูกสร้างลักษณะต่างๆ ที่กีดขวางทางน้ำและส่งผลกระทบต่อพื้นที่เขตเมืองมีภาวะเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมที่มีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ราบลุ่มน้ำโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินเข้มข้นในการตั้งถิ่นฐาน การตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การทำการเกษตร และการคมนาคมขนส่ง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่เชิงกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมโดยรวม ดังเช่นปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 ที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ และภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจที่เป็นสถานประกอบการ นิคมอุตสาหกรรม และแรงงาน ซึ่งคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ยังผลให้ภาครัฐต้องมีนโยบายการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และใช้งบประมาณจำนวนมาก

ในการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำ และการดำเนินมาตรการป้องกัน บรรเทาอุทกภัย และแก้ไขปัญหาที่ท่วมโดยส่วนใหญ่ดำเนินการด้วยมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง ได้แก่ การทำคันกันน้ำ เช่น การปรับปรุงสภาพลำน้ำหรือการขุดลอกทางน้ำธรรมชาติ การปรับปรุงระบบระบายน้ำ การทำคันกันน้ำ การจัดทำแหล่งเก็บกักน้ำหรือแก้มลิง ซึ่งพิจารณาจากลักษณะการใช้ที่ดิน การกระจายตัวของชุมชน และระบบสาธารณสุขโรคและการคมนาคม รวมถึงการทำให้สามารถระบายได้เร็วขึ้นโดยการปรับปรุงทางระบายน้ำ การผันน้ำ รวมทั้งมีการนำแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง เช่น การจัดทำผังเมืองโดยกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะของแต่ละพื้นที่ การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมืองไม่ให้ขยายไปในพื้นที่เสี่ยงภัย

น้ำท่วมโดยการควบคุมการขุดดิน ถมดิน และการควบคุม การสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำตามธรรมชาติ การ จัดทำระบบติดตามสถานการณ์พยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม การส่งเสริมระบบประกันภัย นอกจากนี้มีการดำเนินการ ในระดับครัวเรือนในการรับมือและปรับตัวเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อครัวเรือนและชุมชนที่อาศัยอยู่ อย่างยั่งยืนในอนาคต ได้แก่ การปรับปรุงบ้านเพื่อรับมือกับ น้ำท่วม การปรับพื้นที่บริเวณบ้าน

บทความนี้จะนำเสนอเนื้อหาสามส่วน โดยการให้ ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ เจ้าพระยาบริเวณภาคกลางและบริเวณปลายน้ำ และการ พิจารณาความคุ้มค่าของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ของรัฐด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงรูปแบบการปรับตัวของครัว เรือนในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย น้ำท่วมหรือโครงการป้องกันอุทกภัยของรัฐ

1. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการบริหารจัดการในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาภาคกลาง

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาภาคกลาง

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ เจ้าพระยาภาคกลางในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มการ ขยายตัวของพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างจากพื้นที่รกร้าง หรือพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและก่อสร้าง อาคารพาณิชย์ สนามกอล์ฟ และอุตสาหกรรม ทำให้บาง พื้นที่ที่มีการสร้างอาคาร/สิ่งปลูกสร้างขวางทางระบายน้ำ ตามธรรมชาติ รวมทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ใน บางพื้นที่ที่ส่งผลให้กลายเป็นเขื่อนป้องกันน้ำและชะลอน้ำ หลาก ทำให้เป็นอุปสรรคกีดขวางการไหลของน้ำ จากการ วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ในพื้นที่ภาคกลางโดยเฉพาะพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพดาวเทียม พบว่า



ในปี 2529 มีพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง 902,950 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 2.08 ของพื้นที่ภาคกลาง หรือร้อยละ 0.49 ของพื้นที่ประเทศ และในปี 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 3,511,537 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 8.08 ของพื้นที่ภาคกลาง หรือร้อยละ 4.71 ของพื้นที่ประเทศ

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีเนื้อที่มากที่สุดคือ การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 12 แห่ง คิดเป็นเนื้อที่ ประมาณกว่า 38,630 ไร่ ในปี 2555 มีโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในและนอกนิคมอุตสาหกรรมมากกว่า 42,000 โรงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง 7 จังหวัด (กรุงเทพมหานคร พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร) นอกจากนี้ พื้นที่เกษตรกรรม อีกส่วนหนึ่งนำไปใช้ก่อสร้างเส้นทางคมนาคม ทั้งทางหลวง แผ่นดินและทางหลวงชนบท เฉพาะทางหลวงชนบทใน พื้นที่จังหวัดชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร คิด เป็นระยะทาง 2,195 กิโลเมตร รวมถึงพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลง ไปเป็นสนามกอล์ฟจำนวน 54 สนาม และทำอากาศยาน 2 แห่ง ซึ่งมีเนื้อที่รวมมากกว่าสองหมื่นไร่



รูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดการอุทกภัย โดยเฉพาะการระบายน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงขึ้นเนื่องจากการสร้างสิ่งปลูกสร้างกีดขวางเส้นทางระบายน้ำทำให้เป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำ อีกทั้งลักษณะเมืองที่มีพื้นที่สิ่งปลูกสร้าง อาคาร และบ้านเรือนจำนวนมาก จากการขยายตัวของประชากรและสิ่งปลูกสร้าง ทำให้ความสามารถในการรองรับน้ำของเมืองที่ตั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำลดต่ำลง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมได้ง่ายและมีระดับน้ำที่สูงกว่าที่เคยท่วมเดิม ในพื้นที่เขตชานเมืองที่มีการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำไหลที่มีอยู่ในอดีต หากมีปริมาณน้ำมากกว่าปีปกติการเกิดน้ำท่วมขังจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพื้นที่ส่วนนี้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านจัดสรร สนามกอล์ฟและนิคมอุตสาหกรรมและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ โดยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพิ่มขึ้นจาก 154,570 ไร่ในปี 2514 มาเป็น 260,754 ไร่ในปี 2554 จังหวัดปทุมธานีเพิ่มขึ้นจาก 37,374 ไร่ในปี 2514 มาเป็น 247,085 ไร่ในปี

ปี 2554 และกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นจาก 144,735 ไร่ในปี 2514 มาเป็น 625,548 ไร่ในปี 2554

ปัญหาการบริหารจัดการน้ำกับการใช้ที่ดิน

ประเทศไทยมีการจัดทำแผนการจัดการน้ำระดับประเทศโดยครอบคลุมการดำเนินการตั้งแต่การจัดการต้นน้ำถึงปลายน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมาตรการด้านสิ่งก่อสร้างที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมถึงหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ที่ดำเนินการป้องกันน้ำท่วมเน้นการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างในการป้องกันน้ำท่วมในลักษณะต่างคนต่างทำที่ยังขาดการมองการก่อสร้างแบบเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ในขณะที่การป้องกันและแก้ไขในระยะยาวในการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการสร้างความตระหนักให้ครัวเรือนและชุมชนมีการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการไปควบคู่กันเพื่อให้การจัดการความเสี่ยงจากปัญหาน้ำท่วมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ลักษณะเมืองที่มีพื้นที่สิ่งปลูกสร้าง อาคาร และบ้านเรือนจำนวนมากจากการขยายตัวของประชากรและสิ่งปลูกสร้าง ทำให้ความสามารถในการรองรับน้ำของเมืองที่ตั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำลดต่ำลง ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมได้ง่ายและมีระดับน้ำที่สูงกว่าที่เคยท่วมเดิม การปรับตัวเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมที่ภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขอยู่ รวมทั้งกระบวนการปรับตัวต่อปัญหาน้ำท่วมในระดับครัวเรือน ชุมชน และภาคส่วนต่างๆ เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการรับมือตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งยังไม่มี การวางแผนอย่างเป็นระบบเนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการปรับตัวต่อปัญหาน้ำท่วม

ปัญหาการบริหารจัดการน้ำกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษาพบว่า เมืองหรือชุมชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำหรือคลองพื้นที่เมืองหรือชุมชนได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่รับน้ำในอดีตและกีดขวางการไหลของน้ำ ทำให้ทางระบายน้ำมีเฉพาะลำน้ำธรรมชาติสายใหญ่ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำน้อย เป็นต้น จึงเป็นการยกระดับน้ำในแม่น้ำให้สูงขึ้น เมื่อเกิน



ระดับที่รับได้ จึงเกิดปัญหาน้ำท่วมบริเวณริมฝั่งตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลมหาพราหมณ์ ได้ให้ความเห็นว่า การสร้างนิคมอุตสาหกรรมในเขตปลายน้ำคือ นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ เป็นการแทนที่พื้นที่รับน้ำและทางน้ำไหลในอดีตทำให้บริเวณเขตเทศบาลตำบลมหาพราหมณ์ และบริเวณอื่นๆ ในอำเภอบางบาลมีระดับน้ำสูงขึ้น และมีช่วงเวลาที่น้ำท่วมนานกว่าปกติ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีส่วนต่อการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงขึ้น เนื่องจากกีดขวางเส้นทางระบายน้ำ ลดพื้นที่รับน้ำนองเปลี่ยนแปลงทางน้ำ ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลศาลายา มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นที่อยู่อาศัยประเภทตึกสูงและอาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่รับน้ำลดลงและทางน้ำถูกปิดกั้น มีผลให้ระดับน้ำสูงขึ้นและการระบายน้ำทำได้ช้า นอกจากนี้การสร้างถนนที่สูงยังทำให้การระบายน้ำทำได้ยากขึ้น เทศบาลนครนครสวรรค์ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือตอนล่าง การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้มีการขยายตัวออกไปนอกเขตเทศบาลโดยเฉพาะด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้โดยเฉพาะในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อันเป็นทางระบายน้ำออกจากเทศบาลนครนครสวรรค์ ซึ่งในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อ การระบายน้ำออกจากเมือง

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและการใช้ที่ดินหลายฉบับ แต่กฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งคือกฎหมายผังเมือง ซึ่งมีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและสถาบันที่สำคัญคือ ผังเมืองมีอายุ 5 ปี หลังจากหมดอายุจะเกิดสุญญากาศซึ่งจะทำให้มีการเข้าไปใช้ที่ดินอย่างไม่มีแบบแผน การกำหนดผังเมืองยังขาดการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรม ผังเมืองรวมจัดทำเป็นรายจังหวัด ทำให้ไม่มีความสอดคล้องกัน และปัญหาสำคัญคือการขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมการสร้างสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. การลงทุนโครงการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมของภาครัฐ: กรณีการก่อสร้างโครงการขุดลอกและปรับปรุงพื้นที่ทุ่งพระพิบูล

หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในเขตเมืองที่ผ่านมาโดยเฉพาะในปี 2554 หน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น และส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้มีการดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมในหลายพื้นที่ทั้งที่สร้างใหม่และ

ปรับปรุงโครงการป้องกันน้ำท่วมเดิม ได้แก่ การสร้างผนังกันน้ำริมแม่น้ำ การขุดลอกคูคลองธรรมชาติ/คลองระบายน้ำ โครงการทางยกระดับถนน โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น และภาครัฐส่วนกลาง ซึ่งโครงการเหล่านี้นอกจากการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการแล้วต้องมีการประเมินผลกระทบทางบวกและทางลบของโครงการโดยการพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อดำเนินการลดผลกระทบและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสมในกรณีที่มีการดำเนินการ

ในการศึกษานี้ทำการวิเคราะห์การลงทุนเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยการดำเนินโครงการป้องกันอุทกภัยในระยะเร่งด่วนด้วยการยกระดับโครงข่ายทางเพื่อการขนส่งในช่วงวิกฤติอุทกภัยและในเวลาปกติ มีลักษณะเป็นการก่อสร้างโครงข่ายถนนโดยรอบพื้นที่ทุ่งพระพิมลซึ่งมีรูปแบบหลัก 3 รูปแบบ ได้แก่ การยกระดับคันทาง การยกระดับคันทางพร้อมกำแพงกันตลิ่ง และการยกระดับคันทางพร้อมกำแพงกันการพังทลายของคันทางริมตลิ่ง มีระยะทางรวมทั้งสิ้น 111.576 กิโลเมตร ทั้งนี้โครงการจึงมีลักษณะที่เปรียบเสมือนเป็นการสร้างพื้นที่ปิดล้อมโดยการยกระดับถนนให้สูงขึ้นเพื่อเป็นคันกันน้ำสำหรับป้องกันไม่ให้น้ำที่มาจากพื้นที่ตอนบนของทุ่งพระพิมลเข้ามาสร้างความเสียหายต่อพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนการลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจของพื้นที่ในคันกันน้ำ

แต่อย่างไรก็ตาม โครงการลักษณะดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่นอกคันกันน้ำที่รุนแรงขึ้นเนื่องจากพื้นที่สำหรับรองรับปริมาณน้ำตามปกติได้ถูกปิดกันไม่ให้น้ำสามารถผ่านเข้าไป ดังนั้นจำเป็นต้องทำการศึกษาผลกระทบในเชิงพื้นที่และพื้นที่เสี่ยงในการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ทุ่งพระพิมลและลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและความเสี่ยงน้ำท่วมโดยการจัดทำแบบจำลองแบบ 2 มิติ สำหรับจำลองสภาพการเกิดน้ำท่วมปี 2554 ในทุ่งพระพิมล และดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีก่อนและหลังการปรับปรุงคันกันน้ำซึ่งพบว่า พื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์จากการปรับปรุงยกระดับคัน

กันน้ำรอบทุ่งพระพิมล ได้แก่ พื้นที่ทุ่งพระพิมล และพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่วนพื้นที่อื่นๆ โดยรอบกลับได้รับผลกระทบจากการมีปริมาณน้ำท่วมมากขึ้นโดยมีระดับความสูงของน้ำและระยะเวลาที่น้ำท่วมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่นอกคันกันน้ำทางทิศตะวันตกของทุ่งพระพิมล ซึ่งคิดเป็นพื้นที่น้ำท่วมเพิ่มขึ้น 71.86 ตารางกิโลเมตร จะเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการก่อสร้างถนนคันกันน้ำมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและระดับความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้จากผลต่างระหว่างข้อดีและข้อเสียของการจัดทำโครงการโดยอาศัยการประเมินจากต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์ของการดำเนินโครงการข้างต้น

การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์ของโครงการตลอดอายุโครงการ 20 ปี (ปี 2556-2575) อยู่ภายใต้เงื่อนไขการปรับมูลค่าปัจจุบันในอัตราส่วนลด (Discount rate) ร้อยละ 3 และมีภาวะเงินเฟ้อเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์แบ่งองค์ประกอบของต้นทุนและผลประโยชน์ออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ต้นทุนของโครงการ ประกอบด้วย ค่าลงทุนก่อสร้างโครงการ ค่าบำรุงรักษา ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม (ความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตร ปริมาณปุ๋ยที่ต้องใช้เพิ่ม) และต้นทุนอื่นๆ (ความเสียหายของสิ่งปลูกสร้าง) และ 2) ผลประโยชน์ของโครงการ ประกอบด้วย ผลประโยชน์จากการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ (มูลค่าที่ประหยัดได้จากความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรและความเสียหายของสิ่งปลูกสร้าง) และผลประโยชน์ทางด้านคมนาคมขนส่ง (มูลค่าเวลาที่ประหยัดได้จากการเดินทาง) จากการประเมินมูลค่าปัจจุบันเชิงเศรษฐศาสตร์ตลอดอายุโครงการ พบว่า มีมูลค่าโครงการรวมทั้งสิ้น 16,766.37 ล้านบาท และผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นมูลค่าที่ประหยัดได้จากการทำโครงการคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันตลอดอายุโครงการเท่ากับ 18,431.72 ล้านบาท สำหรับผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ พบว่า มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value: NPV) เท่ากับ 1,665,345,767 บาท อัตราส่วนของ



ผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit-Cost Ratio: B/C ratio) เท่ากับ 1.0993 และอัตราผลตอบแทน (Internal Rate of Return: IRR) เท่ากับร้อยละ 5.6 จะเห็นได้ว่า โครงการป้องกันอุทกภัยในระยะเร่งด่วนโดยการยกระดับโครงข่ายทางเพื่อการขนส่งในช่วงวิกฤติอุทกภัยและในเวลาปกติมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ในการลงทุน

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังไม่ครอบคลุมต้นทุนสิ่งแวดล้อมบางส่วน และต้นทุนของสังคมที่เกิดขึ้นจากการมีโครงการ ดังนั้นการพิจารณาความคุ้มค่าของโครงการจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบเชิงนิเวศใน 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วยระบบการไหลของน้ำและการตกตะกอน คุณภาพน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ การป้องกันน้ำท่วมโดยใช้โครงสร้างนั้นถึงแม้จะสามารถลดผลกระทบในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างชัดเจนแต่ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียงได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ร่วมกับการพิจารณาใช้มาตรการบริหารจัดการน้ำอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เพื่อเสริมให้การป้องกันน้ำท่วมมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถลดผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการบรรเทาภัยหรือการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบอื่นที่มีความ

ยืดหยุ่น เช่น การปรับตารางการปลูกพืช หรือแผนการปรับตัว (Adaptive planning) เข้ามาเสริม เพื่อช่วยลดการต่อต้านจากประชาชนและลดผลกระทบจากปริมาณและระยะเวลา น้ำท่วมที่อาจจะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการสร้างพื้นที่ปิดล้อมโดยใช้คันกันน้ำนั้น แม้จะสามารถลดความเสียหายจากน้ำหลากได้แต่มีความเสี่ยงหากเกิดฝนตกหนักในพื้นที่และไม่สามารถบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

3. รูปแบบการปรับตัวของครัวเรือนในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมหรือโครงการป้องกันอุทกภัยของรัฐ

รูปแบบการปรับตัวของครัวเรือน

การปรับตัวในระดับชุมชนเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม ภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และกระบวนการปรับตัวต่อปัญหาน้ำ



ท่วมในระดับครัวเรือน ชุมชน และภาคส่วนต่างๆ เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับตัวแบบแก้ไขเฉพาะหน้าหรือการรับมือตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบเนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการปรับตัวต่อปัญหาน้ำท่วมและการจัดการปัญหาในภาพรวม

การดำเนินการปรับตัวของครัวเรือนต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท (peri-urban) หรือพื้นที่ที่มีโครงการป้องกันอุทกภัยของรัฐ¹ ครัวเรือนดำเนินการแก้ไขปัญหาและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดน้ำท่วมขึ้นในอนาคต และจากการที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม การมีโครงการป้องกันน้ำท่วมของรัฐ การปรับตัวและรับมือของครัวเรือนในพื้นที่ต่อเหตุการณ์น้ำท่วมส่วนใหญ่

1 จำนวนครัวเรือนตัวอย่างในการศึกษาการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามครัวเรือนในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัดที่อยู่ในลุ่มน้ำพระยาที่มีการดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมของรัฐ และพื้นที่ที่คาดว่าจะดำเนินโครงการป้องกันและบรรเทาภัยน้ำท่วมของรัฐ ครอบคลุมพื้นที่ 12 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม ออยุธยา อ่างทอง ชัยนาท อุทัยธานี ลพบุรี สิงห์บุรี นครสวรรค์ พิษณุโลก และกาญจนบุรี โดยมีจำนวนครัวเรือนตัวอย่างในการจัดเก็บรวมทั้งหมด 1,000 ครัวเรือน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างตามจำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ รูปแบบการบริหารจัดการน้ำท่วมของท้องถิ่นและลักษณะผู้นำ

เป็นการแก้ปัญหาแบบปัจเจก และเป็นการรับมือในช่วงก่อนและระหว่างน้ำท่วม เช่น การรับมือช่วงก่อนน้ำท่วม และระหว่างน้ำท่วม ได้แก่ การทำคันดิน/การวางกระสอบทราย การก่อกำแพงปูนเพื่อรับน้ำ การซื้อเครื่องสูบน้ำ และการทำสะพานเข้าบ้าน และการปรับตัวของครัวเรือนต่อปัญหาน้ำท่วมภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมทันที ครัวเรือนมีการดำเนินการทำความสะอาดและซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อปรับปรุงภายในบ้าน/สถานประกอบการภายหลังน้ำท่วม เช่น การทำระเบียงชั้นสอง การต่อเติมห้องน้ำบริเวณชั้นสอง การสร้างกำแพง การเทพื้นปูนชั้นล่าง เป็นต้น

สำหรับการปรับตัวในระยะยาวของครัวเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมเขตเมือง มีการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบ ได้แก่ การถมที่ให้สูงขึ้น การติดบ้านให้สูงขึ้น การปรับภายในบ้านเพื่อรับมือน้ำท่วม เช่น การทำระเบียงชั้นสอง การต่อเติมห้องน้ำบริเวณชั้นสอง การสร้างกำแพง การเทพื้นปูนชั้นล่าง เป็นต้น รวมถึงการสร้างบ้านใหม่ และการซื้อเรือ ทั้งนี้ การดำเนินการรับมือในลักษณะปัจเจกอาจมีผลกระทบต่อกัน เช่น ครัวเรือนที่มีการถมที่ให้สูงขึ้นมากกว่าระดับน้ำท่วมในปีก่อนหน้า ซึ่งต่างคนต่างถมให้สูงขึ้นส่งผลทำให้มีพื้นที่รับน้ำลดลงและกระทบต่อครัวเรือนที่มีบ้านอยู่ในระดับต่ำกว่า นอกจากนี้ ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 ครัวเรือนส่วนใหญ่มีการย้ายที่อยู่อาศัย ส่วนการซื้อ-ขายที่ดินเนื่องจากผลกระทบของเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่มีจำนวนน้อยราย

ข้อจำกัดของการปรับตัวในระดับครัวเรือน พบว่าส่วนใหญ่ขาดแคลนเงินทุน บางครัวเรือนมีการดำเนินการในปีก่อนหน้าแล้วและไม่คิดว่ามีระดับน้ำท่วมค่อนข้างสูง และครัวเรือนคิดว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรับมือน้ำท่วมใดๆ เพราะภาครัฐช่วยชดเชยผลกระทบจากน้ำท่วมให้อยู่แล้ว ซึ่งความช่วยเหลือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและน้ำ ศูนย์อพยพ การกั้นกระสอบทราย เงินช่วยเหลือในการเยียวยาและค่าซ่อมแซมบ้าน

นอกจากนี้ ครัวเรือนมีการรับรู้ต่อโครงการป้องกันน้ำท่วมของรัฐภายในตำบลที่อาศัยอยู่ บางโครงการมีการ

ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ โครงการยกระดับถนน โครงการ คันกันน้ำ/ผนังกันน้ำ การขุดลอกคูคลองธรรมชาติ/คลอง ระบายน้ำ โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น และภาคีรัฐส่วน กลาง ซึ่งโครงการเหล่านี้มีผลกระทบทางลบต่อครัวเรือน ในหลายด้าน ได้แก่ ทำให้น้ำท่วมบริเวณที่อยู่อาศัยเป็น ประจำทุกปี วิถีชีวิตของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป ทรัพย์สิน เสียหายเพิ่มขึ้นเนื่องจากน้ำไหลแรงขึ้นและระดับน้ำสูงขึ้น ต้องย้ายออกจากพื้นที่เดิม และพื้นที่บางส่วนอาจไม่ได้รับ การพัฒนา รวมถึงสูญเสียทัศนียภาพริมน้ำจากการมีผนัง กันน้ำ โดยครัวเรือนมีการรับมือต่อผลกระทบทางลบจาก การมีโครงการป้องกันอุทกภัยของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ ดำเนินการเพื่อรับมือต่อความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเช่นเดียวกับ การรับมือกับน้ำท่วมใหญ่ และมีเพียงรายเดียวที่ซื้อที่ดิน ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่ไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ป้องกันอุทกภัยของรัฐ

การร่วมมือในระดับชุมชนส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการ เพื่อป้องกันและรับมือในขณะที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม ได้แก่ การกรอกกระสอบทรายและทำคันกันน้ำ การเฝ้า ยาม โดยมีปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้นำเป็นกลไกทำให้เกิด ความร่วมมือระหว่างชุมชน และในระดับท้องถิ่น ซึ่งการ ดำเนินการไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่องและนำไปสู่ การปรับตัวของชุมชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ ตัวอย่างมีการรวมตัวกันของชุมชนเพื่อต่อต้านโครงการ ป้องกันน้ำท่วมของรัฐ เนื่องจากภาครัฐมีแนวทางการ ดำเนินโครงการแล้วไปปรับฟังความคิดเห็น แต่ยังขาดการให้ ข้อมูลและมีส่วนร่วมจากชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นโครงการเพื่อ ศึกษาผลกระทบทางบวกและทางลบที่แท้จริง และการลด ผลกระทบและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางลบอย่าง เหมาะสม

สำหรับความคิดเห็นต่อระดับความรุนแรงของ เหตุการณ์น้ำท่วมในอนาคตต่อการใช้ที่ดินของครัวเรือน ตัวอย่าง พบว่าครัวเรือนในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทส่วนใหญ่ ไม่มีแผนจะย้ายออกจากพื้นที่อย่างถาวรและไม่ขายที่ดินถ้า มีโอกาสเสี่ยงจะเกิดน้ำท่วมใหญ่ในอนาคต เนื่องจากครัว เรือนไม่มีที่ที่จะย้ายไปอยู่อาศัย หรือเป็นคนที่อยู่อาศัยดั้งเดิม ที่อยู่มานาน หรือสมาชิกครัวเรือนทำงานอยู่ในพื้นที่นี้ และ

ต้องดูแลพ่อแม่และมีญาติพี่น้องอยู่ในพื้นที่ สำหรับครัวเรือน จำนวนน้อยรายที่มีแผนย้ายออกจากพื้นที่อย่างถาวรและ คิดจะขายที่ดิน เนื่องจากครัวเรือนได้รับความเสียหายจาก น้ำท่วมเกือบทุกปีและมีความรุนแรงมาก บางครัวเรือน ต้องการกลับไปอยู่บ้านเกิด และพื้นที่บริเวณที่อยู่อาศัยอยู่มี การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นที่ประเภทอื่น จึงย้ายออกไปอยู่ที่อื่น

ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัวของครัวเรือน

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัวของครัวเรือน หรือชุมชนในเขตเมือง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัว ของครัวเรือนเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำ ท่วมใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของผู้ มีอำนาจตัดสินใจหรือหัวหน้าครัวเรือนเป็นสำคัญ เช่น อายุ ระยะเวลาในการอาศัยอยู่ และรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน และปัจจัยกรณีทรัพย์สินของครัวเรือนได้รับความเสียหาย จากน้ำท่วมปี 2554 เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ ทำให้ครัวเรือนมีการปรับตัวในระยะยาวมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวของครัวเรือนหรือชุมชน ในเขตเมืองเพื่อให้สอดคล้องต่อปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น เป็นประจำและภาวะน้ำท่วมที่มีความรุนแรงและบ่อย ครั้งมากขึ้นในอนาคต ต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการส่งเสริม สนับสนุน และจูงใจให้ครัวเรือนมีขีดความสามารถ ในการรับภาวะความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ตามศักยภาพของครัวเรือน/ชุมชน และลักษณะของพื้นที่ รวมถึงรูปแบบการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ ป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของรัฐอย่างเท่าเทียม

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมในลักษณะการป้องกันพื้นที่เมืองจากน้ำท่วม โดยการทำคันกันน้ำ ซึ่งพิจารณาจากลักษณะการใช้ที่ดิน การกระจายตัวของชุมชน และระบบสาธารณูปโภคโดย เฉพาะถนน และการทำให้น้ำสามารถระบายได้เร็วขึ้น โดย การปรับปรุงทางระบายน้ำ การผันน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่ภาครัฐ



โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาท่วมด้วยมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง เช่น การปรับปรุงสภาพลำน้ำหรือการขุดลอกทางน้ำธรรมชาติ การปรับปรุงระบบระบายน้ำ การทำคันกันน้ำ การจัดทำแหล่งเก็บกักน้ำหรือแก้มลิง รวมทั้งมีการดำเนินมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง เช่น การจัดทำผังเมืองโดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะของแต่ละพื้นที่ การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมืองไม่ให้ขยายไปในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมโดยการควบคุมการขุดดิน ถมดิน และการควบคุมการสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำตามธรรมชาติ การจัดทำระบบติดตามสถานการณ์พยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม การส่งเสริมระบบประกันภัย นอกจากนี้มีการดำเนินการในระดับครัวเรือน ได้แก่ การปรับปรุงบ้านเพื่อรับมือกับน้ำท่วม การปรับพื้นที่บริเวณบ้าน

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมแบบแยกส่วนเป็นการผลักภาระไปสู่ผู้ด้อยโอกาส เช่น การก่อสร้างเขื่อนริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาอาจจะเป็นปัญหาต่อระบบการระบายน้ำในระยะยาว ควรให้มีการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ โดยการพิจารณาจัดทำแผนแม่บททั้งระบบโดยการพิจารณาพื้นที่ตอนบนและตอนล่างควบคู่กันไปแทนการให้แต่ละจังหวัดหรือเทศบาลจัดทำแผนก่อสร้างของตนเองในลักษณะต่าง

คนต่างทำ ซึ่งให้ความสำคัญในการวางแผนและกำหนดนโยบายระดับภาคที่เน้นขอบเขตลุ่มน้ำ

นอกจากนี้ การจัดทำผังเมืองเกี่ยวข้องกับการวางแผนเชิงพื้นที่ในพื้นที่เสี่ยงภัย และบรรเทาผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมต่อชุมชนอย่างยั่งยืน แนวทางของผังเมืองนอกจากการควบคุมการใช้ที่ดินแล้ว ควรมีมาตรการป้องกันบรรเทาปัญหาน้ำท่วม และการพัฒนามาตรการด้านผังเมืองที่เอื้อต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ประสานประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะการกำหนดผังเมืองและรูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เมืองและพื้นที่ข้างเคียงที่ควบคุมการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เสี่ยงได้

การดำเนินการปรับตัวของครัวเรือนต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือพื้นที่ที่มีโครงการป้องกันอุทกภัยของรัฐ ครัวเรือนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาแบบปัจเจกที่ต้องการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดน้ำท่วมขึ้นในอนาคต และจากการมีโครงการป้องกันน้ำท่วมของรัฐ การร่วมมือในระดับชุมชนส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและรับมือในขณะที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม ได้แก่ การกรอกกระสอบทรายและทำคันกันน้ำ การเฝ้ายาม โดยมีปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้นำเป็นกลไกทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างชุมชน และในระดับท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่องและนำไปสู่การปรับตัวของชุมชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในบางพื้นที่ตัวอย่างมีการรวมตัวกันของชุมชนเพื่อต่อต้านโครงการป้องกันน้ำท่วมของรัฐ เนื่องจากภาครัฐมีแนวทางการดำเนินโครงการแล้วไปปรับฟังความคิดเห็น แต่ยังขาดการให้ข้อมูลและมีส่วนร่วมจากชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นโครงการเพื่อศึกษาผลกระทบทางบวกและทางลบที่แท้จริง และการลดผลกระทบและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางลบอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถดำรงชีวิตให้ใกล้เคียงแบบเดิม

การปรับตัวของครัวเรือนหรือชุมชนในเขตเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำและภาวะน้ำท่วมที่มีความรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้นในอนาคต ซึ่งทำให้การปรับตัวของครัวเรือนในแต่ละกลุ่มมีความหลากหลายจึงต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

จากกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการปรับตัวที่หลากหลาย ต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการส่งเสริม สนับสนุน และจูงใจให้ครัวเรือนมีขีดความสามารถในการรับภาวะความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืนตามศักยภาพของครัวเรือน/ชุมชน และตามลักษณะของพื้นที่ ทั้งนี้ รูปแบบการส่งเสริมมาตรการสร้างแรงจูงใจ เช่น การส่งเสริมให้ปรับปรุงบ้านเพื่อรับมือกับภาวณ้ำท่วมในระดับต่างๆ การย้ายบ้านไปอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมต่ำ เช่น การจัดตั้งกองทุนโดยการระดมทุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำไปสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่เสี่ยงภัย การลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมน้อย การสร้างบ้าน/อาคารที่สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศและวิถีชีวิต

ทัศนคติต่อบทบาทของภาครัฐและองค์กรต่างๆ ในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินเพื่อรับมือกับเหตุการณ์น้ำท่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ครัวเรือนต้องการให้ภาครัฐมีบทบาทในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินเพื่อรับมือหรือลดผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมที่สำคัญ ได้แก่ การให้ข้อมูล การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนการดำเนินโครงการอย่างชัดเจน การส่งเสริมให้ชุมชนในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ การจัดทำผังเมืองรวม/การกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมสิ่งปลูกสร้างโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเหมาะสม และการสร้างความเข้าใจด้านผังเมืองที่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการนำปัจจัยน้ำท่วมมาเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพของ

พื้นที่ทำให้การพัฒนาเมืองในพื้นที่มีความเสี่ยงน้ำท่วมค่อนข้างสูง ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ไม่รับทราบถึงการดำเนินการของภาครัฐในการจัดทำผังเมืองและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการดำเนินนโยบายของภาครัฐในการจัดทำผังเมืองและการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดทำผังเมืองอย่างแท้จริง จึงมีการนำเสนอกลไกด้านผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาเมืองเพื่อลดความเสี่ยงน้ำท่วมในพื้นที่ นอกจากนี้ภาครัฐควรทำการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการป้องกันน้ำท่วมอย่างรอบด้าน การนำเสนอแนวทางการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามหลักการปฏิบัติที่ดี เพื่อทำให้ความเป็นอยู่ของผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดีขึ้นหรือเท่าเดิม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการป้องกันและบรรเทาภัยน้ำท่วมของรัฐบาลมีผลกระทบต่อกลุ่มคนต่างๆ ทั้งที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์หรือคนที่ได้รับผลกระทบทางลบ ต้องมีการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาผลกระทบของโครงการป้องกันและบรรเทาภัยน้ำท่วมของรัฐบาลโดยจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการด้วยการให้ข้อมูลที่ชัดเจนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเท็จจริงอย่างโปร่งใส และในกรณีที่มีการดำเนินการโครงการต้องมีแนวทางการเยียวยาและชดเชยผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม ใกล้เคียงการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ในระดับเดิมที่เป็นอยู่ รวมถึงการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความเข้มงวดในการใช้กฎหมายโดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

Thailand Development Research Institute (TDRI)

565, Soi Ramkhamhaeng 39 Wangthonglang,
Bangkok 10310 Thailand

Tel. 02-718-5460

Fax. 02-718-5461-2

Website: <http://tdri.or.th>