

บทที่ 1

บทนำ

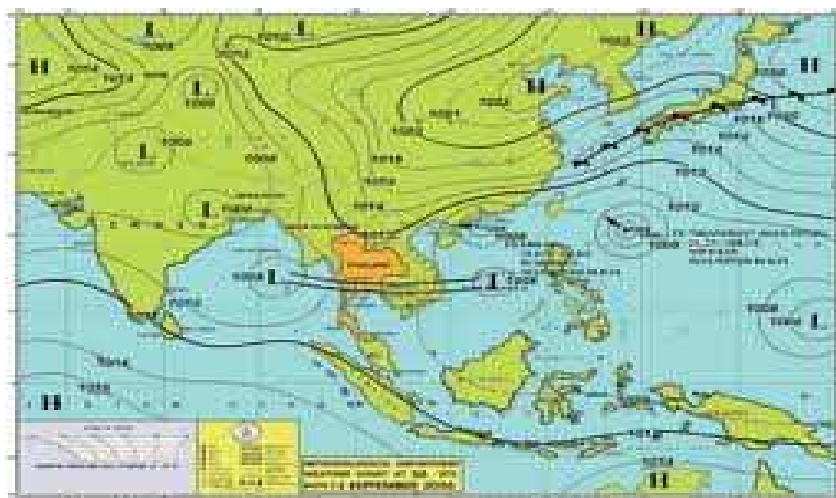
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลายปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ทั้งภายในและนอกประเทศได้สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมซึ่งไม่สามารถประเมินค่าได้

จากการศึกษาขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO)¹ พบว่า ความถี่ของภัยธรรมชาติได้เพิ่มมากขึ้น เช่นในปี พ.ศ. 2531 เพียงปีเดียวมีภัยจากน้ำท่วมใหญ่ 74 ครั้ง พายุไซโคลน 5 ครั้ง พายุเฮอริเคน 11 ครั้ง พายุรุนแรง 34 ครั้ง การเคลื่อนของพื้นโลก 17 ครั้ง แผ่นดินไหว 17 ครั้ง และความแห้งแล้งในพื้นที่ 18 แห่ง แผ่นดินไหวในประเทศอิหร่าน เมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ทำให้ประชาชนเสียชีวิต 4 หมื่นคน และอีกครึ่งล้านคนไร้ที่อยู่อาศัย น้ำท่วมใหญ่ในจังหวัดสุรน่าน ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน 20 ล้านคน และสูญเสียวินัย 11,000 ล้านบาท

ประเทศไทย แบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ภูมิอากาศมีความแตกต่างระหว่างแต่ละภูมิภาคไม่มากนัก โดยรวมจะมีภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ภาคใต้จะมีลักษณะภูมิอากาศที่แตกต่างกับภาคอื่นเล็กน้อย มีฤดูกาลเพียงแค่ 2 ฤดูคือ ฤดูฝนและฤดูร้อน สภาพอากาศร้อนชื้นมากกว่าภูมิภาคอื่นเนื่องจากอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรมากที่สุด (ดูภาพที่ 1.1)

¹ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ ในสังกัดสหประชาชาติ (United Nations) ทำหน้าที่ดูแลประสานงานด้านสาธารณสุข ก่อตั้งเมื่อ 7 เมษายน พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland).



ภาพที่ 1.1 แสดงที่ตั้งของประเทศไทย ตำแหน่งร่องความกดอากาศต่ำ และทิศทางลมมรสุมที่พัดผ่านประเทศไทย

ภูมิอากาศของประเทศไทยมีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เป็นตัวกำหนดหลักของลักษณะอากาศของประเทศไทย ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือจะพัดระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ อากาศโดยทั่วไปจะหนาวเย็นและแห้งแล้งซึ่งเป็นช่วงฤดูหนาว ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะพัดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม นำอากาศร้อนและชื้นจากมหาสมุทรเข้ามา ทำให้มีฝนตกทั่วไป โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่งและเทือกเขาด้านรับลมจะมีฝนตกชุก ถือเป็นช่วงฤดูฝน ช่วงระหว่างเปลี่ยนฤดูระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมมีลมไม่แน่ทิศทางและเป็นช่วงที่พื้นดินได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์สูงสุด อากาศทั่วไปจะร้อนอบอ้าวและแห้งแล้ง พายุฝนฟ้าคะนองที่เกิดขึ้นมักปรากฏมีความรุนแรงเป็นช่วงฤดูร้อน

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจนทำให้กลายเป็นภัยธรรมชาติ ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้นล้วนเป็นภัยพิบัติต่อมนุษย์ ทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ทำให้เกิดความเสียหายมหาศาลต่อส่วนตัวและส่วนรวม

1.1.1 ภัยธรรมชาติ

ภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ปัจจุบันภัยธรรมชาติเป็นปัญหาที่ทั่วโลกเริ่มให้ความสนใจมากขึ้น และหามาตรการป้องกัน และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญปัญหาเหล่านี้

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นมีหลายประเภทด้วยกัน ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ภัยจากแผ่นดินไหว อัสนีบาตภัย ไฟไหม้ ภูเขาไฟระเบิด และความแห้งแล้ง เป็นต้น

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ ที่สำคัญและสร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ อุทกภัย วาตภัย มีสาเหตุหลักจากพายุหมุนเขตร้อนและพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง ในขณะที่อัสนีบาตภัยและแผ่นดินไหว มนุษย์มีส่วนทำให้เกิด

ประเทศไทยประสบปัญหาภัยพิบัติหลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยซึ่งประสบปัญหาเป็นประจำทุกปี และได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ในหลายจังหวัดประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหายและในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงและมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น คูตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและผลกระทบในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา²

ปี พ.ศ.	จำนวน		ความเสียหาย		
	(ครั้ง)	(จังหวัด)	บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2532	9	52	5,495	602	11,739.56
2533	12	58	19	50	6,652.23
2534	14	66	26	43	4,562.31
2535	10	66	-	16	5,240.58
2536	9	42	254	47	2,181.61
2537	11	74	12	46	5,058.88
2538	8	73	11	442	6,123.52
2539	10	74	21	158	7,160.68
2540	7	64	427	98	3,842.22
2541	12	65	3	8	1,706.03
2542	9	69	30	53	1,381.64
2543	12	62	-	120	10,032.94
2544	14	60	68	244	3,666.29
2545	5	72	-	216	13,385.32
2546	17	66	10	44	2,050.26
2547	12	59	3	28	850.65
2548	12	63	-	75	5,982.28
2549	6	58	1,462	446	9,627.41
2550	13	54	17	36	1,687.86
2551	6	65	16	113	7,601.79
2552	5	64	22	53	5,252.61
รวม	213		7,896	2,938	115,786.67

ที่มา: ศูนย์อำนวยการบริหารการสาธารณสุข กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

² สถิติภัยพิบัติของไทยย้อนหลัง 20 ปี. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.thaipublica.org/wp-content/uploads/2012/.../สถิติภัยพิบัติของไทย1.pdf>

สำหรับอุทกภัยที่เกิดขึ้นล่าสุดในประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2554³ เป็นอุทกภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างฤดูมรสุม และส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 (แต่การฟื้นฟูยังมีต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน) มีราษฎรได้รับผลกระทบแล้วมากกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลก⁴ ประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท (ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าความเสียหายรวมตั้งแต่ปี 2532-2552) เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก

อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นดินกว่า 150 ล้านไร่ (6 ล้านเฮกตาร์) ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4,086,138ครัวเรือน 13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทำนบ 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (จ.แม่ฮ่องสอน 2 ราย จ.อุดรดิตถ์ 1 ราย) อุทกภัยครั้งนี้ถูกกล่าวขานว่าเป็น “อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดทั้งในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ”

เหตุการณ์ อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2554 เป็นต้นมานั้นสร้างความเสียหายต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงครึ่งปีหลังเป็นมูลค่ามหาศาล เนื่องจากน้ำท่วมทะลักเข้าพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ทั้งนิคมอุตสาหกรรมรวม 7 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ตลอดจนพื้นที่หลายเขตของกรุงเทพมหานคร โดยความเสียหายได้ขยายวงเพิ่มขึ้นตามการแผ่ของมวลน้ำไปตามพื้นที่ที่เป็นทางผ่านออกสู่ทะเล

³ อุทกภัยในประเทศไทย. (2554). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก http://th.wikipedia.org/wiki/อุทกภัยในประเทศไทย_พ.ศ._2554 -

⁴ ธนาคารโลก (World Bank) หรือเรียกว่า ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ได้จัดตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยประเทศมหาอำนาจในทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกได้ทำการฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมุ่งเน้นการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นองค์กรอยู่ในสังกัดขององค์การสหประชาชาติ มีสำนักงานใหญ่ตั้งที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ เงินทุนของธนาคารโลกได้มาจากการจำหน่ายพันธบัตรในตลาดการเงินสำคัญของโลก ค้ำประกันจากประเทศสมาชิก และเงินช่วยเหลือของประเทศสมาชิก.

ทั้งนี้สถานการณ์น้ำที่เข้าท่วมพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ส่งผลกระทบทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้รับความเสียหาย หรือมีความจำเป็นต้องระงับสายการผลิต ซึ่งสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ได้ประเมินความเสียหายเบื้องต้นว่ามีโรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง จำนวน 838 โรงงาน นอกนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 9,021 โรงงาน ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) จำนวน 2.85 แสนราย ตลอดจนแรงงานไม่ต่ำกว่า 1.8 ล้านคน ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้โดยพร้อมเพรียงกัน

นอกจากน้ำท่วมจะส่งผลกระทบต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมสำคัญของไทย ดังกล่าวแล้ว ยังสร้างความสูญเสียต่อพื้นที่เพาะปลูกและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของไทยด้วยเช่นกัน ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยประมาณการโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2554⁵

ผลกระทบ	กรณีพื้นฐาน
ความสูญเสียสุทธิต่อผลผลิตในภาคเศรษฐกิจต่างๆ (ล้านบาท)	242,200
• ภาคการเกษตร • ภาคอุตสาหกรรม • ภาคบริการและอื่นๆ	37,100 171,900 33,200
ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ จีดีพี (ร้อยละ เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันปีก่อน)	
อัตราการขยายตัวของจีดีพี ประจำปีไตรมาส 4/2554	-3.3
อัตราการขยายตัวของจีดีพี ปี 2554	1.5

ทั้งนี้ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่า วิกฤตการณ์น้ำท่วมจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยค่อนข้างมากในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2554 ซึ่งในกรณีพื้นฐานนั้น

⁵ ผลกระทบน้ำท่วมปี 2554 ต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทย. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.smeclinic.in.th/smeclinic-articles/economic/221-flood-of-2554.html>

ความสูญเสียต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ จีดีพี⁶ คิดเป็นมูลค่าสุทธิ 242,200 ล้านบาท แบ่งเป็นความเสียหายในภาคอุตสาหกรรม 171,900 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 70 ของความเสียหายทั้งหมด) ภาคการเกษตร 37,100 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 15.3 ของความเสียหายทั้งหมด) ภาคบริการอื่นๆ รวม 33,200 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 13.7 ของความเสียหายทั้งหมด)

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ฯ ได้ประเมินผลกระทบความเสียหายจากอุทกภัยในช่วงไตรมาส 3 และต่อเนื่องไตรมาส 4 โดยเบื้องต้นพบว่าความเสียหายโดยรวมจะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือจีดีพี ทั้งปี 2554 ลดลง 248,386 ล้านบาท หรือส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมลดลง ร้อยละ 2.3 ดูตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 ประเมินผลกระทบน้ำท่วมต่อจีดีพี ปี พ.ศ. 2554 ประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)⁷

หน่วย: ล้านบาท			
	ผลกระทบต่อรายได้	ผลกระทบต่อ GDP ราคาประจำปี	ผลกระทบต่อ GDP ราคาคงที่
1. เกษตร	44,584	28,927	7,336
- พืช	41,588	27,191	6,440
- ปศุสัตว์	1,240	823	420
- ประมง	1,756	913	476
2. อุตสาหกรรม	357,609	158,727	77,456
3. การค้าส่งค้าปลีก	64,927	49,894	23,034
4. สาธารณูปโภค	2,935	604	421
5. การท่องเที่ยว	23,800	10,234	3,696
6. ผลกระทบ (รวม 1-5)	493,855	248,386	111,942
7. ผลกระทบต่อ GDP (ร้อยละ)			2.3

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

⁶ จีดีพี หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product; GDP) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปประมาณ 1 ปี GDP เป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมในการวัดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ การวัด GDP ทำได้ 2 ทาง ทางแรก คือ การวัดโดยการรวมรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ซื้อสินค้าและบริการที่ผลิตได้ในเวลานั้น ในบัญชีประชาชาติเรียกว่า Expenditure Approach ทางที่สองคือ การวัดโดยการรวมรายรับทั้งหมดที่เป็นค่าตอบแทนทรัพยากรและต้นทุนอื่นๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการเข้าด้วยกัน โดยวิธีนี้เรียกว่า Resource cost-Income Approach.

⁷ สภาพัฒน์ฯ ประเมินน้ำท่วมกระทบจีดีพี 2.48 แสนล้านบาท. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://thaipublica.org/2011/11/nesdb-flood-impact-gdp/>

ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2554 จะขยายตัวเพียงร้อยละ 1.5 ลดลงจากเดิมที่คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.8 ถือว่าเป็นตัวเลขประมาณเศรษฐกิจต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับการประมาณการของหน่วยงานทางการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ประเมินผลกระทบจากน้ำท่วมจะทำให้จีดีพีปีนี้ขยายตัวร้อยละ 2.6 ลดลงจากประมาณการเดิมร้อยละ 4.1 ส่วนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ประเมินผลกระทบจากน้ำท่วมส่งผลให้จีดีพีปีนี้ขยายตัวร้อยละ 2.6 ลดจากร้อยละ 4.5 แต่มีทิศทางเดียวกับศูนย์วิจัยกสิกรไทยที่ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยล่าสุดว่ามีความสูญเสียสุทธิต่อจีดีพีคิดเป็นมูลค่าประมาณ 242,200 ล้านบาท⁸ และคาดว่าจะส่งผลให้จีดีพีทั้งปีขยายตัวร้อยละ 1.5 ลดจากร้อยละ 1.7 ที่ประเมินไว้ก่อนหน้านี้

แต่สถานการณ์น้ำท่วมตลอด 3 เดือนสุดท้ายของปี ส่งผลให้เศรษฐกิจไตรมาส 4 ได้รับผลกระทบรุนแรงมากที่สุด โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าผลกระทบจากน้ำท่วมต่อจีดีพีในไตรมาส 4 สูงถึงร้อยละ 8.7 แต่ในภาวะปกติจีดีพีในไตรมาสสุดท้ายของปีจะขยายตัวประมาณร้อยละ 5 เมื่อหักลบกับผลกระทบจากน้ำท่วมแล้วคาดว่าจีดีพีไตรมาส 4 จะติดลบร้อยละ 3.7

ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบความเสียหายเบื้องต้นของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประเมินในช่วงไตรมาส 3 และต่อเนื่องไตรมาส 4 พบว่า ภาคอุตสาหกรรมมีความเสียหายส่งผลกระทบต่อจีดีพีมากที่สุด โดยทำให้จีดีพีลดลง 158,727 ล้านบาท หรือทำให้สูญเสียรายได้ประมาณ 357,609 ล้านบาท

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รายงานว่าผลกระทบต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานการผลิตในเขตนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี (นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมนวนคร และนิคมอุตสาหกรรมบางกระดี่) ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกเป็นต้น นิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นโรงงานผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบต้นน้ำ ทำให้ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่นๆ ทำให้เกิดการขาดแคลนชิ้นส่วนและวัตถุดิบการผลิต รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการจ้างงาน เนื่องจากการหยุดดำเนินกิจการในช่วงน้ำท่วม

หากพิจารณาตามแนวทางการรुकืบของมวลน้ำแล้ว พบว่าสถานการณ์น้ำท่วมได้ส่งผลกระทบต่อการผลิตของนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และพื้นที่กรุงเทพฯ รอบนอก ขณะที่ผลกระทบต่อเขตอุตสาหกรรมสมุทรปราการ และฉะเชิงเทรา ยังอยู่ใน

⁸ อ้างแล้ว ตารางที่ 1.2.

ขอบเขตจำกัด ดังนั้น คาดว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงจากวิกฤตน้ำท่วม ปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย⁹ ตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 แสดงอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

อุตสาหกรรม	ความสำคัญ และผลกระทบ
อิเล็กทรอนิกส์และ เครื่องใช้ไฟฟ้า	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า มีความสำคัญถึงประมาณร้อยละ 27 ของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และการส่งออก โดยรวมของไทย โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม ประกอบด้วย คอมพิวเตอร์/ส่วนประกอบ โดยเฉพาะฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า/ส่วนประกอบ พรินเตอร์ กล้องดิจิทัล ทั้งนี้ วิกฤตน้ำท่วมน่าจะมีผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์มากกว่ากลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า เนื่องจากการผลิตในกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์อาจเสียหายกว่าครึ่งหนึ่งของการผลิตรวมของประเทศ
ยานยนต์ และ ส่วนประกอบ	อุตสาหกรรมยานยนต์และส่วนประกอบ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และการส่งออกโดยรวมของไทย โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ รถยนต์ ชิ้นส่วนและอะไหล่รถยนต์ ทั้งนี้ผลกระทบจากน้ำท่วมไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลทำให้ผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นก็ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการขาดแคลน ชิ้นส่วนสำคัญ และต้องประกาศหยุดการผลิตชั่วคราวเช่นกัน
โรงสีข้าว	ภาวน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นแหล่งกระจุกตัวของโรงสีที่สำคัญ โดยเฉพาะจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีโรงสีขนาดใหญ่และเป็นท่าข้าวสำคัญที่สุดของประเทศ รวมทั้งพื้นที่จังหวัดพิจิตร อุทัยธานี อ่างทองและลพบุรี ทั้งนี้ คาดว่าโรงสีที่ได้รับความเสียหายอาจสูงถึงเกือบร้อยละ 30 ของประเทศ (เฉพาะโรงสีขนาดใหญ่และขนาดกลาง)

⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, ที่มา: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.

ตารางที่ 1.4 (ต่อ)

อุตสาหกรรม	ความสำคัญ และผลกระทบ
ผลิตภัณฑ์อาหาร	โรงงานผลิตภัณ์อาหารที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากน้ำท่วม เป็นทั้งโรงงานที่ผลิตสินค้าอาหารเพื่อการส่งออกและเพื่อป้อนร้านอาหารและภัตตาคารชั้นนำหลายแห่ง (บางบริษัทที่มีโรงงานที่ตั้งอยู่นอกวงผลกระทบของน้ำท่วมก็อาจใช้ผลิตภัณฑ์จากพื้นที่อื่นๆ ทดแทนได้ ดังนั้นผลกระทบจากน้ำท่วมก็จะลดลงไปโดยเปรียบเทียบ) อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาด้านโรงงานผลิตแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น อุปสรรคในการขนส่งวัตถุดิบ การขาดแคลนวัตถุดิบซึ่งผู้ผลิตอาจต้องพิจารณานำเข้าวัตถุดิบบางประเภท
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	โรงงานเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และนครสวรรค์ โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ชาพร้อมดื่ม กาแฟกระป๋อง น้ำผลไม้ และน้ำดื่มบรรจุขวด อย่างไรก็ตาม โรงงานที่ไม่ได้รับความเสียหายน่าจะได้รับการสนับสนุนจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากประชาชนมีการซื้อสินค้าจำเป็นเพื่อเก็บสำรองไว้ในช่งน้ำท่วม หรือเพื่อบริจาคให้กับผู้ที่ประสบภัยน้ำท่วมและผู้ที่เป็อาสาสมัครช่วยเหลือ โดยเครื่องดื่มประเภทต่างๆ อาทิ ชาพร้อมดื่ม น้ำอัดลม เครื่องดื่มชูกำลัง น้ำดื่มบรรจุขวด น่าจะมียอดขายเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะน้ำดื่มบรรจุขวดที่คาดว่าจะมียอดจำหน่ายเพิ่ม สูงขึ้นกว่าช่วงปกติประมาณร้อยละ 15-20
อื่นๆ	อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่มีโรงงานผลิตอยู่ในพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ได้แก่ รองเท้า สิ่งทอ เครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์ พลาสติก บรรจุภัณฑ์ โลหะ เครื่องจักร แม่พิมพ์อุตสาหกรรม เครื่องมือวิทยาศาสตร์ และเลนส์ เป็นต้น

1.1.2 ความสำคัญของภาคเอกชน

ประเทศไทยมีนโยบายสำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางจากแผนนโยบายภาครัฐ จากการที่เคยลงทุนในรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ มาเป็นการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเน้นบทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการให้แรงจูงใจต่อภาคเอกชน ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว

เศรษฐกิจของประเทศไทยก็มีแนวโน้มดีขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2524-2534 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูง โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 ต่อปี และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงมาก เฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10.91 ต่อปี¹⁰

คุณธานินทร์ พะเอม¹¹ ได้สรุปภาพรวมอุตสาหกรรมไทยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ได้อย่างน่าสนใจว่า “ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่ขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจไทย” มาโดยตลอด โดยปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมมีส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 39.2 และการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีส่วนประมาณร้อยละ 76.1 ของการส่งออกรวมของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าสินค้าส่งออก 10 อันดับแรกของประเทศไทย อยู่ในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ รองลงมาเป็นกลุ่มสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป อาทิ ยางพารา กลุ่มสินค้าแฟชั่น อาทิ อัญมณีและเครื่องประดับ กลุ่มสินค้าพื้นฐานและสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ อาทิ เม็ดพลาสติก เหล็ก เคมีภัณฑ์

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ช่วงปี พ.ศ. 2540-2550 มีการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี สำหรับตัวเลขต่ำสุดในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2551 ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.7 และคาดการณ์แนวโน้มปี พ.ศ. 2552 ภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นภาคที่ขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนโดยอุตสาหกรรมหลักยังคงเป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อิเล็กทรอนิกส์และยานยนต์¹²

¹⁰ ปราการ พิพัฒน์สูงเนิน. (2538). ผลการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่มีต่อการกระจายการลงทุนและการลงทุนและการจ้างงานในเขตการลงทุนระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536. หน้า 1-3.

¹¹ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).

¹² ความสามารถในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownloadS/p13-16.pdf>.

1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย

วิกฤตน้ำท่วมครั้งนี้¹³ ไม่ได้ทิ้งไว้เพียงแค่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลเท่านั้น หากแต่เต็มไปด้วยโจทย์สำคัญสำหรับภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในหลายภาคธุรกิจ ในการวางแผนเพื่อรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในระยะข้างหน้า

โดยในส่วนของภาครัฐ “รัฐบาล” มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนในการปกครองประเทศในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนในสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) หรือ “บริการสาธารณะ” (Public Service) ดังนั้นรัฐบาลควรเตรียมการจัดทำมาตรการทางกฎหมายรับมือกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดภavnน้ำท่วมได้เสมอ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายควรกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ (Likelihood) และผลกระทบจากภavnน้ำท่วม (Impacts) เพื่อเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมเพื่อรับมือกับอนาคต

นอกจากความจำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูบูรณะสาธารณูปโภคพื้นฐาน และผลักดันมาตรการกระตุ้นการฟื้นตัวของการใช้ภายในประเทศทันทีที่น้ำท่วมลดระดับลงแล้ว ภาครัฐควรที่จะเร่งวางแผนทางการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมทั้งสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะเรียกคืนความเชื่อมั่นของกลุ่มนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนต่างประเทศ และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคอุตสาหกรรม และภาคเศรษฐกิจที่สำคัญอื่นๆ ของไทย

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาเราพบว่าภาครัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดก็ตาม ยังไม่เคยดำเนินแผนการหรือมาตรการทางกฎหมายเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลควรพิจารณา

สำหรับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ฝ่ายพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำการศึกษาและมีข้อสรุปว่า “หน่วยงานของรัฐบาลและประชาชนยังไม่ตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนทำให้ระบบการทำนายสภาพอากาศ วางแผนการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาการเมือง การวางผังเมือง

¹³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

การพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์”¹⁴

ในกรณีดังกล่าวนี้ ผศ.ดร. เสรี สุภราทิพย์¹⁵ ได้ให้ข้อคิดไว้ว่า “ประเด็นปัญหาที่แท้จริงในการจัดการภัยธรรมชาติ แบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น คือ ปัญหาด้านเทคนิค ปัญหาด้านองค์กร และการจัดการ และปัญหาด้านกฎหมาย

1. ปัญหาด้านเทคนิค ประเทศไทยมีประสบการณ์ด้านการป้องกันโดยใช้มาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้างหลายๆ อย่าง เช่น กรณีสร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างคันป้องกัน ผันทางน้ำ เข้มลิง และปรับปรุงลำน้ำ ซึ่งทั้ง 5 อย่างถือเป็นมาตรการที่ยอมรับกันทางวิชาการทั่วโลก อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวต้องควบคู่ไปกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง ซึ่งเรายังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ที่สำคัญ เช่น การพยากรณ์และเตือนภัย การควบคุมการพัฒนาเมือง การประกันภัย เป็นต้น

2. ปัญหาด้านองค์กรและการจัดการ ถือว่าเป็นปัญหาวิกฤติปัญหาหนึ่ง ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ในหลายรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และอีกหลายๆ คณะกรรมการฯ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนกว่า 32 หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดการภัยธรรมชาติโดยเฉพาะในเรื่องของอุทกภัย โดยมีหน่วยงานหลัก คือ กรมชลประทาน กรมโยธาธิการ กรุงเทพมหานคร และกรมการปกครอง การขาดความชัดเจนในกรอบการทำงาน ภาระงานซ้ำซ้อน การขาดเอกภาพในการสั่งการตามแผนและนโยบายที่วางไว้ การขาดการวางระบบเชื่อมโยงหรือประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การขาดการอบรมและขาดความร่วมมือจากชุมชน และการขาดแผนแม่บทการจัดการอุทกภัยสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างปัญหาให้เห็นทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ประชาชนจึงมีความรู้สึก “ข้าซาก รุนแรง สับสน” ใครเป็นเจ้าภาพตัวจริงเป็นปัญหาที่รอคำตอบ¹⁶ ประกอบกับแนวทางการจัดการที่ผ่านมาเน้นไปที่การช่วยเหลือฟื้นฟู มากกว่าการป้องกันและบรรเทา

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (ธันวาคม 2554). *สรุปผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. หน้า (ค).

¹⁵ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยและผู้อำนวยการศูนย์วิจัยภัยธรรมชาติ.

¹⁶ “ข้าซาก สับสน รุนแรง” อะไรคือตัวปัญหาอุทกภัย. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก

3. ปัญหาด้านกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นปัญหาวิกฤติอีกปัญหาหนึ่งโดยเรามีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของน้ำประมาณ 35 พระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ มีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เพื่อรองรับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งบางฉบับล้าสมัยและขาดกลไกการบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และอีกหลายๆ ฉบับ กล่าวโดยรวมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดการภัยธรรมชาติ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันภัย ด้านการใช้น้ำ ด้านการใช้ที่ดิน และด้านสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องใส่ใจและให้ความสำคัญในการร่วมกันแก้ปัญหา ถ้าพึ่งภาครัฐการฝ่ายเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ถ้าขาดความร่วมมือจากชุมชนเพราะ “ชุมชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในอนาคตของตนเอง” และที่สำคัญ ภาครัฐการคงจะต้องหาเจ้าภาพ ตัวจริงให้ได้ในเร็ววัน

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์¹⁷ ได้ให้ข้อคิดในเชิงสร้างสรรค์ในฐานะที่ได้รับเชิญเป็นวิทยากรในเวทีสัมมนาเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมหัวข้อ Save Our Planet อากาศ น้ำ ดิน: ช่วยประเทศไทย จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในหัวข้อ “นโยบายของรัฐบาล ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ” ที่งาน “บีโอไอแฟร์ 2011” ซึ่งมีตัวแทนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการมาแสดงความคิดเห็นในเวทีนี้มากมายว่าสิ่งที่เราต้องการไม่ใช่ไม่ให้มีผลกระทบจากภัยพิบัติเกิดขึ้นเลย แต่หากจะต้องยอมให้มีผลกระทบจากภัยพิบัติเกิดขึ้นต้องเป็นเรื่องที่เกินจะคาดการณ์ได้ และต้องตั้งรับให้ฉลาดที่สุด สั้นเปลี่ยนงบประมาณน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้เราต้องเข้าใจว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไรและแก้ไขให้ตรงจุด

ปัญหาในการรับมือกับภัยพิบัติของไทยมีอยู่หลายประการ เช่น

1. ขาดการบูรณาการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ที่ผ่านมา การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีปัญหา เนื่องจากหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบเรื่องน้ำมีจำนวนมาก ในระดับกรมมีไม่น้อยกว่า 18 กรม รัฐวิสาหกิจ กระจายอยู่ใน 8 กระทรวง ซึ่งยังไม่รวมหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอื่นๆ เช่น สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานต่างรับผิดชอบในการกิจเฉพาะของตนเอง โดยขาดการเชื่อมโยงเข้ากับภารกิจภาพรวมทั้งประเทศ เช่น การไฟฟ้าสนใจเพียงแต่ต้องมีน้ำเพียงพอ

¹⁷ นโยบายของรัฐบาลในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (1). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.oknation.net/blog/kriengsak/2012/02/14/entry-3>

ในเงื่อนไขให้เพียงพอในการผลิตไฟฟ้า แต่ไม่ได้มีการกิจต้องดูในภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำทั่วประเทศ

ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณมาก แค่หาทางทำให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลจริง ถูกต้องและสามารถสอดคล้องประสานเข้าหาแต่ละหน่วยงานได้จริง

2. ขาดการจัดการระบบข้อมูลและระบบเตือนภัยที่แม่นยำ มีประสิทธิภาพ

การขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของภัยพิบัติ ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ น่าเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูลกลัวตัดสินใจผิด เมื่อการแก้ไขปัญหาล่าช้า ปัญหาจึงทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้การให้ข้อมูลกับประชาชนยังมีความสับสน เช่น ในบางพื้นที่ถูกประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติและให้ประชาชนอพยพจากพื้นที่ แต่ต่อมายกเลิกประกาศดังกล่าว ทำให้ประชาชนสับสนจากข้อมูลข่าวสารหลายแหล่งและไม่ตรงกัน ทำให้ตัดสินใจไม่ถูกว่าควรปฏิบัติตนอย่างไร เป็นต้น

3. การให้ความช่วยเหลือและชดเชยความเสียหายล่าช้าและไม่เป็นธรรม

เมื่อขาดข้อมูลที่เป็นระบบและแม่นยำ รวมถึงขาดข้อมูลเรื่องการประเมินผลกระทบทำให้เกิดความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบนานโดยน้ำท่วมถึง 2 เดือน กลับได้รับความช่วยเหลือด้วยเงินชดเชยเท่ากับผู้ที่ถูกน้ำท่วม 1 เดือน ขณะที่บางพื้นที่ถูกขอร้องให้ “เสียสละ” เพื่อส่วนรวม โดยให้รับน้ำท่วมไว้นานกว่าพื้นที่อื่น แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับคนในพื้นที่เหล่านี้ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม เป็นต้น

4. ขาดระบบที่ทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมาเราเห็นว่ารัฐบาลเป็นหนึ่งประเทศต่างๆ ในโลก และบริษัทเอกชนจำนวนมากได้จากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด แต่เราไม่เคยเห็นรัฐบาลเป็นหนึ่งประชาชนจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ไม่รอบคอบ ขาดความเอาใจใส่อย่างเต็มที่ การไม่มีระบบรับผิดชอบเป็นเหตุให้รัฐละเลยที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างสมเหตุสมผล ปลอมโยให้ประชาชนรับผิดชอบปัญหาเอง

ประชาชนขาดความรู้เบื้องต้นในการปฏิบัติตนเมื่อประสบภัยเห็นได้จากกรณีน้ำท่วมที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ขาดทั้งความรู้ ความเข้าใจในการเตรียมตัวก่อนน้ำท่วม การปฏิบัติตัวเมื่อน้ำท่วม การอพยพโยกย้ายไปยังศูนย์พักพิง หรือการปฏิบัติตัวหลังน้ำลด ในการเข้าไปฟื้นฟูบูรณะอาคารบ้านเรือน เป็นต้น

การขาดความรู้เป็นผลมาจากไม่เคยมีการสอนทั้งในระดับโรงเรียน หรือมหาวิทยาลัยเรื่องนี้และไม่มีการอบรมให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับภาคเอกชน (Private Sector) บทเรียนผลกระทบน้ำท่วมครั้งสำคัญในรอบหลายทศวรรษนี้ น่าที่จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการตื่นตัวในการระวังผลกระทบจากตัวแปรภัยธรรมชาติมากขึ้น ทั้งในมิติของการวางแผนทางป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และการรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้ากรณีที่มีความจำเป็นต้องระงับสายการผลิตบางส่วนไป ตลอดจนการฟื้นฟูเยียวยาตนเองเพื่อให้สามารถกลับมาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา “โครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง” (Business Continuity Plan: BCP) โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เบื้องต้นพบว่า แผนรองรับกรณีเกิดภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินในระดับภาคเอกชน เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องนั้น ภาคเอกชนยังไม่มีการจัดทำแผนดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม และเชื่อมโยงกับแผนในระดับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการในกรณีเกิดภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแนวทางการจัดทำแผนรองรับกรณีภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินในระดับภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ภาคการบริการ และภาคเอกชนที่ให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่เชื่อมโยงกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของภาคเอกชนมีความต่อเนื่องในกรณีที่เกิดวิกฤต¹⁸

จากข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถิติการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนก็มีมูลค่าสูงเพิ่มขึ้นหลายเท่า แม้รัฐบาลจะมีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูให้กับผู้ที่สูญเสียหรือได้รับความเสียหาย และวางมาตรการป้องกันและรับมือกับวิกฤตน้ำท่วมแล้วก็ตาม แต่การป้องกันฟื้นฟูก็ยังทำได้ไม่เต็มที่และไม่ทันต่อสถานการณ์หรือตรงกับความต้องการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดจากอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา ดังนั้นหากมีมาตรการที่เหมาะสมให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิกรณีอุทกภัยได้ โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการป้องกันภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤตการณ์อุทกภัยได้ด้วยตนเองจะเป็นการป้องกัน บรรเทาหรือลดผลกระทบและความเสียหายอันเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์อุทกภัยได้ อีกทั้งยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในแง่ของการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาได้อีกทางหนึ่งด้วย

¹⁸ สาระจากการประชุม คณะรัฐมนตรี. วันที่ 29 กันยายน 2552 หัวข้อที่ 11. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.thaigov.go.th>

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือมาตรการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของภาคเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหายแต่เกรงว่าตนอาจจะต้องเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการใดๆ ไว้ไม่ชัดเจนและครอบคลุม ดังนั้นการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยจึงอาจส่งผลกระทบเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือเป็นการขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้กับภาคเอกชนในการใช้สิทธิป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัย หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้สิทธิเป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญ ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ตลอดจนหลักการ แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางของการใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยและข้อเสนอแนะ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการอธิบายถึงหลักกฎหมายและการวิเคราะห์ห้วงคู่กันไป กล่าวคือ อธิบายถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนผู้มีสิทธิทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศและคำพิพากษาของศาลฎีกาตลอดจนความคิดเห็นของนักวิชาการต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกฎหมายไทยและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยระหว่างประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายของการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
4. เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขหรือหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยาภัยพิบัติ และความเสียหายกรณีอุทกภัย

1.7 นิยามศัพท์

อุทกภัย ตามราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อุทกภัยเป็นคำนาม หมายความว่า ภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความหมาย อุทกภัย หมายถึง อันตรายจากน้ำท่วมเกิดจากระดับน้ำในทะเล มหาสมุทรและแม่น้ำสูงมาก จนท่วมพื้นที่ลุ่มและตลิ่งไหลท่วมบ้านเรือนด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำ ทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้มีผู้เสียชีวิต บ้านเรือนถูกทำลาย และพาหนะต่างๆ เสียหาย เช่น รถยนต์จมอยู่ในน้ำ น้ำจะพาโคลนตมเข้าไป ทับถมในอาคารบ้านเรือนและโรงงาน จึงทำให้สิ่งของเสียหาย แม้กระทั่งในชนบททำให้พืชผล ไร่นา สัตว์เลี้ยงเสียหาย การคมนาคมหยุดชะงัก รวมทั้งก่อให้เกิดโรคระบาด เกิดอุทกภัยตามมา

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้ให้นิยามศัพท์คำว่า อุทกภัยไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ว่าอุทกภัย หมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณ

น้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ภาคเอกชน (Private Sector) หมายถึง โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม สหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค (บ้านห้วย) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมนวนคร นิคมอุตสาหกรรมบางกระดี และนิคมอุตสาหกรรมแพคเตอร์แลนด์ เป็นต้น

โรงงาน¹⁹ หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

นิคมอุตสาหกรรม²⁰ หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี

เขตอุตสาหกรรมทั่วไป หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการบริการ

เขตประกอบการเสรี หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สวัสดิภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรพัฒนาเอกชน²¹ (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือ องค์กรที่ไม่ใช่ องค์กรของรัฐ ในต่างประเทศมักเรียกว่า “องค์กรที่ทำงานโดยไม่แสวงหากำไร” หรือ “องค์กรอาสาสมัครเอกชน”

¹⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

²⁰ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

²¹ องค์กรพัฒนาเอกชนคือใคร. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555, จาก

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) คือ องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการและไม่ใช่ภาคธุรกิจที่แสวงหากำไร ก่อตั้งและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีความมุ่งมั่นในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสและประชาชนผู้ทุกข์ยาก อันเกิดจากผลกระทบของการพัฒนา เช่น “สภาสตรีแห่งชาติ ในพระบรมราชูปถัมภ์” “สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์” หรือ “สมาคมต่อต้านโลกร้อน” เป็นต้น

การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล²² (Private Nuisance) คือ การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการรบกวนเกี่ยวกับส่วนได้เสีย (Interests) ในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (Civil Wrong) อันมีพื้นฐานมาจากการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน (Right in Land) หากปราศจากการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล (Personal Injury) หรือการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

การก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ²³ (Public Nuisance) คือ การทำความผิดต่อมหาชนโดยทั่วไปและเป็นความผิดอาญา ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้โดยสิทธิของบุคคลเป็นการส่วนตัว เว้นแต่ จะกลายมาเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) ต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

กองทุน หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ²⁴

ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย²⁵

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ²⁶

²² สุจิตต์ เกลี้ยงคง. (2535). ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337. หน้า 32-33.

²³ แหล่งเดิม หน้า 32.

²⁴ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁵ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁶ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.