

บทที่ 4

ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน เพื่อป้องกัน ฟันฟุ เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่แก่ภาคเอกชน ในการดำเนินมาตรการใดๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้ อีกทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้อยู่ ก็ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ของภาคเอกชนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เช่นกัน ดังนั้น การใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้สิทธิของภาคเอกชนซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือ อาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเพื่อที่จะนำผลการศึกษาที่ได้มาพิจารณาเสนอแนะ สำหรับการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายหรือกำหนดมาตรการใดๆ ที่เหมาะสมให้กับภาคเอกชน

ในการศึกษาปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน เพื่อป้องกัน ฟันฟุ เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยแบ่ง ตามแนวทางการใช้สิทธิของภาคเอกชนออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและครอบคลุม
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน
- 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัย
- 4) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูล ข่าวสารจากรัฐหรือหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องภัยพิบัติกรณีอุทกภัย
- 5) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิขนย้ายทรัพย์สินของภาคเอกชนภายใต้พิธีการทางศุลกากร

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย
- 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน
- 4) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

4.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการปรับตัวเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยรัฐบาลได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักอยู่แล้ว แต่สำหรับภาคเอกชนนั้นการปรับตัวเพื่อเตรียมรับภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอุทกภัยนั้น ยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถทำได้แค่ไหน เพียงไร เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของภาคเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้ไม่ชัดเจนครอบคลุม ทำให้การใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรืออาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้

4.1.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและครอบคลุม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พบว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้เป็นของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน (มาตรา 6) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวกำหนดไว้ใน มาตรา 7 และให้หน่วยงานกลางของรัฐเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11) เป็นต้น (ดูรายละเอียด บทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1)

ทั้งนี้เพราะการกระทำใดๆ ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (Le principe de légalité)¹

หลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาคือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มา (Source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือที่รู้จักกันว่าเป็น “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น และได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11)

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
2. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ
3. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย
4. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน
5. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแล และ

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 296-297.

สนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่อยู่อาศัยหรือตามหน่วยงานจังหวัด มอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 57) ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัย และงานด้านอุบัติภัย ที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้งหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงได้นำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้รวมกัน

การบริหารราชการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร้ายแรงต่างๆ นั้นไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านการก่อการร้าย หรือการป้องกันโรคระบาดร้ายแรง หรือโรคระบาดที่ไม่เคยรู้จักมาก่อน อย่างเช่นหวัดนก รวมทั้งการเผชิญกับภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติขนาดใหญ่อย่างกรณีอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ส่วนต้องประสบปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนคือ

ก) ความซับซ้อนของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลและการจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย ทั้งในแง่อำนาจและข้อจำกัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกัน ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานระดับนานาชาติ

ข) ปัญหาความสับสนด้านการสื่อสาร ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือการได้รับข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน หรือไม่ตรงกัน

ค) นอกจากปัญหาความซับซ้อนในเชิงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแล้ว ยังมีปัญหาในแง่วิชาการนิติศาสตร์ในเรื่องนี้อีกด้วย เพราะปริมาตรความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน ยังขาดการศึกษาทำความเข้าใจอย่างจริงจังเพียงพอ และอาจเรียกว่าถูกทอดทิ้งมานานแล้ว ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจเชิงระบบทั้งในหมู่นักวิชาการ และในหมู่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเช่นนี้เอง ทำให้กระทบต่อไปยังภาคปฏิบัติ คือ

ขาดการพัฒนาความเข้าใจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบระเบียบ เป็นลำดับขั้นและเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารราชการ และการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในปัจจุบัน มีจุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย ดังที่เห็นได้จากการขาดระเบียบแบบแผน ขาดการวางแผน ขาดความชัดเจนในการตัดสินใจออกคำสั่ง และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่การประเมินความเสี่ยง การระบุภัยที่แม่นยำ การเตือนภัยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่มักเป็นไปตามสัญชาตญาณ ด้วยการใช้ปฏิพาน ไหวพริบ หรือประสบการณ์ที่ตั้งสมมาตามสภาพการณ์และข้อเท็จจริงในการเผชิญเหตุเป็นเรื่องราวๆ ไปโดยยังมิได้มีการจัดระบบระเบียบ หรือค้นคว้าและสรุปไว้อย่างมีหลักวิชาขึ้นอย่างชัดเจน โดยมากจึงยังเป็นการจัดการเฉพาะเรื่องเฉพาะราว โดยไม่สามารถพัฒนาไปสู่การจัดระบบและวางแผนในเชิงหลักการการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญภัยพิบัติโดยที่การศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนี้ จำเป็นต้องเป็นการศึกษาทั้งในแง่แต่ละวิชา และข้ามสาขาวิชา ในลักษณะที่เป็นการบูรณาการ และสหวิชาการ เพราะภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น จำเป็นต้องประสานความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ วิศวกรรมศาสตร์ สุข เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และกฎหมาย เข้าด้วยกัน จึงไม่เพียงแต่จะต้องส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามสาขาวิชาเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในอนาคตในลักษณะที่จะต้องจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มบุคคล ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทั้งในสาขาวิชาชีพและวิชาการอย่างกว้างขวาง

ด้วยความซับซ้อนหลายชั้นของปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้ ความสับสนด้านการสื่อสาร จุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ที่แย่งกันทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างฝ่ายเบี่ยงไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยอ้างว่าเป็นหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง²

ปัญหาการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วน of หน่วยงานราชการย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพราะหากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานหนึ่งปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่อีกหน่วยงานหนึ่งกลับเพิกเฉย หรือปฏิบัติล่าช้าเนื่องจากสาเหตุที่กล่าวมาแล้ว ย่อมทำให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแน่นอน

² กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2554). หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: หลักกฎหมายที่ถูกมองข้าม. บทความประกอบการสัมมนา “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม?” 21 ธันวาคม 2554 ณ ห้องสัมมนา ศาลปกครอง.

ปัญหาความไม่ชัดเจน ครอบคลุมอีกประการหนึ่ง ก็คือ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการใช้สิทธิ หรือการกำหนดแผนรองรับ หรือการดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากรณียุทธภัยไว้ แต่ในทางกลับกัน พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิ การกำหนดแผนรองรับหรือดำเนินมาตรการ ใดๆ ของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู และเยียวยากรณียุทธภัยแต่อย่างใด อีกทั้งภาคเอกชนไม่ใช่ หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำใดๆ ของภาคเอกชนจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้ หลักการเดียวกับรัฐ คือ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน คือ “หลักอิสระในทางแพ่ง” (Private Autonomy) กล่าวคือ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ภาคเอกชน ย่อมสามารถใช้สิทธิของตนได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายเอกชนแล้วจึงต้องตีความว่า ภาคเอกชนสามารถกำหนดแผนการป้องกัน หรือ ดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันและบรรเทา อุทธภัยได้

อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทธภัย ต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันของรัฐบาลหรือท้องถิ่น และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตาม “หลักเพื่อนบ้านที่ดีต้องถ้อยทีถ้อยอาศัย”

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและ เสรีภาพไว้ ในส่วนที่ 1 บททั่วไป เกี่ยวกับสิทธิ ในมาตรา 28 และการจำกัดสิทธิ ในมาตรา 29 ครอบคลุมละเอียดในบทที่ 3

สรุป ความไม่ชัดเจน ครอบคลุมของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความสับสน หรือ เพิกเฉย หรือปฏิบัติล่าช้า เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สัมฤทธิ์ผล

อีกทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติรับรอง สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากรณียุทธภัยและความเสียหายกรณียุทธภัยไว้ ดังนั้น การใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากรณียุทธภัยและความเสียหายกรณียุทธภัยจึงเป็น ปัญหากฎหมายที่ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักและพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสา รณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากรณียุทธภัยและ ความเสียหายกรณียุทธภัยได้ด้วยตนเองโดยมีกฎหมายรับรองคุ้มครองและเพื่อให้เป็นไปตาม ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

4.1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน

การที่ภาคเอกชนใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย โดยนำมาตราการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพังกันน้ำมาใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองและผู้อื่นที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมนั้นเป็นการใช้สิทธิใช้สอย (Jus utendi) ของภาคเอกชนที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และสิทธิในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 นอกจากนี้แล้วยังเป็นการใช้สิทธิตาม “หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า” (Precautionary Principle) ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 อีกด้วย

³ ความคืบหน้าการก่อสร้างเขื่อนนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม. สืบค้นเมื่อ 27 เมษายน 2555, จาก http://www.thaireform.in.th/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=7602:2012-05-21-10-36-06

มาตรการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพังกันน้ำล้อมรอบนิคมอุตสาหกรรมที่เคยประสบอุทกภัยในครั้งที่แล้ว เพื่อป้องกันอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ดังนี้

1. นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวประมาณ 7 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 650 ล้านบาท โดยมีแผนเริ่มก่อสร้างประมาณวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2555 ขณะนี้อยู่ระหว่างการรออนุมัติสินเชื่อจากธนาคารออมสิน
2. เขตประกอบการอุตสาหกรรมโรจนะ ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 77.6 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 2,172 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อนคิดเป็นร้อยละ 14.65
3. นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 11 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 550 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อนคิดเป็นร้อยละ 28
4. นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 14 กิโลเมตร งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 728 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 27
5. เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมนวนคร การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 18 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 1,102 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 18
6. สวนอุตสาหกรรมบางกระดี การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 9.5 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 272 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2555 กำหนดเสร็จสิ้นวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 20.61

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำ (Levees and Floodwalls) อาจทำให้ระดับน้ำท่วมสูงขึ้น และสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่บางแห่งที่อยู่ใกล้เคียง ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจและหาทางวางแผนไม่ให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน นอกจากนั้นการจำกัดขอบเขตการไหลของน้ำยังทำให้ลักษณะการไหลเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น ระดับน้ำสูงขึ้น ความเร็วและอัตราการไหลเพิ่มขึ้น ความรุนแรงของคลื่นเปลี่ยนแปลงและเวลาเดินทางของน้ำเพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีผลกระทบต่อระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ รวมทั้งลักษณะภูมิประเทศเดิมที่มีอยู่

ดังนั้น การสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพนังกั้นน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัยตามที่กล่าวมาแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรค 2 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ภาคเอกชนจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ระบุว่า โครงการพัฒนาต่างๆ (Development Projects) ต้องได้รับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนก่อนที่จะดำเนินโครงการ และต้องมีการติดตาม และประเมินผลกระทบดังกล่าวขณะที่โครงการพัฒนานั้นๆ ดำเนินการอยู่ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment) เป็นกระบวนการจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม

โครงการหรือกิจการตามประกาศรัฐมนตรีที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาเบื้องต้น อาจทำให้เข้าใจได้ว่า การประกาศดังกล่าวเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนดว่าโครงการหรือกิจการใดก็ได้ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในความเป็นจริงแล้วการประกาศ

ดังกล่าวต้องเป็นไป “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” และกิจการหรือโครงการนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย⁴

จากประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (เดิม) ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม และ 9 กันยายน 2535 และฉบับลงวันที่ 22 มกราคม 2539 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้ เชื้อนกักเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ การชลประทาน สนามบินพาณิชย์ โรงแรมหรือสถานที่ตากอากาศ ระบบทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง การทำเหมืองแร่ นิคมอุตสาหกรรมและโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ท่าเรือพาณิชย์ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน การอุตสาหกรรม โครงการในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้น 1 ปี การถมที่ดินในทะเล อาคารซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาคารอยู่อาศัยรวม การจัดสรรที่ดิน โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล อุตสาหกรรมสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมี ทางหลวงหรือถนน โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม อุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาล การพัฒนาปิโตรเลียม⁵

หากภาคเอกชนดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็อาจถูกคัดค้านหรือต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงหรือรอบๆ อุตสาหกรรมนั้นๆ

ดังตัวอย่างจากกรณีข้อเท็จจริงกลุ่ม NGOs “ศรีสุวรรณ” ค้านสร้างเขื่อนถาวรป้องกันน้ำท่วมโรงงาน ชดมุงเอาใจนักลงทุน ไม่คำนึงถึงชุมชนรอบข้าง ขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจงใจทำทลายรัฐธรรมนูญชัดเจน ขู่ฟ้องศาลหากถึงขั้นสร้างโดยไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาให้กับชุมชนโดยรอบเสียก่อน”⁶

“ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำลังแก้ปัญหาโดยมีมุมมองเพียงด้านเดียวในการบริหารจัดการในการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในอนาคต ขาดบริบทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อย่างจริงจัง ดูเหมือนจะเป็นการทำทลายกฎหมายแม่บทของชาตินั้นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁷ มาตรา 30 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างเจตนา

⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม*. หน้า 130-131.

⁵ แหล่งเดิม หน้า 131-146.

⁶ ส.ด้านโลกร้อน ค้านสร้างเขื่อนป้องกันโรงงาน เหมันผลกระทบต่อชาวบ้าน. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.gsei.or.th/new113.php>

⁷ พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

เท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 57 และมาตรา 58

มาตรา 57 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจาก

หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการ ปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน”

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชนเกี่ยวกับการจัดการ

การบำรุงรักษา การมีส่วนร่วมกับภาครัฐ การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 66 และ มาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนจึงขอประกาศคัดค้านแนวคิด นโยบายและแผนการ ดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งและนิคมอุตสาหกรรมอื่นๆ อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุผลทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้น หากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคิดจะ ปกป้องนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวกันจริง เพื่อหวังเรียกความเชื่อมั่นการลงทุนแล้วละก็ มีทางเดียว เท่านั้นที่จะเป็นทางออกที่มีลักษณะ Win-win คือ รัฐบาลต้องมีแผนหรือมาตรการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมเสียก่อนแล้วเท่านั้น โดยนำมามาตรการป้องกันแก้ไขปัญหให้กับชุมชนโดยรอบนิคม อุตสาหกรรมเป็นตัวตั้ง ก่อนที่จะอนุมัติแผนงานหรือเงินทุนสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนิคม อุตสาหกรรมต่างๆ ไปดำเนินการก่อสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำถาวรแต่หากรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายน้ำ (กยน.) และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังคือดึงหรือไม่สนใจคำทักท้วงนี้ ยังคงเดินหน้าสนับสนุนการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำถาวรต่อไป สมาคมฯและชาวบ้าน ชาวชุมชน โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ดังกล่าว คงไม่สามารถหาทางออกอื่นใดได้ นอกจากการพึ่งอำนาจศาล ในการหาข้อยุติในการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลและเอกชนได้เท่านั้น”

กรณีของภาคประชาชน เนื่องจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอุทกภัยและ ขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ชัดเจน อาจทำให้ประชาชนหรือกลุ่มคนบางกลุ่มที่อาจได้รับความเดือดร้อน เสียหาย เข้าขัดขวางการดำเนินมาตรการการก่อสร้างหรือเข้าทำลายเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำของภาคเอกชน

ในการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำของภาคเอกชนนั้นเป็นการใช้สิทธิป้องกันภัยอันตราย กรณีอุทกภัย หากก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นแล้ว ภาคเอกชนจะ ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นก็ต่อเมื่อมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย บัญญัติรับรองคุ้มครองการใช้สิทธินั้นไว้ ตามกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์มาตรา 450 อันถือได้ว่าเป็นนิรโทษกรรม และเป็นการกระทำต่อตัวทรัพย์สินโดยทำให้ บุกสลายหรือทำลายเพื่อปกป้องภัยอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัว ทรัพย์สินนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3

แม้ว่าภาคเอกชนจะมีสิทธิขัดขวางไม่ให้บุคคลผู้ไม่มีสิทธิเข้ายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สิน ของภาคเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพานิชย์ มาตรา 1336 ก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนว่า ภาคเอกชนไม่อาจจะใช้สิทธิดังกล่าวนี้ได้ เพราะแม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว.

โดยตรงยังไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนเหล่านี้เนื่องจากความเห็นแก่ตัวขาดจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม หรือประชาชนบางกลุ่มมีนักการเมืองหนุนหลังคอยปลุกปั่นให้ก่อความวุ่นวายเพื่อหวังผลทางการเมือง และกลุ่มคนเหล่านี้มีจำนวนมาก ไม่เคารพต่อกฎหมาย สนใจแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมหรือของประเทศชาติ การกระทำของกลุ่มคนเหล่านี้จึงอาจส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่อุตสาหกรรมการผลิตที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมอย่างมากได้

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมใช้ว่าจะมีความสำคัญแค่เพียงในแง่ของการสร้างความเจริญให้กับเศรษฐกิจของประเทศ แต่อุตสาหกรรมบางประเภทก็มีความสำคัญต่อส่วนรวมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ผลิตหนึ่งในปัจจัยสี่สำหรับการดำรงชีวิต เช่น อุตสาหกรรมผลิตน้ำดื่มจำเป็นเป็นหลักหรืออุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ไม่ได้ผลิตเพื่อจำหน่ายแต่ผลิตเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตของตน อุตสาหกรรมผลิตอาหารสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมผลิตน้ำเกลือเพื่อใช้ในการแพทย์ หรืออุตสาหกรรมผลิตเวชภัณฑ์อื่นๆ เป็นต้น ในสถานการณ์ปกติอุตสาหกรรมเหล่านี้อาจดูเป็นเรื่องธรรมดาไม่ค่อยมีบทบาทความสำคัญมากนักเพราะมีผู้ผลิตหลายรายสามารถผลิตหรือนำเข้าอย่างเพียงพอต่อการบริโภค แต่ในสถานการณ์ที่เกิดอุทกภัย อุตสาหกรรมเหล่านี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องป้องกันหรือรักษาไว้เพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนเนื่องจากการบริโภคสินค้าเหล่านี้หรืออุปสงค์ (Demand) มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวเนื่องมาจากความวิตกกังวลหรือมีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมากจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น ความจำเป็นที่ต้องใช้เวชภัณฑ์ก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

สรุป ปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้แก่ภาคเอกชนในการใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัย โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่เกินกว่าที่ควรคาดคิด

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำเป็นวิธีการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพวิธีการหนึ่งตามแนวทางการป้องกันน้ำท่วมตามแนวพระราชดำริ อีกทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการถูกน้ำท่วมขังได้ด้วย เช่น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟู การเยียวยา หรือปัญหาวัตถุอันตรายที่ปนเปื้อนมากับน้ำที่ท่วมขัง เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้ออื่นๆ ต่อไป

เขื่อนหรือพนังกั้นน้ำนอกจากจะช่วยป้องกันโรงงานและนิคมอุตสาหกรรม⁸ ให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยแล้วยังช่วยให้ชุมชน ร้านค้า ศูนย์การค้า

⁸ ดูความหมายในบทที่ 2 หน้า 35.

โรงพยาบาล ระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ ตลอดจนพื้นที่ที่เป็นสวนหรือที่ดินว่างเปล่าที่อยู่ภายใน นิคมอุตสาหกรรมรอดจากการถูกน้ำท่วมขัง ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการใช้นิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นเป็นศูนย์อพยพและช่วยเหลือ ให้แก่ประชาชนทั้งที่อยู่อาศัยในชุมชนอื่นหรือชุมชนใกล้เคียงโดยรอบนิคมอุตสาหกรรม และยังสามารถใช้เป็นศูนย์ประสานงานสำหรับการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำให้ การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อม หรือชุมชนใกล้เคียงบ้างก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าผลกระทบดังกล่าวน่าจะสามารถแก้ไข หรือหามาตรการลดผลกระทบได้ง่ายกว่าปัญหาอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นหากปล่อยให้โรงงานหรือนิคม อุตสาหกรรมถูกน้ำท่วม เช่น การใช้เทคโนโลยีมาช่วยออกแบบในการสร้างเขื่อนหรือพนังกอนกรีต เพื่อลดแรงดันและการไหลของน้ำ การใช้พื้นที่รองรับน้ำในนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วเป็น แก้มลิงเพื่อช่วยลดปริมาณน้ำที่จะท่วมขัง ตลอดจนการใช้ระบบระบายน้ำของนิคมอุตสาหกรรมที่มี อยู่เป็นทางระบายน้ำ (Flood Way) อีกทางหนึ่งด้วย เป็นต้น

4.1.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีกลไกในการเปิด โอกาสให้ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนที่ 3 และส่วนที่ 10 ดังนี้

ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (5) ได้บัญญัติให้รัฐ ต้อง “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะ เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชน”

ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 กำหนดว่ารัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การติดตาม ตรวจสอบภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความเสมอภาค รักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และบริการประชาชน ดังนั้น หลักและวิธีการทำงานของข้าราชการยุคใหม่ ต้องเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

พิจารณาสิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) จำนวน 23 คน มาจากรัฐบาลและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐทั้งสิ้น ไม่มีคณะกรรมการฝ่ายใดเป็นตัวแทนที่มาจากภาคเอกชนในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้แต่เพียงในเรื่องการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับที่ 1 คือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเท่านั้น

พิจารณาลักษณะของการมีส่วนร่วมในการทำแผนระดับที่ 1 พบว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างแท้จริงเหมือนอย่างเช่นหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ กล่าวคือ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้สิทธิในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นอำนาจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมาปรึกษาหารือและจัดทำ แต่กลับบัญญัติให้ภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนโดยขึ้นอยู่กับว่าผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนนั้นจะจัดให้มีหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 11 วรรคแรก (1) และวรรคสาม

กรณีตัวอย่างจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้นได้เกิดความร่วมมือระหว่างทางจังหวัดสมุทรสาครที่เป็นตัวแทนภาครัฐ และบริษัท สิงห์ชัย อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคเอกชนรวมถึงประชาชนชาวสมุทรสาคร ในการสร้างคลองชื่อว่า “คลองประดิษฐ์” เนื่องจากเป็นคลองที่ถูกคิดค้น และสร้างขึ้นมาโดยพลังความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนภาคเอกชน และทางจังหวัดที่ต่างก็ให้ความช่วยเหลือกันอย่างเต็มที่ รวมถึงการติดตั้งระบบสูบน้ำเต็มอัตรา เพื่อเป็นการช่วยเร่งระบายน้ำฝั่งชนฯ และช่วยเหลือประชาชน

นายวิวัฒน์ สิงห์ชัย⁹ กรรมการผู้จัดการบริษัทสิงห์ชัย อุตสาหกรรม จำกัด ผู้ริเริ่มโครงการคลองประดิษฐ์ กล่าวว่าจุดเริ่มต้นของการคิดโครงการนี้ขึ้นมา เพราะได้สัมผัสความยากลำบากของประชาชนในพื้นที่น้ำท่วมทั้งของนครสวรรค์ อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี กระทั่งน้ำท่วมแถบพระราม 2 และเนื่องจากมีสภาพภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะ ทำให้การระบายน้ำจากพื้นที่น้ำท่วมด้วยวิธีธรรมชาติโดยปล่อยให้ระบายไหลมาเองนั้น เป็นไปอย่างยากลำบาก

⁹ “คลองประดิษฐ์” พลัง “มหาชัย” ทำสงครามสู้น้ำ: มติชนออนไลน์, สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2555, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1321933147&grpid=no&catid=no

เช่น คลองบางน้ำจืดที่รับน้ำมาจากคลองภาษีเจริญ ช่วงปลายคลองมีความสูงกว่าต้นคลอง ทำให้มีการระบายน้ำไม่สะดวกต้องอาศัยเรือดันน้ำตลอดคลอง

นายวิวัฒน์ คิดหาทางระบายน้ำให้ลงสู่แม่น้ำท่าจีนให้เร็วที่สุด โดยมองว่าการสูบน้ำเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงสร้างคลองชั่วคราวขึ้นมา เรียกว่าคลองประดิษฐ์ เมื่อคิดว่าจะทำจึงเข้าไปคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ว่ามีโครงการคลองประดิษฐ์เพื่อเป็นหนทางหนึ่งในการระบายน้ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตทันที โดยบอกช่างในโรงงานว่าจะมีโครงการทำคลอง คนงานก็ร่วมมือเป็นอย่างดี แล้วจึงไต่ถามเพื่อนในวงการธุรกิจเพื่อระดมความช่วยเหลือ ส่วนชาวบ้านก็มาช่วยกันเอง โดยที่ไม่ได้ขอความช่วยเหลือเลย ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น เป็นคลองประดิษฐ์ที่มีความสูง 1.6 เมตร กว้าง 1.5 เมตร ยาว 100 เมตร สร้างบนตั่งอยู่บนถนนคอนกรีตเข้าซอยที่มีความหนา 20 เซนติเมตร กว้าง 4 เมตร สามารถระบายน้ำได้ 15 ลูกบาศก์เมตร/วินาที รับน้ำที่สูบจากหน้าประตูระบายน้ำคลองบางน้ำจืดส่งไปยังหลังประตูระบายน้ำเพื่อระบายลงสู่คลองสนามไชย และแม่น้ำท่าจีนต่อไป โดยใช้เรือช่วยผลักดันน้ำให้ไหลเร็วขึ้นตลอดคลอง

เพราะความร่วมมือร่วมใจของภาคเอกชน และชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้ ณ วันนี้ ชาวบางน้ำจืด จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดสุดท้ายที่จะส่งมวลน้ำมหาศาลทางฝั่งตะวันตกให้ลงทะเล สามารถกันถนนสร้าง “คลองประดิษฐ์” ขึ้นมาได้สำเร็จ โดยคลองประดิษฐ์นี้ จะช่วยสูบน้ำจากคลองบางน้ำจืด เนื่องจากเมื่อน้ำหลาก คลองบางน้ำจืดจะรับภาระหนัก ดังนั้นคลองประดิษฐ์นี้จะช่วยสูบน้ำจากคลองจริง เพื่อเป็นการช่วยระบายน้ำเข้าสู่คลองมหาชัยไปสู่แก้มลิง และออกทะเลได้เร็วขึ้น และหากติดตั้งระบบสูบได้เต็มอัตรา จะมีประสิทธิภาพในการระบายจะเพิ่มเป็น 15 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือเท่ากับ 1.3 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน หรือเพิ่มขึ้น 4-5 เท่าเลยทีเดียว ซึ่งนอกจากคลองประดิษฐ์นี้จะช่วยระบายน้ำฝั่งธนฯ แล้ว ยังช่วยไม่ให้ถนนพระราม 2 ในภาพรวมจมอีกด้วย

สรุป จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยพบว่า ภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

หากภาคเอกชนสามารถกำหนดมาตรการหรือแผนการดำเนินการของตนเองเพื่อการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นได้โดยมาตรการหรือแผนการดำเนินการดังกล่าวได้รับการรับรองสอดคล้องและเป็นส่วนหนึ่งของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยแล้วจะช่วยให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกิดประสิทธิภาพและป้องกันหรือลดความสูญเสียหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยได้เป็นอย่างมาก

จากกรณีตัวอย่างความร่วมมือของภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ภาคเอกชนมีศักยภาพและความพร้อมในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น ผู้เชี่ยวชาญ องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับอุทกภัย วิศวกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ และความคล่องตัว เป็นต้น ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีสิทธิเข้าร่วมในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยมากกว่าที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้สิทธิไว้ในปัจจุบัน จะช่วยบรรเทาหรือป้องกันปัญหาได้ดียิ่งขึ้น และย่อมเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ดังนั้นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้สิทธิภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติมากกว่าที่บัญญัติไว้และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร จากรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ ในมาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐโดยเจตนารมณ์เพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน ไม่ให้รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญมุ่งจะคุ้มครองการรับรู้ข้อมูลสาธารณะของราชการภายใต้หลัก “รัฐรู้อะไร ประชาชนรู้สิ่งนั้น” ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก การอ้างเพื่อปกปิดเป็นเพียงข้อยกเว้น

ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ป้องกันได้ยากแต่สามารถคาดการณ์ได้ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในโลกปัจจุบันผสมผสานกับสถิติข้อมูลการเกิดภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต ทำให้นักวิทยาศาสตร์สามารถคำนวณและพยากรณ์โอกาสในการเกิดภัยพิบัติล่วงหน้าได้ รวมถึงความรุนแรงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในครั้งนั้นได้

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภัยพิบัติมีอยู่หลายหน่วยงาน¹⁰ ไม่ว่าจะเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเหล่านี้มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามประเภทของภัยพิบัติแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ 4.1 แสดงสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัย¹¹

ตารางที่ 4.1 แสดงสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยพิบัติ

ประเภทของสาธารณภัย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ระบบเตือนภัยที่มี
อุทกภัย ดินโคลนถล่ม และ ภัยแล้ง	กรมอุตุนิยมวิทยา	- การพยากรณ์อากาศ เตือนภัยโดย - ประกาศแจ้งเตือนภัยทางสื่อสารมวลชน - ระบบสารสนเทศ - ระบบข้อความสั้น (SMS) - แจ้ง ปภ. เพื่อเตือนไปยังจังหวัด อำเภอ ในพื้นที่เสี่ยงภัย - สถานีวัดน้ำฝนอัตโนมัติ เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยสำนักพัฒนาอุตุนิยมวิทยา - ข้อมูลระดับน้ำในเขื่อน เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยใช้ข้อมูลจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย และกรมชลประทาน - ข้อมูลเส้นทางเดินพายุ เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยสำนักพยากรณ์อากาศ
	กรมชลประทาน	แจ้งเตือนภัยโดยการประชาสัมพันธ์ไปยังจังหวัดที่เกิดสถานการณ์จากศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำที่รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีการรวบรวมข้อมูลจาก - การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ และขนาดกลางทั่วประเทศ (สำนักชลประทาน) - ติดตามสภาพน้ำท่าในแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ (สำนักชลประทาน) - การพยากรณ์อากาศ (กรมอุตุนิยมวิทยา) - ระบบโทรมาตร (วัดปริมาณน้ำฝน) - สถานีวัดน้ำฝน (กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา และหน่วยงานอื่นๆ รวม ๒,๒๙๔ สถานี)
	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ระบบรับแจ้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งเตือนภัยไปสู่ระดับพื้นที่ ๔ ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบลและหมู่บ้าน ใช้วิธีการประกาศแจ้งเตือนผ่านทางสื่อทุกประเภท เช่น วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ SMS Internet และหอกระจายข่าว
	กรมทรัพยากรธรณี	แจ้งเตือนภัยไปยังทางสื่อสารมวลชน (ทีวี สถานีวิทยุ หนังสือพิมพ์) ปภ. และสำนักงาน ปภ.จังหวัด ในพื้นที่เสี่ยง โดยมีการรวบรวมข้อมูลจาก - เครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่มน้ำท่วม จำนวน ๑๓,๘๕๗ คน ในพื้นที่เสี่ยงภัย ๓๙ จังหวัด ๑,๗๐๖ หมู่บ้าน - การประสานงานกับเครือข่ายเรื่องพื้นที่ฝนตกหนัก การตรวจวัดปริมาณน้ำฝนข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม

¹⁰ อธิบายแล้วในบทที่ 2.

¹¹ รวบรวมข้อมูลโดย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเภทของสาธารณภัย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ระบบเตือนภัยที่มี
	กรมทรัพยากรน้ำ	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ และประสานงานกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจาก • ระบบติดตามสถานการณ์น้ำโดยสัญญาณภาพ (CCTV) จำนวน ๒๗ สถานี • ระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early warning) จำนวน ๑,๕๘๗ สถานี • ระบบตรวจวัดสถานภาพน้ำทางไกลอัตโนมัติในแม่น้ำสายหลัก จำนวน ๑๑๔ สถานี
	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์น้ำผ่านเว็บไซต์ และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ โดยมีระบบ • ระบบโทรมาตร (ติดตั้งตามลุ่มน้ำของเขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนปากมูล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนภูมิพล ลุ่มน้ำแม่กลอง เขื่อนบางลาง) • สถานีวัดน้ำ
	กรมการปกครอง	มีศูนย์กระจายข่าวการแจ้งเตือนภัย โดยอาศัยระบบวิทยุสื่อสารและระบบสารสนเทศ เช่น ระบบ VDO conference
	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร (สสนท.)	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ และประสานงานกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจาก • ระบบโทรมาตรขนาดเล็ก
	กรุงเทพมหานคร (สำนักการระบายน้ำ)	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก • เรดาร์ตรวจอากาศ (BMA Radar)
	สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก • เรดาร์ตรวจอากาศ (Rainmaking Radar) ณ อำเภออมก๋อย อำเภอทิวชัย อำเภอชะอำ อำเภอสีหราชพิทย
	กรมควบคุมมลพิษ	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก • สถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำอัตโนมัติ
	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก • สถานีวัดน้ำฝนจากสถานีวัดตามพื้นที่อนุรักษ์ จำนวน ๑,๐๓๔ แห่ง
สึนามิและแผ่นดินไหว	ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสื่อสารมวลชน (ทีวี สถานีวิทยุ หนังสือพิมพ์) โดยรวบรวมข้อมูลจาก • ระบบหุ่นลอยตรวจจับคลื่นสึนามิ จำนวน ๓ หุ่น • หอเตือนภัยสึนามิ จำนวน ๑๑๔ แห่ง
สารเคมีและวัตถุอันตราย	กรมควบคุมมลพิษ	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพื้นที่เสี่ยงภัยโดยตรง ซึ่งรวบรวมข้อมูลจาก • ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินสารเคมี (Chemical Emergency Response Center)
	กรมศุลกากร	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติทราบ โดยมีเครื่องตรวจจับกัมมันตภาพรังสี (X-ray Container)

กรณีศึกษาระบบการแจ้งเตือนภัยพิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย
ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา : กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนา

การดำเนินงานของรัฐบาลกลาง

1. หน่วยงานกลางเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การรับมือกับภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) ของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานรับผิดชอบระดับประเทศ คือ Federal Emergency Management Agency (FEMA) โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการ FEMA

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ (State) จะเข้ารับผิดชอบดำเนินการเป็นอันดับแรก โดยผู้ว่าราชการรัฐจะพิจารณาประกาศเขตภัยพิบัติ หากหน่วยงานท้องถิ่นระดับรัฐไม่สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลกลาง (Federal) จะเข้าควบคุมสถานการณ์ ประธานาธิบดีจะประกาศให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติและรัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีระบบการจัดการเรียกว่า National Incident Management System: NIMS¹² มีผู้ที่รับผิดชอบตั้งการอย่างมีเอกภาพ (Unified Command) เรียกว่า Incident Commander (IC) โดยประสานการสนับสนุนและนโยบายจากหน่วยงานระดับชาติทุกแห่งที่เกี่ยวข้องไปสู่หน่วยงานในพื้นที่ตามระบบการสั่งการ (Incident Command System) ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ศูนย์เฮอริเคนแห่งชาติ (National Hurricane Center: NHC) จะทำหน้าที่เฝ้าติดตามพายุและแจ้งไปยังพื้นที่ที่เป็นเส้นทางผ่านของพายุ หน่วยป้องกันภัยชายฝั่งของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้เตือนภัยตามพื้นที่ที่คาดการณ์ว่าจะได้รับผลกระทบ หน่วยงานอื่นๆ เช่น ศูนย์ฝึกอบรมการบินจะมีการบินเพื่อทำการสำรวจและช่วยเหลือ

การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น

การจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้ตั้งหน่วยป้องกันภัยของตนเพื่อเตรียมพร้อมรับการขึ้นฝั่งของเฮอริเคนแคทรีนา และรัฐบาลแห่งรัฐได้ตั้งศูนย์ฉุกเฉินขึ้นโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะรับผิดชอบการปฏิบัติหากมีคำสั่งอพยพและได้เตรียมการโดยสร้างที่พักชั่วคราวฉุกเฉินในชุมชนแถบชายฝั่งรวมทั้งมีที่พักชั่วคราวที่เตรียมสำรองไว้ โดยที่พักชั่วคราวที่เตรียมไว้ได้แก่สนามกีฬาซูเปอร์โดม ซึ่งรองรับคนได้ 26,000 คน มีการจัดเตรียมน้ำและอาหารสำรองไว้

¹² NIMS เป็นระบบการจัดการรวมถึงการวางแผน การฝึกอบรมบุคลากร การฝึกซ้อม การจัดการทรัพยากร การรับรองคุณภาพของบุคลากรและเครื่องมือ ระบบการสื่อสารและจัดการข้อมูล.

การอพยพประชาชน ได้เตรียมแผนอพยพไว้เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นทำการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง เริ่มจาก 50 ชั่วโมง 40 ชั่วโมง และ 30 ชั่วโมงก่อนพายุเข้าฝั่ง ซึ่งอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ได้อพยพประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของหลุยส์เซียน่า ชายฝั่งมิสซิสซิปปีและ อลาบามา โดยในแผนฉุกเฉินของรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดให้ใช้รถประจำทาง รถโรงเรียน รถพยาบาล และขนส่งสาธารณะอื่นๆ เพื่อการอพยพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถทำการอพยพประชาชนได้ทัน แม้ว่าจะมียานพาหนะจำนวนมากแต่ก็ไม่มีคนขับรถที่เพียงพอ

ประเทศไทย: กรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554

จากเหตุการณ์อุทกภัยในปีที่ผ่านมาถือเป็นสาธารณภัยตามคำนิยาม มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่แจ้งเตือนอุทกภัย ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร (สสนก.) กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร (สำนักการระบายน้ำ) สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร กรมควบคุมมลพิษ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดังแสดงในตารางที่ 4.1

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางด้านการภัยพิบัติทางธรรมชาติและควบคุม สั่งการในภาวะวิกฤติตลอดจนแจ้งเตือนภัยในทุกภัยของประเทศไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. 2552 หมวด 2 ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ข้อ 9 ให้ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “ศภช.” ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กกช. และเป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการเตือนภัยพิบัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกจากนี้ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้แก่ภาคเอกชนหรือประชาชน และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

แต่กรณีอุทกภัยของไทยดังกล่าว จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเรื่องการแจ้งเตือนภัยต่อสาธารณะชน ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแจ้งเตือนอุทกภัยไม่ทำหน้าที่ในการแจ้งเตือนแต่กลับเป็นหน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นใหม่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจคือ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแห่งชาติ (ศปภ.) ทำหน้าที่แทน ซึ่งในตอนแรกมีเจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันออกมาให้ข้อมูลหลายคน การนำเสนอข้อมูลไม่ชัดเจน ข้อมูลที่นำเสนอจับประเด็นไม่ได้ว่าต้องการสื่อสารอะไร และข้อมูลไม่ตรงกันทำให้เกิดความสับสนแก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

2. การขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของภัยพิบัติ การให้ข้อมูลมาจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ น่าเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาจึงล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูล กลัวตัดสินใจผิด

3. การทำงานไม่สอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานที่ถูกแต่งตั้งให้เข้ามารับผิดชอบทำหน้าที่คือ ศปภ. กับ กรุงเทพมหานครที่ต่างฝ่ายต่างออกมาให้ข่าวยังทำให้เกิดความสับสนแก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

4. ไม่มีการแจ้งเตือน หรือเตือนล่าช้า ทำให้ภาคเอกชนเตรียมการไม่ทัน

5. ข้อมูลไม่ครบถ้วน ชัดเจน ทำให้ภาคเอกชนประเมินสถานการณ์ผิดพลาด

ยกตัวอย่างเช่นกรณีการปฏิบัติการป้องกันน้ำท่วมที่นิคมอุตสาหกรรมนวนครโดยคิดว่าจะสามารถป้องกันน้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรมได้ แต่สุดท้ายรับมือไม่ไหวเขื่อนพัง ทำให้น้ำทะลักเข้าพื้นที่และท่วมนิคมอุตสาหกรรมในเวลาไม่กี่ชั่วโมง ประชาชนและพนักงานที่ทำงานอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจำนวนมากต่างรีบอพยพหนีเอาชีวิตรอดกันอย่างโกลาหล

โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก รวมทั้งผู้ประกอบการร้านค้าต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนคร ต้องถูกน้ำท่วมตามนิคมอุตสาหกรรม สหรัตนนคร โรจนะ ไฮเทค (บ้านห้วย) และบางปะอิน เหล่านี้ไปตามลำดับ เป็นต้น ทำให้ภาคเอกชนได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินเป็นมูลค่ามหาศาล ดูตารางที่ 1.2 และตารางที่ 1.3 บทที่ 1

การแจ้งเตือนอุทกภัยถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญอย่างมากต่อทุกภาคส่วน รวมถึงภาคเอกชนด้วย เพราะหากภาคเอกชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยที่ถูกต้องและชัดเจนเพียงพอในเวลาที่เหมาะสมแล้วจะทำให้ภาคเอกชนสามารถประเมินสถานการณ์และปรับตัวหรือเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อเตรียมรับมือหรือป้องกันผลกระทบอันเกิดจากอุทกภัยได้ ซึ่งจะทำให้สามารถลดผลกระทบ ความสูญเสียหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของภาคเอกชนได้

ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติที่อยู่ภายใต้การดูแลและรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารโดยการแจ้งเตือนให้แก่ ภาคเอกชน

ได้รับรู้ตามหลักที่ว่า “รัฐรู้อะไร ภาคเอกชนรู้อีกนั่น” และหลักที่ว่าภาคเอกชนมี “สิทธิได้รู้” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สรุป ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับภัยพิบัติและการแจ้งเตือนอุทกภัยอยู่หลายหน่วยงานก็ตาม แต่จากเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีข้อสงสัยให้เราเห็นถึงปัญหาของระบบการแจ้งเตือนอุทกภัยของรัฐ นั่นคือ ปัญหาการขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของอุทกภัย ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ น่าเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูล กลัวตัดสินใจผิด เมื่อการแก้ไขปัญหาล่าช้า ปัญหาก็ทวีความรุนแรงขึ้น

ปัญหาการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายสำหรับภาคเอกชน เนื่องจากภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.5 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินของภาคเอกชนภายใต้พิธีการทางศุลกากร

กรณีที่ภาคเอกชนได้รับทราบข้อมูล หรือประกาศแจ้งเตือนถึงอุทกภัยที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มากและรุนแรง ซึ่งอาจส่งผลกระทบสร้างความเสียหายแก่ภาคเอกชนได้ ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินของตน ได้แก่ สินค้าและวัตถุดิบออกจากพื้นที่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินเหล่านั้นของภาคเอกชน แต่เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ใช้ในกระบวนการผลิตโดยตรง (Direct) ได้แก่ เครื่องจักรกล วัตถุดิบ และสินค้าที่ผลิตเสร็จแล้วรอการจัดจำหน่ายหรือกระจายสินค้าไปยังตัวแทนจำหน่าย เป็นต้น และที่ไม่ได้ใช้ในกระบวนการผลิต (Indirect) แต่อยู่ในส่วนของสำนักงาน ได้แก่ เอกสารสำคัญทางการค้า และเอกสารหลักฐานสำคัญที่ต้องใช้สำแดงต่อเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อการตรวจสอบ เป็นต้น การดำเนินการขนย้ายทรัพย์สินเหล่านี้เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยย่อมเป็นปัญหาใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขนย้าย สถานที่จัดเก็บชั่วคราว ระยะเวลาในการขนย้ายให้ทันก่อนเกิดอุทกภัยซึ่งขึ้นกับเวลาในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ และค่าใช้จ่ายในการขนย้าย เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาของภาคเอกชนโดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องรับมือทั้งสิ้น แต่ที่เป็นปัญหากฎหมายและเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการขนย้าย ก็คือ ปัญหาเรื่องพิธีการทางศุลกากร

ภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนโดยตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม ภายใต้การดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร

ดังนั้นกรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรของรัฐและเพื่อการส่งเสริมการส่งออกแก่ผู้ประกอบการทั้งในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตประกอบการเสรีจึงต้องกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติในเขตนิคมอุตสาหกรรมไว้

จากการศึกษาวิธีการทางศุลกากรแล้วพบว่ามีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการขนย้ายทรัพย์สินออกจากพื้นที่เขตอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย ดังนี้คือ

ปัญหากฎระเบียบในการขนย้ายทรัพย์สินที่เป็นสินค้าและวัตถุดิบที่ถูกควบคุมตามพิธีการทางศุลกากร ได้แก่

ข้อ 6 การนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อการอื่นเป็นการชั่วคราว

6.1 ผู้ประกอบการสามารถนำของในเขตประกอบการเสรี ออกจากเขตประกอบการเสรีเป็นการชั่วคราว เพื่อซ่อมแซม คัดแปลง ปรับปรุง หรือเพื่อการอื่นตามความจำเป็น ได้โดยยื่นคำร้องต่อสำนักงานศุลกากรประจำนิคมอุตสาหกรรม และทำสัญญาประกันต่อกรมศุลกากรตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้ เงินประกันตามสัญญาประกันจะต้องให้ค้ำค่าภาษีอากรของตามรายการในคำร้อง โดยบวกเพิ่มอีก ร้อยละ 20

ซึ่งถ้าเป็นภาวะปกติก็คงไม่มีเป็นปัญหาแต่อย่างใดเพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถือว่าเป็นปกติประเพณีสำหรับทั้งของภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่ในสถานการณ์ภัยพิบัติซึ่งต้องทำแข่งกับเวลาและปริมาณสินค้าและวัตถุดิบที่มีจำนวนมากที่จะต้องมีการออกเอกสารหลักฐานมาสำแดง อาจทำให้การขนย้ายสินค้านั้นไม่ทันการณ์ อีกทั้งสถานที่ที่จะนำสินค้าหรือวัตถุดิบเหล่านั้นไปเก็บรักษาไว้ชั่วคราวก็จะต้องผ่านพิธีการตรวจรับจากเจ้าหน้าที่ของทางศุลกากรอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นการยืนยันจำนวนที่ถูกต้องตรงกันอีกขั้นตอนหนึ่งหรือไม่ หากต้องทำก็ยิ่งเป็นการทำให้เกิดปัญหาล่าช้าในเรื่องการรับ การออกเอกสาร แต่หากไม่ทำก็อาจเกิดปัญหาการลักลอบนำทรัพย์สินเหล่านั้นไปขายได้โดยไม่ผ่านกระบวนการทางศุลกากรเกิดความเสียหายกับรัฐได้

ข้อ 7 การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี

ผู้ประกอบการสามารถการนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีได้โดยยื่นคำร้องขอนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี (กศก.122) ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำนิคมอุตสาหกรรม

ข้อ 8 ของที่นำเข้าเขตประกอบการเสรีเพื่อซ่อมและนำกลับออกไปโดยยกเว้นอากรตาม พ.ร.บ. พิภัตตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 2 จะต้องเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยชำระภาษีอากรครบถ้วนแล้ว และจะต้องได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ด้วย

การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้สำหรับป้องกันภัยพิบัติที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สินค้าหรือวัตถุดิบ ตลอดจนเครื่องจักร ทรัพย์สินอื่น และเอกสารสำคัญต่างๆ ที่ไม่สามารถขนย้ายออกไปได้ทัน หากแม้แต่ปฏิบัติตามพิธีการทางศุลกากร โดยเคร่งครัดอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาลได้

ปัญหาการวางเงินประกันตามสัญญาประกันที่จะต้องให้ค้ำค่าภาษี

อากรของตามรายการในคำร้อง โดยบวกเพิ่มอีก ร้อยละ 20 นั้นมีมูลค่าสูงมากตามปริมาณสินค้าและวัตถุดิบที่จะขนย้าย ดังนั้นภาคเอกชนอาจไม่มีเงินประกันเพียงพอหรือไม่สามารถเตรียมเงินประกันได้ทันที่จะนำมาวางเป็นประกันได้ ตามข้อ 6.1

สรุป พิธีการทางศุลกากรเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งและเป็นปัญหากฎหมายที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยได้ทันจึงเป็นเหตุให้ภาคเอกชนได้รับความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล

ดังนั้น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขนย้ายทรัพย์สินภายใต้พิธีการทางศุลกากรจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแผนรองรับที่เหมาะสมเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิในการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

ภายหลังจากที่ภัยพิบัติกรณีอุทกภัยผ่านพ้นไปแล้ว ภาคเอกชนต้องรีบดำเนินการเข้าพื้นที่เพื่อเร่งฟื้นฟู บูรณะ แก้ไข หรือซ่อมแซม โรงงาน อุปกรณ์และเครื่องจักรกลต่างๆ เพื่อให้สามารถกลับมาใช้สิทธิดำเนินการกระบวนการผลิตให้เป็นปกติได้โดยเร็วที่สุด

จากการศึกษาภัยพิบัติกรณีอุทกภัยในปี 2554 ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ดังนี้

4.2.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ

จากกรณีอุทกภัยเมื่อ ปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเกือบพันแห่งซึ่งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งต้องจมอยู่ใต้น้ำ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องประกาศให้พื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ แม้ถึงว่าภัยพิบัติกรณีอุทกภัยจะผ่านพ้นไปแล้วก็ตาม ภาคเอกชนก็ยังไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้จนกว่า

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าช่วยเหลือเคลียร์พื้นที่ เร่งกู้คืนมรดกอุตสาหกรรมทั้งหมดและอนุญาตให้ผู้ประกอบการกลับเข้าพื้นที่ในแต่ละนิคมอุตสาหกรรมได้

จากการศึกษาพบว่ารัฐบาล หน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติการกิจอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ทำให้การประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่เกิดอุตสาหกรรมหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงมีความล่าช้า อีกทั้งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกินพื้นที่เป็นวงกว้าง ทำให้การเข้าจัดการพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยต้องใช้เวลาหลายเดือน ทั้งนี้ขึ้นกับสภาพภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ที่ประสบภัย ความรุนแรงและความเสียหายที่ได้รับ ตลอดจนสารพิษหรือวัตถุอันตรายที่ตกค้างอยู่ภายในพื้นที่ของโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้การได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเข้าพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติล่าช้าไป

จากการศึกษากรณีข้อเท็จจริง กระทรวงอุตสาหกรรมได้ติดตามความคืบหน้าการฟื้นฟูผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อปีที่ผ่านมา รวม 7 นิคมอุตสาหกรรม ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ซึ่งมีจำนวนโรงงานที่ได้รับความเสียหายรวมกัน 838 แห่ง โดยล่าสุด ณ สิ้นเดือน พ.ค.ที่ผ่านมา ปรากฏว่าได้มีโรงงานที่ทยอยเปิดสายการผลิตสินค้าแล้ว 626 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 74.6 ซึ่งแบ่งเป็นผลิตเต็มกำลังการผลิตแล้วร้อยละ 100 จำนวน 334 แห่ง เริ่มผลิตบางส่วน 292 แห่ง และมีโรงงานที่ยังไม่เปิดการผลิต แต่มีแผนเปิดดำเนินการแล้วมี 81 แห่ง แบ่งเป็นคาดว่าจะสามารถเปิดดำเนินการผลิตได้ ในไตรมาส 3 ปีนี้ รวม 51 แห่ง เปิดดำเนินการไตรมาส 4 ปีนี้ รวม 25 แห่ง และเปิดดำเนินการไตรมาส 1 ปีหน้า 5 แห่ง และมีโรงงานที่ปิดหรือย้ายออกจากนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่ง รวม 62 โรงงาน¹³

เมื่อพิจารณาเป็นรายนิคมอุตสาหกรรม พบว่า

- (1) นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร มีโรงงาน 46 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 27 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 58.7 ของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมทั้งหมด
- (2) เขตประกอบการอุตสาหกรรมโรจนะ มีโรงงาน 213 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 154 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 72.3
- (3) นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) มีโรงงาน 143 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 101 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 70.6
- (4) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน มีโรงงาน 90 แห่ง เริ่มผลิต 74 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.2

¹³ โรงงานนอกนิคมเปิดแล้วร้อยละ 97 อุตสาหกรรมติดตามสถานการณ์เขื่อนน้ำท่วม. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.thairath.co.th>

(5) เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมนวนคร มีโรงงาน 227 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 162 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 71.3

(6) สวนอุตสาหกรรมบางกะดี มีโรงงาน 36 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 24 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 66.6

(7) เขตประกอบการอุตสาหกรรมแฟคตอรีแลนด์ มีโรงงาน 84 แห่ง เริ่มผลิตร้อยละ 100

สรุป ปัญหาการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติมีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ในการจัดการพื้นที่และที่สำคัญคือขาดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแผนการรองรับกับกรณีที่เกิดขึ้นอาจเนื่องจากประเทศไทยไม่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อนจึงไม่ได้กำหนดแผนการไว้ ทำให้การฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ภาคเอกชนไม่สามารถกลับเข้าดำเนินกิจกรรมตามปกติได้จึงเป็นการสร้างความเสียหายต่อเนื่องให้กับภาคเอกชนแม้ว่าภัยพิบัติกรณีอุทกภัยดังกล่าวจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

ดังนั้น ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายได้และเป็นปัญหากฎหมายที่สำคัญที่ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการจัดทำแผนรองรับโดยเฉพาะสำหรับการจัดการกับพื้นที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพ หากภาคเอกชนสามารถดำเนินการดังกล่าวได้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี

4.2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย

สารพิษ สารเคมี โลหะหนัก หรือของเสียตกค้างจากกระบวนการผลิตหรือบำบัดน้ำเสียภายในโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรม สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การฟื้นฟูล่าช้า

โดยธรรมชาติ น้ำเป็นของเหลวที่มีคุณสมบัติสามารถละลายสิ่งต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นน้ำที่เข้าท่วมขังในพื้นที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรม นอกจากความสกปรกทั่วไปแล้ว ยังมีสารเคมีอันตราย ขยะและกากอุตสาหกรรมจากกระบวนการผลิต และกากตะกอนเคมีปริมาณ

มหาศาลที่อยู่ในบ่อบำบัดน้ำเสียที่น้ำได้ชะล้างออกมา อุทกภัยครั้งนี้ย่อมนำพาสิ่งสกปรกทั้งหลาย หรือสารมลพิษต่างๆ มาพร้อมกับน้ำด้วย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่บุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม มาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เช่น ตามมาตรา 8 (5) รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2553) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หลายประการเกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานไว้ในข้อ 14 “ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้น มีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)”

สิ่งสำคัญที่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะละเลยหรือมองข้ามปัญหานี้ไปแล้วเร่งกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อส่งคืนพื้นที่ให้กับภาคเอกชนหรือปล่อยให้ภาคเอกชนกู้โรงงานเองโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลังไม่ได้ หากละเลยปัญหาย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ดังกล่าวข้างต้น

กระบวนการป้องกันและการตรวจสอบของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับมลพิษที่อาจปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมจากโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ถูกน้ำท่วมต้องใช้เวลานานเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนเพื่อนำมาใช้วางแผนในการกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เนื่องจากน้ำมีความสกปรก ทั้งจากการที่ท่วมขังมานานและผ่านการละลายปนเปื้อนเอาสารมลพิษต่างๆ ที่อยู่ในโรงงานและเครื่องจักรอุตสาหกรรม ชิ้นส่วน วัตถุดิบต่างๆ ซึ่งใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิต รวมทั้งการปนเปื้อนจากบ่อบำบัดน้ำเสียและเตาเผาสิ่งปฏิกูลต่างๆ สามารถส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และเสี่ยงต่อการได้รับสารพิษต่างๆ จนทำให้เกิดการเจ็บป่วยในระยะยาวได้ดังนั้นการกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรม จะต้องมีการวิเคราะห์คุณภาพน้ำที่ท่วมขังอยู่ในพื้นที่ของโรงงานและภายในนิคมอุตสาหกรรม และวางแผนการกู้โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้น โดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วยด้วย

แนวปฏิบัติที่เหมาะสมจะต้องมีการสำรวจว่ามลพิษในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมว่ามีมากน้อยเพียงใด มีสารเคมีประเภทใด บริเวณใดหรือโรงงานใดมีการใช้สารเคมีอันตรายและมีความเสี่ยง และควรกักเก็บไว้ก่อนเพื่อหาหนทางบำบัดให้ดีขึ้นก่อนจะปล่อยระบายออก

นอกบริเวณ โดยมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประกาศกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังควรที่จะกักตะกอน ดักน้ำมัน และเก็บขยะทั้งอันตรายและไม่อันตรายออกก่อนที่จะปล่อยออกสู่ภายนอก

การวิเคราะห์ถึงสารเคมีปนเปื้อนในน้ำนั้น จะต้องรู้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าบริเวณใดมีความเสี่ยงปนเปื้อนของสารเคมีชนิดใด และทำอย่างครบถ้วนและไม่ควรจำกัดวิเคราะห์เพียงชนิดสารที่กำหนดอยู่ในมาตรฐานน้ำทิ้ง ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมและไม่ได้วิเคราะห์สารที่ไม่รู้ว่าอาจมีปะปนอยู่ ดังนั้นจึงไม่สามารถบอกได้ว่าการปนเปื้อนหรือไม่และมีอยู่ในปริมาณมากน้อยเพียงใด

ในกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นทำให้น้ำได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ของโรงงานทำให้วัตถุอันตรายสารเคมี น้ำเสียรั่วไหลออกมาและไม่ได้เกิดจากการกระทำของพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบของโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเองก็ตาม หากพิจารณาตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าวที่ออกมา ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และถึงแม้ว่าน้ำที่ท่วมข้างอาจจะทำให้ความเข้มข้น (Concentration) ความอันตราย (Dangerous) หรือความมีพิษของวัตถุอันตราย (Hazardous) สารเคมี (Chemical) น้ำเสีย (Waste water) เหล่านี้เป็นต้น ลดลงก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นเสมือนเป็นวิธีการทำให้เจือจาง (Dilution) ตามความหมายของประกาศรัฐมนตรีข้อ 14 ตอนท้ายและของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง กรณีนี้จึงเป็นปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

นอกจากปัญหากฎหมายดังกล่าวมายังมีปัญหากฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาที่ถูกตราขึ้นเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน ที่ต้องพิจารณา คือ มาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใดๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท” การกระทำตามมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของประชาชนทั่วไปก็ถือว่าเป็นความผิดได้ ถ้ามีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่า การเอาสิ่งหนึ่งสิ่งใดเจือลงในน้ำนั้น “น้ำ” จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ การเจือสิ่งใดลงในน้ำที่จะเป็นความผิดได้นั้น น้ำนั้นมีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค เช่น การเอาสารพิษเจือลงในสระน้ำประจำหมู่บ้านที่ชาวบ้านดักไปดื่มหรือใช้เป็นประจำ แต่หากเป็นสระน้ำที่มีไคอยู่ในชุมชนและไม่มีผู้ใดใช้น้ำนั้นเพื่อการบริโภค การเจือสารพิษในน้ำนั้นก็ไม่ใช่ความผิดตามมาตรา

สรุป ปัญหาการจัดการกับวัตถุอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่โรงงาน และนิคมอุตสาหกรรมเป็นปัญหาที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะละเลยมองข้ามปัญหาดังกล่าวไปไม่ได้ เพราะผลกระทบที่ตามมาอาจสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายก็อาจทำได้ยากเนื่องจากน้ำท่วมขังในพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ มีปริมาณมากและกินพื้นที่เป็นวงกว้าง เจ้าหน้าที่รัฐ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการตรวจวิเคราะห์ก็มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับขาดข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายในแต่ละพื้นที่ที่จะต้องทำการตรวจวิเคราะห์ ตลอดจนระยะเวลาที่ต้องรอเพื่อที่จะทราบผลการตรวจวิเคราะห์ เหล่านี้ล้วนทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายได้จึงส่งผลกระทบสร้างความเสียหายต่อภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาการจัดการวัตถุอันตรายจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนรองรับการจัดการวัตถุอันตรายเพื่อให้สามารถจัดการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ โดยที่มาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุอันตรายดังกล่าวนี้ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนเกินสมควรด้วย

ดังนั้น หากภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย โดยนำมาตราการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพนังกั้นน้ำอันเป็นการใช้สิทธิป้องกันล่วงหน้ามาใช้ หรือสามารถดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติที่ได้รับการรับรองให้อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้วจะช่วยให้ภาคเอกชนปลอดภัยจากอุทกภัยและยังเป็นการช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตรายทั้งหลายที่กล่าวมาอีกด้วย

4.2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชน

โรงงานอุตสาหกรรมถือเป็นแหล่งก่อมลพิษตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 โดยให้นิยามว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายถึง ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ดังนั้น หากเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือโรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม อาจทำให้สารเคมี สารพิษ วัตถุอันตราย สารกัมมันตรังสี หรือน้ำเสียจากบ่อบำบัดที่อยู่ในความครอบครองของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกมาภายนอกทำให้เกิดการปนเปื้อนลงใต้ดิน แหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งน้ำผิวดินและ

น้ำใต้ดิน เกิดปัญหามลพิษกับสิ่งแวดล้อมหรืออาจก่ออันตรายกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้ทั้งในระยะเวลาอันใกล้และระยะยาวในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น กรณีคดีเหมืองคลิตี้ ที่เกิดขึ้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อประมาณ 30-40 ปีก่อน โดยบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ ซึ่งได้สัมปทานในการทำเหมืองแร่ ได้ปล่อยสารพิษหรือสารตะกั่วลงในลำห้วยคลิตี้ แม้ปัจจุบันเหมืองแร่ดังกล่าวจะเลิกกิจการไปแล้วก็ตาม แต่สารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ก็ยังคงกองอยู่ใต้ลำห้วยคลิตี้เป็นจำนวนมาก ทำให้สารตะกั่วปนเปื้อนอยู่ในสัตว์น้ำและพืชผักที่ชาวบ้านเก็บมาบริโภคเพื่อการดำรงชีพ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านจนถึงกับเจ็บป่วย เสียชีวิตลงอย่างต่อเนื่องเพราะว่าได้รับสารตะกั่ว

จากกรณีอุทกภัยที่มีการปนเปื้อนสิ่งสกปรก สารพิษ หรือสารเคมีที่มีอันตราย เป็นต้น ซึ่งได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่แล้ว ประกอบกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยย่อมมีความวิตกกังวลและหวาดกลัว (Panic) อันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาจากการปนเปื้อนของมลพิษต่างๆ นั้นเสมือนเป็นการซ้ำเติมอีกระลอกหนึ่ง ดังตัวอย่าง คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1516/2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545) กรณีของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์-60 (Cobol 60) รั่วไหลที่จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อปี พ.ศ. 2543 อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลให้มีผู้ได้รับความเสียหายทั้งบาดเจ็บและเสียชีวิต ซึ่งสร้างความสูญเสีย ความหวาดกลัวและวิตกกังวลให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างมาก หรือกรณีศึกษาของต่างประเทศ แผ่นดินไหวที่เมืองฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่งผ่านมาไม่นาน ทำให้เตาปฏิกรณ์ปรมาณูของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้รับความเสียหาย จนสารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกมาไหลลงสู่ทะเล และแพร่กระจายไปในอากาศ เป็นต้น

ปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชนที่อาศัยอยู่รอบหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมเป็นปัญหาความไม่เชื่อมั่นและวิตกกังวล เนื่องจากบทเรียนจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตของไทย สะท้อนให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบของผู้ประกอบการ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนไม่ยอมรับฟังเหตุผลหรือคำชี้แจงจากตัวแทนของโรงงานอุตสาหกรรมในเรื่องความปลอดภัย ความรุนแรงหรืออันตรายจากการรั่วไหลของมลพิษ ทำให้ประชาชนในชุมชนหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาจออกมาต่อต้านและเรียกร้องให้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นหามาตรการป้องกัน บำบัดหรือจัดการเก็บกักมลพิษก่อนที่จะเข้าพื้นที่ หากโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ภาคประชาชนหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ก็อาจปิดกั้นไม่ยินยอมให้เข้าพื้นที่ทำให้ไม่สามารถฟื้นฟูโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมได้

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)¹⁴ ของชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวก็คือ สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพนั้น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)” โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างผาสุกภายใต้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข ตามมาตรา 25 (1) ว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน ...” (Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself...) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

การให้ความสำคัญต่อหลักการเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน บางประเทศมีหลักการที่ชัดเจน ประชาชนได้รับการคุ้มครองค่อนข้างสูง เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลหรือนักกฎหมายของประเทศมีแนวความคิดว่า จากสภาพความเป็นของมนุษย์แต่ละคน ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตของตนเอง เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือถูกทำให้เสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษต่างๆ มนุษยชาติก็ควรที่จะสามารถถูกบังคับตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเช่นนี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าสภาพความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อชีวิตสุขภาพ อนามัย และทรัพยากร ของผู้ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ซึ่งศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาก็ได้ยืนยันในแนวความคิดนี้ในคดีระหว่าง Board of Health V. Crew โดยกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า “การป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งปนเปื้อนหรือสิ่งสกปรกเสียก่อน ...ข้อพิสูจน์ว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่...เพียงแค่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์ที่เพียงพอแล้ว”¹⁵ แต่ในบางประเทศผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลกลับมีแนวคิดว่า หากรัฐใช้มาตรการที่เข้มงวดในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมากเกินไป อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงควรให้การพัฒนาประเทศเป็นนโยบายหลักแล้วจึงตามมาด้วยนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

สรุป ปัญหาการต่อต้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงโดยรอบกับโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วมนั้นมีสาเหตุมาจากความวิตกกังวลถึงผลกระทบและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตผนวกกับความตื่นกลัว

¹⁴ โกเมท ทองภิญโญชัย. เล่มเดิม. หน้า 38-47.

¹⁵ คณัชศ ศรีลัมพ์. (2525). คำทศแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. หน้า 135-138.

(Panic) จากการรับรู้ข้อมูลที่ผ่านมามีในอดีต ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศจึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจในมาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุนตรายซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันในหัวข้อที่แล้ว

ดังนั้นปัญหาการต่อต้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนรองรับการจัดการวัตถุนตรายอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจกับทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชน อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุนตรายต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนเกินสมควร

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังที่กล่าวมาอาจไม่เกิดขึ้นหากภาคเอกชนสามารถนำมามาตรการสร้างเขื่อนหรือพังกั้นน้ำมาใช้เพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว

4.2.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

เนื่องจากอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงช่วยในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ อุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือแพทย์ เป็นต้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1.4 บทที่ 1) ดังนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้มีการติดตั้งอุปกรณ์ หรือเครื่องจักรกลที่ใช้ในกระบวนการผลิตที่ควบคุมด้วยสมองกลหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ การตรวจเช็คสภาพหรือการติดตั้ง (Set up) ระบบควบคุม (Control System) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากบริษัทผู้ผลิตอุปกรณ์หรือเครื่องจักรกลไฮเทคเหล่านั้น หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องห้องสะอาด (Clean Room) หรือระบบปลอดเชื้อ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มักอยู่ในต่างประเทศและไม่มีสัญชาติไทย

ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศซึ่งไม่ใช่คนไทยหรือมีสัญชาติอื่นถือเป็น “คนต่างด้าว” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการตามที่กล่าวมาเป็นการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อการปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ ตามมาตรา 34 (4) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ จึงอาจติดปัญหาในเรื่องขั้นตอนการขออนุญาตหรือระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการขออนุญาตเข้าประเทศ (Visa) หรือการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

จากการศึกษาพบว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศถือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

สรุป กรณีการดำเนินการขออนุญาตเข้าประเทศ (Visa) หรือการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ของเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่จะเข้ามาช่วยในการฟื้นฟูกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งต้องใช้เวลาและยุ่งยากเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูกิจการ

ดังนั้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการฟื้นฟูโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็วและสามารถกลับมาดำเนินการกระบวนการผลิตตามปกติเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศกลับฟื้นคืนมาอย่างรวดเร็วแล้ว รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควรเร่งออกประกาศเพื่อแก้ไขปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศหรือคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

4.3 ปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา “กรุงเทพธุรกิจและเนชั่นทีวี” ได้ร่วมกันจัดเสวนาประเด็นร้อนเรื่อง “ฟื้นฟูนิคมฯ หลังน้ำลด รับมือน้ำท่วม” โดยเชิญตัวแทนจากภาคเอกชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมใหญ่ และตัวแทนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในพื้นที่มาร่วมวงเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งแผนฟื้นฟูโรงงานและนิคมอุตสาหกรรมที่ประสบภัย มาตรการป้องกันเพื่อรับมือกับน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยการเสวนาครั้งนี้จัดขึ้นที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะ ภาพรวมจากเวทีได้ข้อสรุปค่อนข้างชัดเจนว่าผู้ประกอบการยังไม่มีความมั่นใจต่อแผนฟื้นฟูและป้องกันน้ำของรัฐบาล แม้ภาครัฐจะพยายามเดินสาย สร้างความเข้าใจ และฟื้นฟูความเชื่อมั่นการลงทุนในหลายรูปแบบ แต่ผู้ประกอบการที่ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ยังมีความวิตกกังวล ต่อแผนป้องกันน้ำท่วมรอบใหม่ ที่ดูเหมือนยังไม่มีมาตรการชัดเจนเท่าที่ควร ประเด็นนี้เป็นเหตุผลหลัก ทำให้ผู้ประกอบการกว่า 30 ราย ตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่กล่าวตรงกันว่า อยากเห็น “แอ็คชั่นแพลน” (Action Plan) ของรัฐบาลในเรื่องแผนบริหารจัดการและป้องกันน้ำท่วม เพราะสิ่งที่ภาคเอกชนประสบอยู่ในขณะนี้คือแผนงานป้องกันปัญหารอบใหม่ที่ไม่ชัดเจน

นายภากร ศิลาบัตร ประธานสภาอุตสาหกรรม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า “ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ช่วงปลายปีที่ผ่านมายังไม่มีความมั่นใจกับนโยบายหรือแผนงานบริหารจัดการของภาครัฐบาล เนื่องจากแผนดังกล่าวยังไม่มีรายละเอียด เพราะไม่มีแผนที่เป็นรูปธรรม เช่น พื้นที่ในการกักเก็บน้ำ รวมถึงแผนการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์และซัพพลายเชน (Logistic and Supply Chain) ต่างๆ ทั้งนี้ผู้ประกอบการ ต้องการให้รัฐบาลกำหนดแผนงานให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วที่สุด หรือกำหนดแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อกระตุ้นให้นักลงทุน ทั้งไทยและต่างชาติกลับมาลงทุนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม จ.พระนครศรีอยุธยา และนิคมอุตสาหกรรม อื่นๆ ของประเทศ

ภาครัฐจะต้องเร่งดำเนินการต่างๆ ให้เร็วที่สุด เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จ เพื่อให้ผู้ประกอบการรับทราบข้อมูลต่างๆ และจะต้องทำ “แอคชั่นแพลน” เพื่อให้ข้อมูลกับประชาชน และผู้ประกอบการรับรู้ที่ผ่านมารัฐบาลได้ลงมือทำอะไรไปแล้วบ้าง เพื่อเรียกความมั่นใจจากนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนชาวต่างชาติให้กลับมาลงทุนในประเทศไทยอีกครั้ง อย่างไรก็ตามหากว่าการเมืองไทยนี้ไปอีก 3-5 ปี การลงทุนของประเทศจะเดินหน้านี้น่ามากกว่านี้ และอาจก้าวสู่การเป็นฮับ (Hub) ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ เออีซี (Asean Economic Community: AEC)”¹⁶

4.3.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน

อุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบรุนแรงทำให้ภาคเอกชนส่วนใหญ่ที่ตั้งโรงงานอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่ง ได้รับความเสียหายและประสบกับปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกล ต่างๆ รวมทั้งตัวโรงงานถูกน้ำท่วมขังเป็นเวลานานนับเดือนทำให้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถซ่อมแซมได้เนื่องจากสิ่งต่างๆ เหล่านั้นถูกใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นเวลานานจึงไม่สามารถหาอะไหล่ทดแทนได้

¹⁶ การรวมตัวของชาติในภูมิภาค Asean 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย (Kingdom of Thailand), สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (Republic of the Union of Myanmar) ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republik Indonesia) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) พระราชอาณาจักรกัมพูชา เนการาบรูไนดารุสซาลาม (Negara Brunei Darussalam) เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน จะมีรูปแบบคล้ายๆ กลุ่ม Euro Zone ทำให้มีผลประโยชน์ อำนาจต่อรองต่างๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้า ส่งออกของชาติในอาเซียนก็จะเสรี ยกเว้นสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศอาจจะสงวนไว้ไม่ลดภาษีนำเข้า เรียกว่า “สินค้าอ่อนไหว” การรวมตัวกันของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ มีผลบังคับในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558.

หรือหากซ่อมแซมได้ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมก็มีมูลค่าสูงมากอาจไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการลงทุนซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกลใหม่ที่มีประสิทธิภาพดีกว่า

2. ภาคเอกชนไม่ได้ทำประกันภัยไว้สำหรับภัยพิบัติกรณีอุทกภัย หรือหากทำไว้จำนวนเงินเอาประกันที่ทำไว้ต่ำเนื่องจากอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกลที่ใช้มานานถูกหักค่าเสื่อมราคา มูลค่าทางบัญชีจึงไม่สูง เงินประกันที่ได้มาจึงไม่เพียงพอสำหรับการซ่อมแซมหรือจัดซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องจักรกลใหม่

3. กรณีที่ภาคเอกชนรายใหม่ที่เพิ่งเปิดดำเนินการหรือภาคเอกชนรายเดิมลงทุนเพิ่มโดยการขยายขนาดการผลิตได้ไม่นานก่อนจะได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ และอยู่ระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันจึงยังไม่มีเงินทุนที่จะนำมาฟื้นฟู หรือได้รับค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัยแล้วแต่อาจไม่เพียงพอเพราะทุนประกันที่ทำไว้ต่ำกว่ามูลค่าความเสียหายหรืออาจไม่ได้เอาประกันในทรัพย์สินบางประเภทจึงขาดเงินทุนที่จะนำมาฟื้นฟูกิจการให้กลับเป็นปกติโดยเร็ว ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานั้นทำให้ภาคเอกชนต้องหันกลับมาคิดถึงมาตรการเยียวยาที่รัฐบาลจะให้การสนับสนุนเพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนยังคงลงทุนประกอบกิจการในประเทศต่อไปโดยแลกกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

มาตรการส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion Measures) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า มาตรการส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion Measures) เป็นสิ่งจูงใจทางกฎหมาย และเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) ในการชักจูงหรือจูงใจ (Incentive) และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment Promotion)¹⁷ ให้เกิดขึ้นในประเทศ นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนามักใช้สิ่งจูงใจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแข่งขันกันเองในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศไปยังประเทศของตน ซึ่งสิ่งจูงใจที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ สิ่งจูงใจทางภาษีอากร (Tax Incentive) หรือมาตรการทางภาษี (Tax Measures)¹⁸ สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ทางภาษีอากร (Non-tax Incentive) และหลักประกันหรือความคุ้มครองแก่ผู้ลงทุน (Reassurance to Investor)¹⁹

พิจารณามาตรการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ตารางที่ 4.2

¹⁷ กาญจนา ธรรมาวาท. (2532). นโยบายอุตสาหกรรม. หน้า 83.

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 78.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 77.

ตารางที่ 4.2 สรุปสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศของบีโอไอ

สิทธิ ประโยชน์	เขต 1		เขต 2		เขต 3			
					36 จังหวัดและนิคมแหลมฉบัง นิคม/เขตอุตสาหกรรมใน จ. ระยอง		22 จังหวัด	
	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรม ที่ได้รับการ ส่งเสริม	นอก นิคม
อาคารเข้า เครื่องจักร	ลดหย่อน 50%	ลดหย่อน 50%	ยกเว้น*	ลดหย่อน 50%	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น
ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	3 ปี	-	7 ปี*	3 ปี	8 ปี	8 ปี	8 ปี	8 ปี
อาคารวัตถุดิบ เพื่อผลิต ส่งออก	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี
ลดหย่อนภาษี เงินได้ 50% 5 ปี	-	-	-	-	5 ปี	-	5 ปี	5 ปี
หักค่าขนส่ง ไฟฟ้าประปา 2 เท่า	-	-	-	-	/	-	/	/
หักค่าติดตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวก	-	-	-	-	/	/	/	/

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

สิทธิประโยชน์	เขต 1		เขต 2		เขต 3			
					36 จังหวัดและนิคมแหลมฉบัง นิคม/เขตอุตสาหกรรมใน จ. ระยอง		22 จังหวัด	
	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรม ที่ได้รับการ ส่งเสริม	นอก นิคม
อากรขาเข้า วัตถุดิบ เพื่อผลิต จำหน่ายใน ประเทศ	-	-	-	-	ลดหย่อน ร้อยละ 75 เป็น เวลา 5 ปี* ให้คราวละ 1 ปี (ยกเว้นนิคมฯ แหลมฉบัง และนิคม/ เขตอุตสาหกรรม ใน จ.ระยอง)	-	ลดหย่อน ร้อยละ 75 เป็นเวลา 5 ปี* ให้ คราวละ 1 ปี	-

หมายเหตุ. *สำหรับคำขอฯ ที่ยื่นภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557

/ = ได้รับสิทธิประโยชน์

- = ไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

มาตรการส่งเสริมการลงทุน เป็นสิ่งจูงใจทางกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความไม่สะดวกในปัจจัยทางการลงทุนอื่นๆ เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน เสถียรภาพทางการเมืองและสังคมที่ไม่ค่อยจะมั่นคงนัก รวมถึงระบบสาธารณูปโภคต่างๆ การคมนาคม เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละเขตส่งเสริมการลงทุนจึงแตกต่างกันไป ดังเช่นที่แสดงในตารางที่ 4.2 จะเห็นว่า

อากรนำเข้าเครื่องจักร เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 ได้รับยกเว้นเพียงร้อยละ 50 แต่เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 2 ได้รับการยกเว้นทั้งหมด สำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม

ภาษีเงินได้นิติบุคคล เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 ยกเว้น 3 ปี แต่เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 2 กลับได้รับยกเว้น 7 ปี กรณีตั้งโรงงานอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม และไม่ได้รับยกเว้น สำหรับเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 และ 3 ปีสำหรับเขตการส่งเสริมการลงทุนที่ 2 กรณีตั้งโรงงานอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ประกาศให้สิทธิ และประโยชน์แก่ภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยตามตารางที่ 4.2 นั้นเป็นมาตรการเดิม ก่อนเกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เสนอให้เฉพาะกับภาคเอกชนรายใหม่หรือรายเก่าที่ขยายการลงทุน เพิ่มเท่านั้น ไม่รวมถึงภาคเอกชนที่ประสบอุทกภัยเลย ดังนั้น

หากภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับสิ้นสุดลงแล้วก็จะอาจจะไม่ลงทุนต่อในประเทศไทยเพราะไม่เข้าเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุนประกาศไว้ แต่อาจจะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ได้รับสิทธิ และประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศเหล่านั้นแทน

สำหรับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายแต่ยังคงมีสิทธิประโยชน์เหลืออยู่อาจจะ พิจารณาถึงผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนต่อไป กล่าวคือ หากสิทธิ ประโยชน์ที่ยังคงเหลืออยู่นั้นคุ้มค่ากับความเสี่ยงที่คาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติที่ เกิดขึ้นในอนาคต ภาคเอกชนเหล่านั้นก็จะลงทุนต่อ แต่หากพิจารณาแล้วไม่คุ้มค่า ภาคเอกชน เหล่านั้นอาจตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทน

ในอดีต ปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยว่าจะตั้งโรงงาน อุตสาหกรรมในเขตการส่งเสริมการลงทุนเขตไหน พิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น ระบบ สาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร เป็นต้น โดยปัจจัยเหล่านี้จะ ถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์หาต้นทุนที่เหมาะสมและความคุ้มค่าสำหรับการดำเนินกระบวนการผลิต ของตน ซึ่งภาคเอกชนเหล่านั้นอาจไม่ได้คาดคิดถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่ถือว่าเป็น ต้นทุนที่สูงมากตามโอกาสของการเกิดภัยในปัจจุบัน ดังนั้น มาตรการส่งเสริมการลงทุนแบบเดิมที่ รัฐบาลโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เคยใช้เพื่อจูงใจภาคเอกชนในอดีตจึงอาจใช้ ไม่ได้ผลทั้งกับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายและภาคเอกชนรายใหม่ กล่าวคือ

ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายเกือบหรือทั้งหมดอาจตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปอยู่ ในเขตอื่นที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติน้อยกว่าและขอรับสิทธิประโยชน์ที่มากกว่าเขตการส่งเสริม การลงทุนเดิมหากพิจารณาแล้วเห็นว่าคุ้มค่า หรือหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วเห็นว่าไม่คุ้มค่าที่จะ ลงทุนต่อในประเทศไทยก็อาจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังเร่งเสนอมาตรการ ส่งเสริมการลงทุนเพื่อดึงดูดภาคเอกชนจากต่างประเทศแข่งกับประเทศไทย

สำหรับภาคเอกชนรายใหม่ที่กำลังตัดสินใจที่จะมาลงทุนในประเทศไทยหรือได้ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนแล้วแต่อยู่ในระหว่างพิจารณาต้องวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติและมาตรการป้องกันของรัฐบาลเป็นอันดับแรก ดังนั้นหากภาคเอกชนเห็นว่าความเสี่ยงจากภัยพิบัติสูงมากหรือไม่เชื่อมั่นในมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลแล้วก็อาจไม่มาลงทุนในประเทศไทยแต่กลับหันไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแทนเพราะอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่ากว่าหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติน้อยกว่า

พิจารณามาตรการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยแก่ภาคเอกชน

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยแก่ภาคเอกชน ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ดังนี้²⁰

1. มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

(1) มาตรการด้านภาษีอากรเพื่อฟื้นฟูการลงทุนจากวิกฤตอุทกภัย

1) มาตรการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย กรณีที่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์ที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทย เห็นควรให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้

²⁰ ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือหลังน้ำท่วม (BM after Flood Solution Info Center), สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2555, จาก www.ftimatching.com

ตารางที่ 4.3 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสพภัยที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทย²¹

พื้นที่ลงทุน	ปัจจุบัน	เสนอใหม่	
		หากลงทุนในจังหวัดเดิมที่ประสบอุทกภัย	หากไปลงทุนในจังหวัดอื่น
<u>เขต 1</u> นอกนิคมฯ	ไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 1</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 2</u> นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 2</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 7 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี
<u>เขต 3</u> นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
<u>เขต 3</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
<u>เขต 3</u> พิเศษ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี

ทั้งนี้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรสำหรับทุกเขต และภาคเอกชนต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภายในสิ้นปี 2555

2) มาตรการทั่วไปสำหรับภาคเอกชนรายใหม่หรือภาคเอกชนที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย กรณีภาคเอกชนรายใหม่หรือที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสพภัยจะลงทุนใหม่หรือขยายการลงทุนในประเทศไทย เห็นควรให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้

²¹ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.4 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนรายใหม่หรือที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสพจะลงทุนใหม่หรือขยายการลงทุนในประเทศไทย²²

พื้นที่ลงทุน	ปัจจุบัน	เสนอใหม่
เขต 1 นอกนิคมฯ	ไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น
เขต 1 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี
เขต 2 นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น
เขต 2 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 7 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 พิเศษ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัด้วงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี

ทั้งนี้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรสำหรับทุกเขต และภาคเอกชนต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภายในสิ้นปี 2555

3) มาตรการเฉพาะประเภทกิจการสำหรับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ได้แก่อุตสาหกรรมรถยนต์ สำหรับอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ทั่วไปเห็นควรให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปีทุกเขต โดยจำกัด้วงเงินภาษีที่ได้รับยกเว้นร้อยละ 100 ส่วนกิจการผลิตรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco Car) ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดอยู่แล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เดิมต่อไป สำหรับอุตสาหกรรมอื่น ให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเป็นรายกรณี

4) มาตรการสำหรับนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย หากนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยและประสพจะลงทุนเพื่อพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนระบบสาธารณูปโภคเพื่อป้องกันอุทกภัยในอนาคตไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เดิมหรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม เห็นควรให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และขยายวงเงินยกเว้นภาษี จากเดิมได้รับยกเว้นร้อยละ 100 เป็นร้อยละ 200 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

²² แหล่งเดิม.

มาตรการเยียวยาภาคเอกชนโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพื่อส่งเสริมการลงทุนเป็นมาตรการเยียวยาที่ให้แก่ภาคเอกชนทั้งที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยและที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างมาก ดังนี้

1. ช่วยกระตุ้นหรือดึงดูดภาคเอกชนให้ยังคงลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทยต่อไป

2. ช่วยลดต้นทุนการผลิตให้กับภาคเอกชน เพราะช่วยบรรเทาภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องจ่ายให้กับรัฐ ทำให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนรายอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศได้

3. ทำให้ภาคเอกชนมีกำไรจากผลประกอบการมาฟื้นฟูกระบวนการผลิตที่ได้รับเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย หรือจ่ายคืนเงินกู้ยืมที่ได้กู้มาเพื่อฟื้นฟูกิจการ

4. ช่วยให้เกิดการสร้างงานและการจ้างงานให้กับแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้น

5. ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดากรณีที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น

6. ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวและมีเสถียรภาพเนื่องจากการลงทุนเพิ่มของภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม มาตรการเยียวยาโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เสนอโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นั้นเป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ

จากกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ได้สร้างความเสียหายอย่างมากให้กับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานและนิคมอุตสาหกรรมได้รับความเสียหายมากที่สุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 1 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม นวนคร นิคมอุตสาหกรรมบางกะดี และอีกส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 2 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค (บ้านหว้า) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมวังน้อย ซึ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนทั้งสองเขตที่ใช้เป็นเครื่องมือเอียนั้นไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชน ดังนี้

1) มูลค่าความเสียหายจากกรณีอุทกภัยที่ภาคเอกชนแต่ละรายได้รับนั้นแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น สภาพภูมิประเทศในแต่ละพื้นที่ที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมนั้นตั้งอยู่ ประเภทของธุรกิจของภาคเอกชนแต่ละราย ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่

ภาคเอกชนแต่ละรายเลือกใช้ในการผลิต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้มูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนแต่ละรายได้รับแตกต่างกัน แต่มาตรการเยียวยาโดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้แก่ภาคเอกชนนั้น กลับใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน กล่าวคือกำหนดให้โดยพิจารณาตามเขตส่งเสริมการลงทุนที่โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ และให้สิทธิประโยชน์ในระยะเวลาที่เท่ากัน ตามตารางที่ 4.3 ดังนั้น มาตรการเยียवादังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม

ยกตัวอย่างเช่นกรณีโรงงาน A เป็นโรงงานผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และโรงงาน B เป็นผู้ผลิตอาหารกระป๋อง โรงงานทั้งสองโรงตั้งอยู่ติดกันในนิคมอุตสาหกรรมเขต 1 และประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเช่นเดียวกัน ดังนั้นมาตรการทั่วไปสำหรับโรงงาน A และโรงงาน B ที่ได้รับการเยียวยาความเสียหายกรณีอุทกภัย หากทั้งโรงงาน A และโรงงาน B ประสงค์ที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทยในพื้นที่เดิมก็ควรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปีไม่จำกัดวงเงินที่ยกเว้น ตามตารางที่ 4.3

โรงงาน A เป็นผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ต้องใช้เงินลงทุนหรือฟื้นฟูกิจการสูงมากกว่า โรงงาน B ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารกระป๋อง มาตรการเยียวยาโดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวอาจทำให้โรงงาน A ได้รับประโยชน์น้อยกว่ามูลค่าความเสียหายที่ได้รับ เมื่อเทียบกับโรงงาน B ที่อาจได้รับประโยชน์จากมาตรการเท่ากับหรือมากกว่ามูลค่าความเสียหายที่โรงงาน B ได้รับก็เป็นได้ ดังนั้นมาตรการเยียवादังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมกับโรงงาน A

2) มาตรการเยียวยาโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวมาเป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนทั้งที่ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.3 และไม่ได้ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.4 ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันอยู่ แต่ก็ไม่มาก ดังนั้นจึงเป็นการไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

ยกตัวอย่างเช่น กรณีภาคเอกชนที่ได้รับสิทธิดังกล่าวนี้เป็นคู่แข่งทางการค้ากันแล้ว ภาคเอกชนที่ต้องประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยย่อมเสียเปรียบ และเสียโอกาสการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะต้องลงทุนฟื้นฟูกิจการจากความเสียหายอันเนื่องมาจากอุทกภัย ในขณะที่ภาคเอกชนที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยสามารถลงทุนขยายกิจการของตนเพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจและ

ลดต้นทุนการผลิตจากการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)²³ หรือการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต²⁴ ได้ทันที

สรุป มาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อดึงดูดภาคเอกชนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยและเป็นมาตรการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นำมาใช้เช่นเดียวกัน ดังนั้นหากประเทศไทยไม่มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเชี่ยวชาญภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัยแล้วอาจทำให้ภาคเอกชนไม่กล้าที่จะขยายการลงทุนเพิ่มหรืออาจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทนหากเห็นว่าผลตอบแทนจากการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านคุ้มค่ามากกว่า ดังนั้นปัญหามาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเชี่ยวชาญภาคเอกชนที่ประสบอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันให้กับภาคเอกชนที่กำลังตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทั้งยังเป็นการสร้างงานซึ่งเป็นแหล่งรายได้ให้กับภาคประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

การใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเชี่ยวชาญให้กับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ควรพิจารณาหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับภาคเอกชนที่ประกอบกิจการแต่ละประเภทเท่านั้น และไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างเดียวกันเนื่องจากผลของมาตรการที่เหมือนกันอาจทำให้ภาคเอกชนบางรายได้รับประโยชน์มากเกินไป (Excess Profit)²⁵ กว่ามูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนรายนั้นได้รับ เพราะนอกจากจะเป็นการไม่เป็นธรรมกับภาคเอกชนรายอื่นแล้ว การที่ภาคเอกชนได้รับประโยชน์มากเกินไปย่อมหมายถึงประเทศชาติกำลังสูญเสียประโยชน์นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระตุ้นหรือดึงดูดให้ภาคเอกชนลงทุนในประเทศไทยที่มากเกินไปอาจทำให้ภาคเอกชนได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย เช่น กรณียกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลอาจทำให้รัฐขาดรายได้ไป แม้ว่ารัฐจะได้รับภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างงานก็ตาม หากว่าเงินภาษีในส่วนนี้น้อยกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐยกเว้นให้กับภาคเอกชนก็จะทำให้รัฐขาดรายได้เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ จนอาจส่งผลกระทบต่อ

²³ การประหยัดอันเกิดจากการขยายขนาดการผลิต ใน ศรีอรร สมบูรณ์ทรัพย์. (2529). *เศรษฐศาสตร์การพัฒนา*. หน้า 126-128.

²⁴ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีใน นวลทิพย์ กวกุล. (2530). *เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม*. หน้า 165-186.

²⁵ คูกาญจนา ธรรมาวาท. เล่มเดิม. หน้า 82.

เงินทุนสำรองของประเทศและเป็นเหตุให้รัฐอาจต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศก็ได้

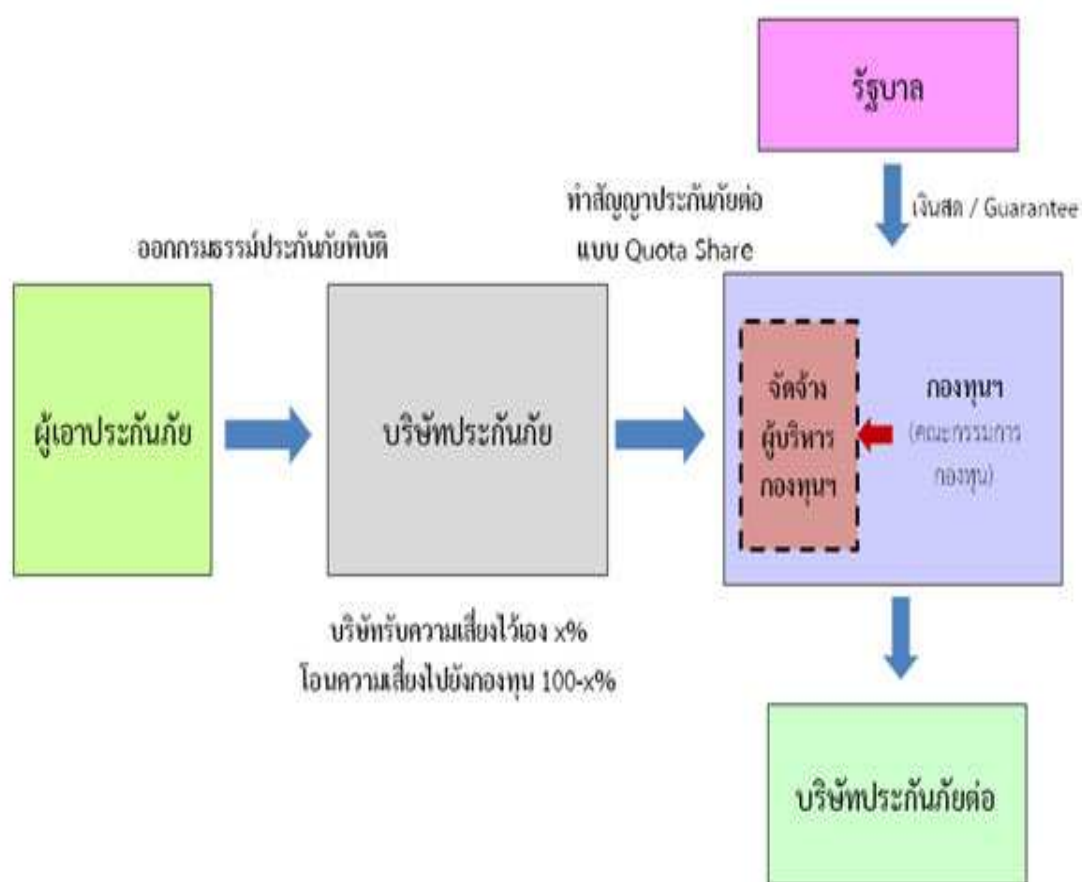
รัฐบาลไม่ควรใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเครื่องมือเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้ลงทุนในประเทศต่อไป แต่รัฐบาลควรเร่งหามาตรการอย่างอื่นเพื่อสร้างความมั่นใจหรือเป็นหลักประกันให้แก่ภาคเอกชนในการที่จะตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยต่อไป เช่น กำหนด “แอคชั่นแพลน (Action Plan)” ในเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน การมีศูนย์เตือนภัยพิบัติหรือระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยหรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยกำหนดแผนรองรับการประกอบกิจการในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยแผนรองรับการประกอบกิจการของภาคเอกชนนั้นต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

การพิจารณาใช้มาตรการเยียวยาแก่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพื่อให้ภาคเอกชนลงทุนในประเทศต่อไปนั้น รัฐบาลควรใช้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้มาเป็นโอกาสในการจูงใจภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยนำมาตรการส่งเสริมการลงทุนมาใช้เป็นเครื่องมือให้ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตแบบเดิมที่สร้างมลภาวะหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้หันมาใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแทนเพื่อช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในด้านการป้องกันมลภาวะเป็นพิษอีกด้วย ดังเช่นมาตรการส่งเสริมการลงทุนในบทที่ 4 ข้อ 4.3.1 ข้อ 3 หน้า 156

4.3.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2555 คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพื่อหาแนวทางการรับประกันภัยพิบัติซึ่งมีการประชุมหารือกัน 5 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2555 ถึงวันที่ 1 มีนาคม 2555 ได้ข้อสรุปและนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555 โดยคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบแนวทางการรับประกันภัยพิบัติภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัตินำเสนอ มีรายละเอียดดังนี้

ในการเอาประกันการประกันภัยพิบัติของภาคเอกชนนั้น บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยจะรับความเสี่ยงไว้เองส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือบริษัทประกันภัยจะส่งต่อความเสี่ยงไปยังกองทุน กองทุนจะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยต่อ (Reinsurance) โดยกองทุนอาจเป็นผู้รับความเสี่ยงไว้เองส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งโอนไปยังบริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ ทั้งนี้ กองทุนจะจ้างผู้บริหารกองทุนเพื่อดำเนินการในด้านการบริหารจัดการต่างๆ แทนกองทุน ดังแสดงในภาพที่ 4.1 ดังนี้²⁶



ภาพที่ 4.1 แสดงแผนภูมิการรับประกันภัยพิบัติ

²⁶ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556. จาก, <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>

การรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยและจำนวนทุนประกันภัยเป็นไปตามตารางที่ 4.5 ดังนี้²⁷

ตารางที่ 4.5 แสดงการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัย

ทุนประกันภัย การจำกัดความรับผิด (Sublimit)	การรับความเสี่ยงภัยไว้เองของบริษัทประกันภัย (Retention)
0-300 ล้านบาท	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1
300 ล้านบาทขึ้นไป	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.5

“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติ 3 ภัย ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และลมพายุ ทั้งนี้ คำจำกัดความของคำว่า “ภัยพิบัติ”²⁸ หมายถึง ภัยธรรมชาติที่เข้าลักษณะความรุนแรงถึงขั้นเป็นภัยพิบัติ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรง ตามคำแนะนำของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือกรณีค่าสินไหมทดแทนรวมของผู้เอาประกันภัย ภายใต้กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ มากกว่า 5,000 ล้านบาท ต่อหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใน 60 วัน โดยมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป หรือ

กรณีธรณีพิบัติ ความรุนแรงของแผ่นดินไหวตั้งแต่ 7 ริคเตอร์ขึ้นไป หรือกรณีवादภัยความเร็วของลมพายุตั้งแต่ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป รูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะเป็นแบบจำกัดความรับผิด (Sub limit) โดยมีรายละเอียดความคุ้มครอง ตามตารางที่ 4.6 ดังนี้²⁹

²⁷ สมาคมประกันวินาศภัย. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก [http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55\(การประชุมชี้แจงสมาชิก\).pdf](http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55(การประชุมชี้แจงสมาชิก).pdf) และจาก <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>

²⁸ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁹ สมาคมประกันวินาศภัย. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก, [http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55\(การประชุมชี้แจงสมาชิก\).pdf](http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55(การประชุมชี้แจงสมาชิก).pdf) และจาก <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>,

ตารางที่ 4.6 แสดงความคุ้มครองแบบจำกัดความรับผิดตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ

กลุ่มผู้เอาประกันภัย	ความคุ้มครอง
บ้านอยู่อาศัย	“กรมธรรม์ประกันอัคคีภัย และภัยพิบัติสำหรับที่อยู่อาศัย” จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติโดยอัตโนมัติ ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท
ธุรกิจ SME ทุนประกันภัยไม่เกิน 50 ล้านบาท	“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” ผู้เอาประกันภัยสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองภัยพิบัติโดยมีการจำกัดความรับผิด (Sub limit) ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนประกันภัย
อุตสาหกรรม	“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” ผู้เอาประกันภัยสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองภัยพิบัติโดยมีการจำกัดความรับผิด (Sub limit) ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนประกันภัย

สำหรับธุรกิจ SME และอุตสาหกรรม ผู้เอาประกันภัยที่ต้องการซื้อกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะต้องมีกรมธรรม์ประกันอัคคีภัย หรือกรมธรรม์ประกันภัยความเสียหายทรัพย์สิน (IAR) เป็นกรมธรรม์ประกันภัยหลักก่อน อนึ่งในกรณีอุทกภัย กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะไม่คุ้มครองทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ภาครัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงอยู่แล้ว เช่น พื้นที่กักเก็บน้ำ หรือทางน้ำผ่าน เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

อัตราเบี้ยประกันภัย

คณะกรรมการ เห็นควรกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยเดียวสำหรับแต่ละกลุ่ม ระหว่าง 0.5 – 1.25% เพื่อให้ผู้เอาประกันภัยทุกกลุ่มมีความสามารถในการชำระเบี้ยประกันภัย สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการ และจงใจให้มีการทำประกันภัยอย่างกว้างขวาง อันจะเป็นผลให้เกิดการกระจายตัวของความเสี่ยงภัย ดังแสดงในตารางที่ 4.7 ดังนี้³⁰

³⁰ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.7 แสดงอัตราเบี้ยประกันภัย

กลุ่มผู้เอาประกันภัย	เบี้ยประกันภัย(ต่อปี)
บ้านอยู่อาศัย	ร้อยละ 0.5
ธุรกิจ SME ทุนประกันภัย ไม่เกิน 50 ล้านบาท	ร้อยละ 1
อุตสาหกรรม	ร้อยละ 1.25

เกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน

วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจและประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินความคุ้มครองตาม กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ ดังแสดงในตารางที่ 4.8 ดังนี้³¹

³¹ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.8 แสดงเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทน

กลุ่มผู้เอาประกันภัย (Insured group)	การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Claim Guideline Criteria)	ความเสียหายส่วน แรกที่ผู้เอาประกันภัย ต้องรับผิดชอบ (Deductible amount)
บ้านอยู่อาศัย	กรณีอุทกภัย (ในวงเงินความคุ้มครอง 100,000บาท) - น้ำท่วมพื้นอาคาร : ร้อยละ 30 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 50 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ 50 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 75 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ 75 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 100 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ 100 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) กรณีवादภัย/ธรณีพิบัติภัย บริษัทประกันภัยสำรวจ และประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) ของกรมธรรม์ประกันภัย	ไม่มี
ธุรกิจ	กรณีอุทกภัย/वादภัย/ธรณีพิบัติภัย บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจ และประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) ของกรมธรรม์ประกันภัย	ร้อยละ 5 ของการ จำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit)

จากการศึกษาพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 พบว่ามีปัญหากฎหมาย อยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความหมายของภัยพิบัติตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ที่ให้ความคุ้มครองนั้นครอบคลุมภัยพิบัติเพียง 3 ภัย คือ วาตภัย อุทกภัย และธรณีพิบัติภัย ซึ่งไม่ครอบคลุมความหมายของภัยพิบัติที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากเกิดภัยพิบัติอื่นนอกเหนือจากภัยพิบัติทั้ง 3 ภัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 แล้วภาคเอกชนก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองและเยียวยา จึงอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆ กับภาคเอกชนเหมือนอย่างเช่นภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2554 อีกก็เป็นได้ แม้ว่าพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 จะบัญญัติรวมภัยพิบัติอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ก็ยังไม่มีประกาศดังกล่าว

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิด (Sub limit)

“จิรพันธ์ อัสวะธนกุล” นายกสมาคมประกันวินาศภัย ให้ความเห็นกับ “สยามธุรกิจ” ว่าเท่าที่ได้หารือกับบริษัท สมาชิกหลายบริษัทมีความกังวลเรื่องสัดส่วนที่จะให้บริษัทประกันภัยเข้าไปรับความเสี่ยงภัยพิบัติไว้ ร้อยละ 1 ของทุกกรมธรรม์ภัยพิบัติที่ขายและอีก ร้อยละ 99 ประกันต่อให้กองทุน³² นั้นอาจจะรับไม่ไหวมีอุปสรรคในเรื่องกำลังความสามารถในการรับประกันภัยเงินกองทุนเพราะการที่รัฐกำหนดวงเงิน ความคุ้มครองธุรกิจเอสเอ็มอี (SMEs) เพิ่มขึ้นเป็น 200 ล้านบาท ทำให้ทุนประกันภัยที่บริษัทประกันภัย แต่ละแห่งจะต้องรับความเสี่ยงภายใต้เกณฑ์ ร้อยละ 1 เพิ่มขึ้นด้วย เพราะการรับประกันภัยมีกฎหมายเรื่องการรับความเสี่ยงภัยเองไม่เกินเท่าไรรุ่มอยู่ อีกทั้งยังมีเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC) บล๊อคอยู่อีกด้วย³³

“การกำหนดให้รับความเสี่ยงขึ้นต่ำร้อยละ 1 เยอะ อย่างโรงงานทุนประกันแห่งละ 200 ล้านบาท รับร้อยละ 1 ก็เท่ากับ 2 ล้านบาท รับ 1,000 โรงงานก็ 2,000 ล้านบาท แล้วเราอาจจะไม่มีกำลังขนาดนั้น แลต้องแบกภาระต้นทุนประกันต่อที่จะต้องซื้อเพื่อรองรับความเสี่ยงตรงนี้เพิ่มอีก จะเข้าไปปรึกษากับ คปภ.พิจารณากันใหม่จะขอให้ยืดหยุ่นกว่านี้หรือไม่กำหนดเลยหรือถ้ากำหนดจะเป็นร้อยละ 0.1 ก็ได้ขึ้นอยู่กับบริษัท”³⁴

³² รูปที่ 2 แผนภูมิการรับประกันภัยพิบัติ และตารางที่ 4.5 แสดงการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัย.

³³ บริษัท ไทยเศรษฐกิจ ประกันภัย จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=341>

³⁴ แหล่งเดิม.

ด้านแหล่งข่าวจากสมาคมประกันวินาศภัยรายหนึ่งให้ความเห็นกับ “สยามธุรกิจ” ว่า กองทุนวงเงิน 50,000 ล้านบาท เป็นกองทุนขั้นต่ำที่รัฐบาลจะให้เงินมาจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายในระยะแรก ให้บริษัทประกันภัยเสี่ยงภัยร้อยละ 1 กองทุนรับประกันต่อ ร้อยละ 99 ซึ่งเป็นส่วนที่รัฐบาลจะไปบริหารความเสี่ยง สมมติมีความเสียหายจากน้ำท่วมเกิดขึ้น 100,000 ล้านบาท รัฐต้องรับความเสียหาย 99,000 ล้านบาท บริษัทประกันภัยรับไป 1,000 ล้านบาท กองทุนมีเงินอยู่ 50,000 ล้านบาท ความเสียหายส่วนที่เกินรัฐไปบริหารจัดการเองอาจจะเข้ามา ค้ำประกันความเสียหายให้อีกต่อหนึ่งหรือไปซื้อประกันต่อขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งหากบริษัทไม่สามารถ ขยายได้เพราะเห็นว่ามีความเสี่ยงกองทุนทำหน้าที่ขายประกันเองได้เพราะกฎหมายเปิดช่องให้³⁵

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน กล่าวคือ หากผู้ประกอบการ ธุรกิจประกันวินาศภัย รับความเสี่ยงภัยจนเต็มความสามารถหรือเต็มตามกฎหมายเรื่องการรับ ความเสี่ยงภัยหรือเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC) ที่บล็อกลูกอยู่ ภาคเอกชนก็อาจถูกปฏิเสธการรับประกันหรือรับประกันในวงเงินที่ต่ำได้

ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยรับประกันวินาศภัยในความคุ้มครองต่ำก็เป็นการ ผลักภาระให้กับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติต้องรับภาระความเสี่ยงภัยสูงขึ้น หากกองทุนไม่สามารถกระจายความเสี่ยงโดยการโอนความเสี่ยงภัยไปให้บริษัทประกันวินาศภัยใน ต่างประเทศได้ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อกองทุนทำให้กองทุนมีเงินไม่เพียงพอที่จะ เยียวขาดภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหาย รัฐบาลก็ต้องเข้ามารับภาระแทนในการจัดหาเงินมาเข้า กองทุน ซึ่งอาจจะเป็นการกู้ยืมสถาบันการเงิน หรือออกพันธบัตรทำให้เป็นภาระผูกพันรัฐบาลและ อาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาลได้

สรุป การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นแนวคิดที่ดีเพื่อเป็นการสร้าง ความมั่นใจและเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย อีกทั้งยังเป็นการ ดึงดูดภาคเอกชนให้ตัดสินใจลงทุนต่อในประเทศไทย แต่ภัยพิบัติที่กองทุนให้การรับประกันยังไม่ครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้นรัฐมนตรีผู้ที่เกี่ยวข้องควรเร่งออกประกาศเพิ่มเติมภัยพิบัติอื่น เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนของภัยพิบัติและสร้างความมั่นใจแก่ภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้นว่าจะได้รับความคุ้มครองหาก เสี่ยงภัยลงทุนในประเทศไทยต่อไป

³⁵ ไทยเศรษฐกิจ ประกันภัย จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พิบัติ. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=341>

คณะกรรมการการบริหารจัดการกองทุนให้สามารถเติบโตและมีเสถียรภาพด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยให้บริษัทรับประกันวินาศภัยในประเทศแบกรับความเสี่ยงภัยมากขึ้น หรือจัดทำประกันภัยต่อ (Reinsurance) กับบริษัทรับประกันวินาศภัยในต่างประเทศ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นการเยียวยาภาคเอกชนโดยภาคเอกชนเอง และเป็นการเยียวยาสำหรับอุทกภัยและภัยอย่างอื่นตามคำนิยามของ “ภัยพิบัติ” ในพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงไม่ใช่การเยียวยาภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติและได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัย ในปี 2554 ที่ผ่านมา