

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

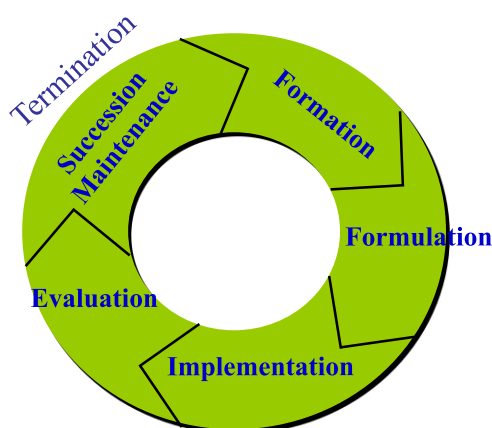
#### 5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการขับเคลื่อน

5.1.1 ควรมีการทบทวน ปรับแก้ไข กฎระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติทางการเกษตร เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่และสามารถช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มต่ำให้ทันต่อสถานการณ์

5.1.2 ควรมีระบบการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อรองรับปริมาณน้ำหลากในรูปแบบของ Single Command (หน่วยงานกลาง) โดยมีการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานจากระดับนโยบาย นำไปสู่การปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมในทุกสถานการณ์บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานได้ ภายใต้หลักการดำเนินการตามวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ (Policy Life–Cycle) ดังแสดงในภาพที่ 5-1

#### วงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ

#### Policy Life - Cycle



ภาพที่ 5-1 แสดงวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ (Policy Life–Cycle)

#### 5.2 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการอุทกภัยโดยใช้พื้นที่ลุ่มเพื่อเก็บกักน้ำ

สภาพของพื้นที่ลุ่มต่ำในปัจจุบันมีน้ำท่วมขังเป็นประจำ แต่ปริมาณน้ำที่เข้าไปท่วมขังในพื้นที่ลุ่มต่ำที่ผ่านมา เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่น้ำหลากในแม่น้ำและลำน้ำหลัก ยังไม่ถึงจุดวิกฤติ และยังสามารถระบายน้ำลงสู่ลำน้ำด้านท้ายน้ำได้ โดยที่ระดับน้ำในแม่น้ำและลำน้ำสายหลักช่วงที่ไหลผ่านพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ชุมชนยังอยู่ในระดับต่ำกว่าตลิ่งหรือคั่นป้องกันน้ำท่วมเดิมที่มีอยู่ ซึ่งปริมาณน้ำที่เข้าไปท่วมขังในพื้นที่ลุ่มต่ำดังกล่าวเป็นลักษณะของการปล่อยให้น้ำไหลเข้าพื้นที่ลุ่มต่ำตามธรรมชาติโดยไม่มีการควบคุม ทำให้พื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีน้ำเข้าไปท่วมขังเต็มพื้นที่หมดแล้ว

หากเกิดจากฝนที่ตกหนักในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนหรืออ่างเก็บน้ำต่างๆ มีความจำเป็นต้องเร่งระบายน้ำลงสู่ลำน้ำตอนล่าง ส่งผลให้มีปริมาณน้ำในแม่น้ำและลำน้ำสายหลักเพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถของลำน้ำช่วงที่ไหลผ่านพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ชุมชนจะรองรับได้ ระดับน้ำจะเพิ่มสูงขึ้นจนล้นตลิ่งหรือคันป้องกันน้ำท่วมก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ชุมชน โดยที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ลุ่มต่ำในการช่วยบรรเทาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

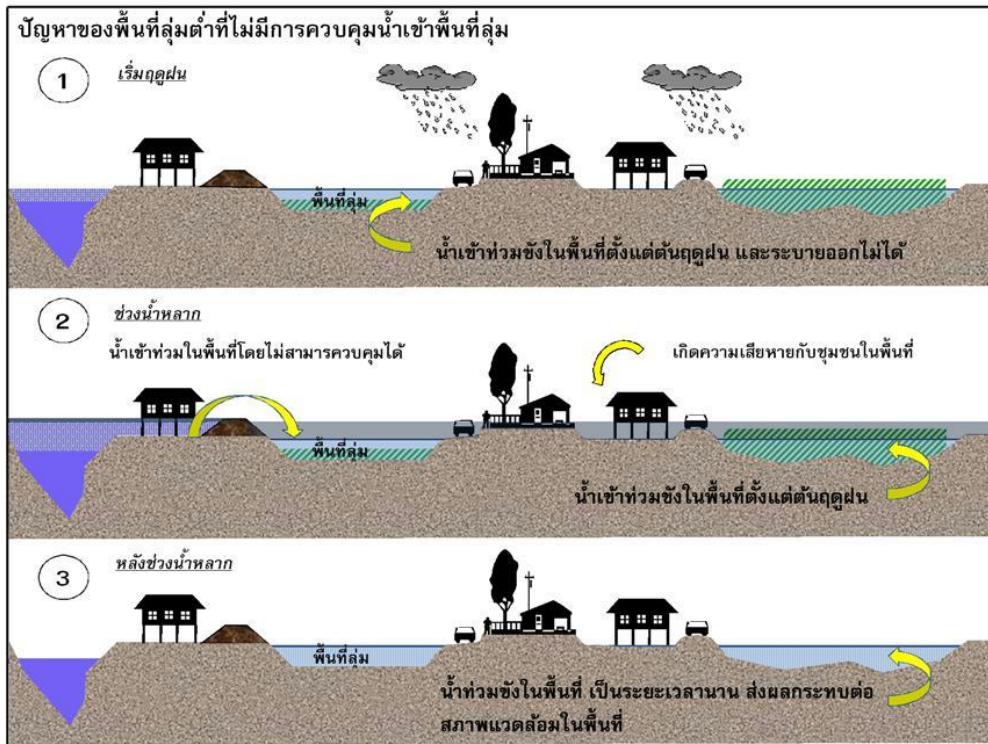
อย่างไรก็ตาม หากในช่วงเวลาที่ปริมาณน้ำในลำน้ำถึงจุดวิกฤติเดียวกันกับที่กล่าวข้างต้น ถ้าพื้นที่ลุ่มต่ำมีการพัฒนาปรับปรุงให้สามารถบริหารจัดการน้ำส่วนเกินความจุลำน้ำ เข้าไปเก็บกักในช่วงเวลาที่ปริมาณน้ำในแม่น้ำและลำน้ำสายหลักถึงจุดวิกฤติจะช่วยลดระดับน้ำในแม่น้ำและลำน้ำสายหลักลงได้ ความเสียหายต่อพื้นที่เศรษฐกิจและพื้นที่ชุมชนจะลดลง และแม้แต่ความเสียหายในพื้นที่ลุ่มต่ำเองก็จะลดลงเนื่องจากการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำอย่างเป็นระบบ โดยแนวคิดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อบรรเทาอุทกภัยแสดงได้ดังภาพที่ 5-2 ส่วนภาพที่ 5-3 แสดงถึงองค์ประกอบในการพัฒนา ตามแนวคิดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำ เพื่อบรรเทาอุทกภัย

โดยในการพัฒนาองค์ประกอบตามแนวคิดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อบรรเทาอุทกภัย มีเกณฑ์เบื้องต้นในการบริหารจัดการพื้นที่ 2 ส่วนหลัก คือ แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ และ แนวคิดในการบริหารจัดการองค์กร และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

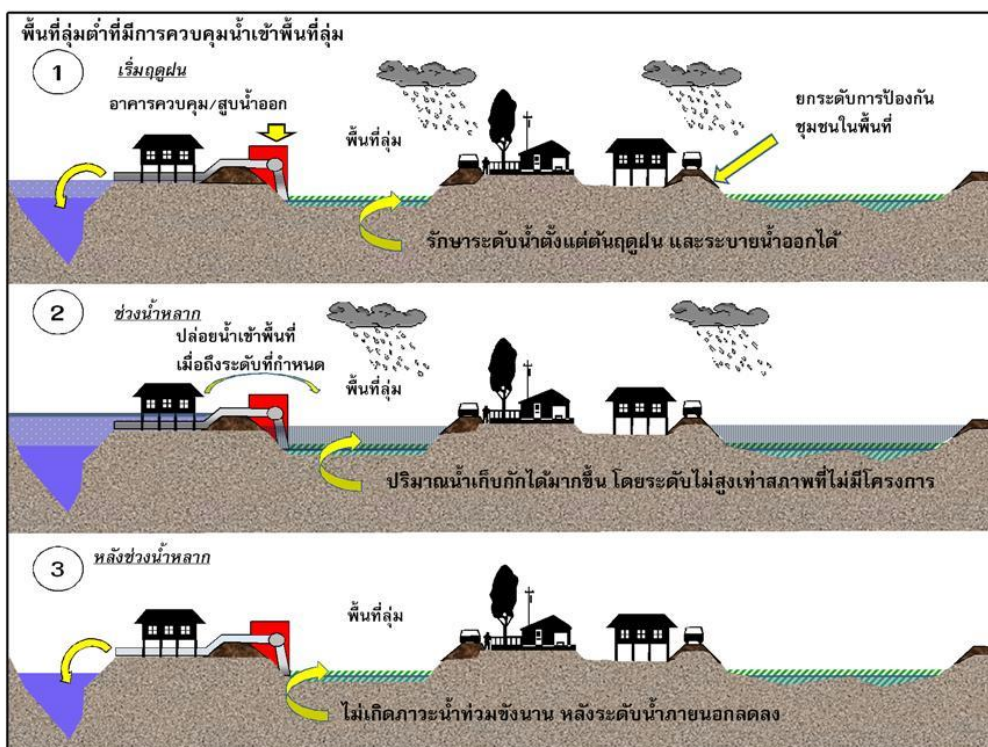
### 1) แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ

การบริหารจัดการน้ำของพื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อบรรเทาอุทกภัย ต้องควบคุมปริมาณน้ำให้เข้าและระบายออกจากพื้นที่ได้ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมของพื้นที่และองค์ประกอบหลักๆ ที่จำเป็นในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำ ได้แก่

- ระบบป้องกันน้ำท่วมจากภายนอกของพื้นที่ลุ่มต่ำ ต้องสูงกว่าระดับน้ำในแม่น้ำและลำน้ำสายหลัก ที่เหมาะสมในช่วงเวลาก่อนการบริหารจัดการน้ำส่วนเกินเข้าพื้นที่ลุ่มต่ำ

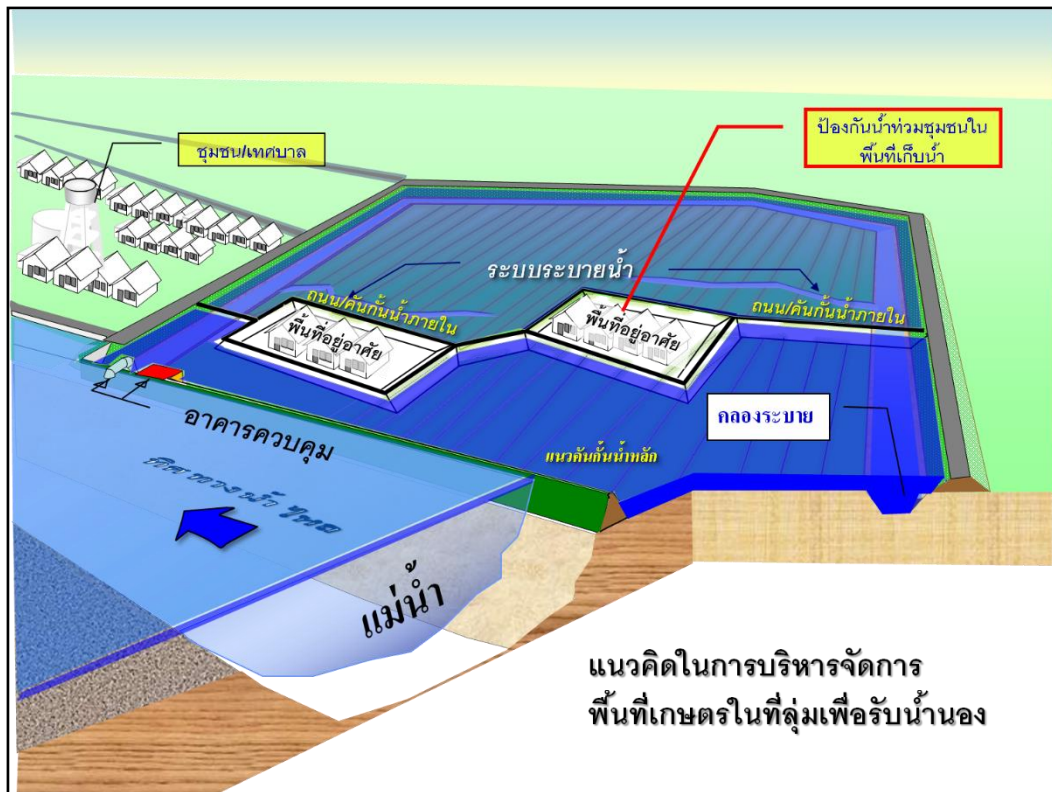


(1) พื้นที่ลุ่มต่ำที่ไม่มีการควบคุมน้ำเข้าพื้นที่



(2) พื้นที่ลุ่มต่ำที่มีการควบคุมน้ำ

ภาพที่ 5-2 แนวคิดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อการบรรเทาอุทกภัย



ภาพที่ 5-3 องค์ประกอบตามแนวคิดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อการบรรเทาอุทกภัย

- อาคารควบคุมน้ำจากแม่น้ำและลำน้ำสายหลักเข้าพื้นที่ลุ่มต่ำ ต้องมีขนาดและจำนวนที่เพียงพอที่จะรับน้ำจากลำน้ำหลักเข้าไปในพื้นที่ลุ่มต่ำจนถึงระดับเก็บกักที่กำหนดในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ 7-15 วัน
- ร่องคลองระบายน้ำที่จะกระจายน้ำเข้าและระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มต่ำ ต้องปรับปรุงให้มีขนาดเพียงพอที่จะกระจายน้ำเข้าพื้นที่ในช่วงระยะเวลา 7-15 วัน และระบายออกจากพื้นที่ในช่วงระยะเวลา 15-30 วัน
- อาคารควบคุมการระบายน้ำออกจากพื้นที่ ต้องมีขนาดและจำนวนเพียงพอที่จะระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มต่ำในช่วงระยะเวลา 15-30 วัน
- ระบบสูบน้ำต้องมีขนาดเพียงพอที่จะสูบน้ำฝนที่ตกในพื้นที่ ให้ระบายลงลำน้ำในช่วงเวลาที่ปริมาณน้ำหลากยังไม่ถึงจุดวิกฤติ และเพียงพอที่จะช่วยเสริมแรงการระบายน้ำที่ฝนเข้าไปเก็บกักในพื้นที่ให้ระบายออกจากพื้นที่ลุ่มต่ำทันช่วงเวลาที่จะเริ่มปลูกข้าวตามปฏิทินการเพาะปลูกของเกษตรกรในพื้นที่
- มีระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำสำหรับชุมชนในพื้นที่เก็บกักน้ำที่ไม่สามารถอพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ลุ่มต่ำได้ โดยรวมถึงมีพื้นที่สำหรับเป็นศูนย์ช่วยเหลือบรรเทาอุทกภัยสำหรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่สามารถจัดการในการรับฝาก ดูแลสิ่งของทรัพย์สินของประชาชนในที่อยู่นอกพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม
- ระบบสาธารณูปโภคภายในพื้นที่ลุ่มต่ำ เช่น ถนน ไฟฟ้า ต้องปรับปรุงให้ใช้งานได้ในช่วงที่เก็บกักน้ำหลาก

ปัจจุบันพื้นที่โครงการทั้งพื้นที่ลุ่มต่ำทุ่งป่าโมก มีระบบป้องกันน้ำท่วมจากภายนอก โดยมีอาคารและคูคลองระบายน้ำเข้า-ออกจากพื้นที่ และส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ของกรมชลประทานอยู่แล้ว ตำแหน่งและประเภทของอาคารบางส่วนสามารถนำมาใช้งานในกรณี ที่พื้นที่ถูกกำหนดให้ถูกใช้เป็นพื้นที่พักน้ำในช่วงเวลาที่ระดับน้ำในลำน้ำถึงจุดวิกฤติ เพื่อควบคุมบริหารจัดการ น้ำเข้า-ออกจากพื้นที่ลุ่มต่ำได้ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบเดิม ถูกออกแบบก่อสร้างเพื่อบริหารจัดการน้ำสำหรับการ ส่งน้ำเพื่อการชลประทานเป็นหลัก และมีอายุการใช้งานยาวนาน ดังนั้นองค์ประกอบและอาคารต่างๆ ที่มี อยู่ในพื้นที่โครงการจำเป็นต้องปรับปรุงและเพิ่มเติมองค์ประกอบให้สามารถควบคุมบริหารจัดการน้ำเข้า-ออก จากพื้นที่เพื่อรองรับน้ำหลากในช่วงวิกฤติได้ด้วย

ระดับน้ำที่ถูกนำเข้ามาเก็บกักภายในพื้นที่ ช่วงเวลาและระยะเวลาในการควบคุมน้ำเข้าและ ระบายออกจากพื้นที่ในระยะเวลาที่กำหนด ได้ถูกนำไปกำหนดเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต้องปรับปรุงในแต่ละ พื้นที่ลุ่มต่ำ องค์ประกอบหลักๆ ประกอบด้วย การปรับปรุงคันป้องกันน้ำท่วม ให้สอดคล้องกับระดับน้ำในลำน้ำ หลักกับระดับน้ำที่เก็บกักภายในพื้นที่ลุ่มต่ำ การปรับปรุงขนาดและเพิ่มจุดอาคารรับน้ำเข้าพื้นที่ได้ ภายในช่วง ระยะเวลาที่สามารถลดระดับน้ำในลำน้ำ การปรับปรุงขนาด เพิ่มจุดอาคารระบายน้ำและปรับปรุงร่องคลอง ระบายน้ำ ให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ได้ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เพิ่มเติมสถานีสูบน้ำเพื่อเตรียม ความพร้อมของพื้นที่ โดยการพร่องน้ำที่เกิดจากฝนที่ตกภายในพื้นที่และช่วยในเร่งการระบายน้ำออกจากพื้นที่ได้

## 2) แนวคิดในการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

พื้นที่ลุ่มต่ำทุ่งป่าโมก แม้จะมีความเหมาะสมสามารถบริหารจัดการทางด้านเทคนิคได้ แต่ก็มี ความอ่อนไหวทางด้านสังคมอยู่ เนื่องจากการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำในการเก็บกักน้ำ แม้จะอยู่ในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมเป็น ประจําอยู่แล้ว แต่ลักษณะการท่วมโดยธรรมชาติกับการท่วมโดยการบริหารจัดการให้ท่วมโดยองค์กรหรือ หน่วยงานของรัฐ ย่อมส่งผลกระทบทางด้านจิตใจต่อความรู้สึกของเจ้าของพื้นที่ ดังนั้นแนวคิดในการบริหาร จัดการมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการจึงมีความสำคัญ ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการด้านเทคนิค โดยมีประเด็นพอสรุปได้ดังนี้

(1) การประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของชุมชน ให้ประชาชนทั้งในพื้นที่ลุ่มต่ำและใน พื้นที่เศรษฐกิจ ที่ได้รับผลเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำได้เข้าใจตรงกันและยอมรับถึงผลกระทบทั้ง ด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดขึ้น มิฉะนั้นการบริหารจัดการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำจะไม่เกิดขึ้น

(2) กำหนดมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา หรือชดเชยให้กับความเสียหาย หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเจ้าของพื้นที่ลุ่มต่ำ ต้องชัดเจนและปฏิบัติได้จริง มีกฎหมายรองรับ เป็นที่พอใจ ยอมรับได้ของทุกฝ่าย

(3) กำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ในการลดผลกระทบทางด้านสังคม

(4) กำหนดแนวทางการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการเกษตร

(5) การจัดตั้งองค์กรที่จะบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำ

### 5.3 ข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการพื้นที่นํ้านอง

จากการศึกษาเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของ “คณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่รับนํ้านองในระดับพื้นที่และภาพรวม” ซึ่งจะต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้สามารถมีอำนาจบริหารได้อย่างยั่งยืนมีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดแนวทางแก้ไขปัญหาคือครอบคลุมทุกด้าน การควบคุมการป้องกันและการบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติงานพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการรับรู้ ร่วมคิดให้ข้อเสนอแนะ ร่วมกันตัดสินใจเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขัดแย้งในพื้นที่ และการเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่น และประชาชนผู้ใช้นํ้าเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนํ้าเพื่อร่วมกันบูรณาการศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันการจัดการด้านการเกษตรและการใช้พื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่รับนํ้านองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ การส่งเสริมให้ประชาชน ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนํ้าได้อย่างแท้จริง ควรมีการกำหนดสิทธิการจัดการนํ้าในเขตพื้นที่รับนํ้านอง ในลักษณะของการกำหนดเขตการจัดการนํ้า (Water Management Block) โดยกำหนดบทบาทหน้าที่แก่รัฐและผู้ใช้นํ้าตามหลักการความเป็นธรรม ความเป็นประสิทธิภาพ และความยั่งยืน

### 5.4 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.2.1 ควรมีการบูรณาการทำงานอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ เป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน เช่น โครงการเปิดนํ้าเข้านา ปลอยปลาเข้าทุ่ง ซึ่งเป็นโครงการเพิ่มปริมาณสํวํนํ้าให้กับทุ่งนาที่ได้รับการกำหนดให้เป็นแก้มลิงเพื่อรับนํ้าในช่วงนํ้าหลาก ภายใต้การบูรณาการของ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรมประมง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนํ้าไปใช้ในการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5.2.2 ควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โครงการอุดหนุนปัจจัยการผลิตเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มต่ำ ภายใต้การบูรณาการของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่โครงการปรับเปลี่ยนระบบผลิตข้าวในพื้นที่ลุ่มต่ำ โดยเฉพาะการป้องกันลดความเสี่ยงและการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ การพัฒนาฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ให้เหมาะสม รวมถึงพัฒนาศักยภาพในการเตรียมพร้อมรับมือทุกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.5 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อไป

5.3.1 การพัฒนาระบบบริหารจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยในระดับชาติ และระดับจังหวัดให้มีความเป็นเอกภาพในการประเมินวิเคราะห์สถานการณ์และบริหารสั่งการที่เป็นเอกภาพ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารจัดการ ลดความซ้ำซ้อนของทรัพยากร สามารถเข้าถึงปัญหาและจัดการสาเหตุของปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ความเป็นเอกภาพของระบบการบริหารสั่งการจะต้องมาพร้อมกับระบบการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และการประเมินวิเคราะห์สถานการณ์ด้วย

5.3.2 การพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีสำหรับการบริหารจัดการนํ้าพื้นที่ลุ่มต่ำ โดยผ่านช่องทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือระหว่างกลุ่มนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และผู้กำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีกับ



นโยบาย เพื่อสร้างทางเลือกที่เหมาะสมในการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมเพื่อประกอบการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและแม่นยำ

5.3.3 การสื่อสารสถานการณ์น้ำหลากต่อสาธารณชนให้รับรู้และเข้าใจ เกิดความตระหนัก เข้าใจ บทบาทหน้าที่ของตนเองในการปรับตัวและเตรียมพร้อมเพื่อบรรเทาผลกระทบ และเตรียมพร้อมในการเผชิญสถานการณ์ รวมทั้ง สร้างความเข้าใจสถานการณ์ต่อสื่อมวลชนให้เข้าใจสถานการณ์ ปัญหาสาเหตุ ความเสี่ยง และผลกระทบ การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อรองรับปริมาณน้ำหลาก เพื่อร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

5.3.4 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อรองรับปริมาณน้ำหลาก กรณีศึกษา: พังป้าโมก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ครั้งนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ลุ่มต่ำที่เหมาะสม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในลุ่มน้ำอื่นๆ ที่ประสบปัญหาวิกฤติเช่นเดียวกันนี้ได้ ส่งผลให้การบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ