

ปัญหาเชิงสถาบันของการวางแผนใช้ที่ดิน ในบริบทการบริหารจัดการน้ำท่วมของไทย

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง และ ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การใช้ที่ดินคือหัวใจของการจัดการน้ำท่าในระยะยาว

- ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบริหารจัดการน้ำในระยะกลางและระยะยาวขึ้นอยู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินในอนาคต
 - การวางแผนและการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันใช้ข้อสมมุติที่ยึดตามรูปแบบ ระดับ และทิศทางของการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปเสมอและอาจควบคุมไม่ได้
 - ในปัจจุบัน การวางแผนและบริหารจัดการงานสองด้านนี้ไม่ได้ไปด้วยกัน
- การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินคือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการถือครอง พัฒนา ใช้ประโยชน์และควบคุมการใช้ที่ดิน
- สถาบัน (institutions) เป็นกฎเกณฑ์และกติกาที่กำหนดและชี้นำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคม



สถาบันเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการ

- สถาบัน – กฎกติกาในสังคม หรือ ข้อจำกัดที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อกำหนดปฏิสัมพันธ์ในสังคม (North, 1990) แตกต่างจาก “องค์กร” (Organization)
 - แผนและผังถือเป็นสถาบันแบบหนึ่ง
- ลำดับศักดิ์ของสถาบันในการบริหารจัดการทรัพยากร (Ostrom, 1990)
 - กฎกติกาการดำเนินการ (operational rules) – กำหนดการตัดสินใจทั่วไปในการได้มา ถือครอง ใช้ประโยชน์ในทรัพยากร รวมถึงการติดตามและบังคับใช้กฎ เช่น การจัดสรรน้ำ การควบคุมการใช้ที่ดิน
 - กฎกติกาทางเลือกร่วม (collective-choice rules) – กำหนดเนื้อหาและกระบวนการในกฎการดำเนินการ เช่น แนวทางและกระบวนการทำแผน ผู้มีสิทธิเข้าร่วมการทำแผน เกณฑ์ในการตัดสินใจ
 - กฎกติการะดับธรรมนูญ (constitutional-choice rules) – กำหนดกระบวนการและบุคคลที่กำหนดกฎทางเลือกร่วม เช่น รัฐธรรมนูญ ศาลน้ำ (Water Court)



การปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน

- การปรับตัวร่วมกัน (collective adaptation) เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการปรับตัวของสถาบัน (institutional change)
 - เนื่องจากต้องปรับกฎกติกาในสังคมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับและปรับพฤติกรรมของตนเอง
- การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอาจเกิดจากวิวัฒนาการของสังคมหรือเกิดจากปัจจัยกระตุ้นภายนอก (exogenous shocks)
 - น้ำท่วมใหญ่อาจเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน

คำถามวิจัย

- การจัดการด้านการใช้ที่ดินและน้ำในประเทศไทยมีปัญหาเชิงสถาบันอะไร ในระดับใด
- อุทกภัยในปี 2554 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริบทการบริหารจัดการน้ำท่วมในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร



วิธีวิจัย

- กรณีศึกษาเปรียบเทียบในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง 3 แห่ง
 - (1) บางบาล, (2) บางกะดี, (3) ภาคมหานคร (กทม + ปริมณฑล)
 - วิเคราะห์นโยบาย แผน และโครงการด้านการบริหารจัดการน้ำและการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทยก่อนและหลังปี 2554
 - การประชุมกลุ่มย่อย ประชาเสวนา สัมภาษณ์เชิงลึก
 - แบบสอบถาม (63 อปท. ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง)
- เน้นประเด็นการปรับตัวเพื่อรับมือกับน้ำท่วม และระดับของสถาบันและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันด้านการใช้ที่ดิน (ระดับครัวเรือน ชุมชน เมือง ภาค ประเทศ)



ข้อค้นพบ

แทบไม่พบการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน

- นโยบาย แผน โครงการการจัดการน้ำยังเน้นการก่อสร้าง ให้ความสำคัญน้อยมากกับเรื่องการใช้ที่ดินและการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน
 - แม้แต่แผนและโครงการของกรมโยธาธิการและผังเมือง
 - มีข้อเสนอเชิงสถาบันบ้าง แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ ต่อ
- มีการรวมกลุ่มบ้างในการรับมือกับน้ำท่วม
 - กลุ่มอาสาสมัคร โดยเฉพาะ อสม. กับ อปพร. และระหว่าง อปท.
 - เน้นการกู้ภัย แทบไม่มีเรื่องระยะยาว เช่น การใช้ที่ดิน
- มีการปรับตัวในระดับครัวเรือน แต่น้อยมากในระดับชุมชนและระดับที่มากกว่านั้น
 - มีการเปลี่ยนกฎ กติกา น้อยมาก



ข้อค้นพบ

- มีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถขององค์กรในการปรับตัวเชิงระบบ
 - อปท. มีพันธกิจด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน แต่ไม่มีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอ
- ข้อจำกัดของการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการ
 - พันธมิตรและเครือข่ายท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาใหม่ได้ เช่น หมู่บ้านใหม่ โรงงานนอกนิคม
 - สะท้อนถึงความจำเป็นของเครื่องมือและกลไกของรัฐในการสร้างกฎกติการะดับทางเลือกร่วม (collective-choice rules)
- ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทั้งในระดับดำเนินการ ทางเลือกร่วมและธรรมนูญ
 - 3 ระดับ (ระดับประเทศ ภาค ท้องถิ่น) และ 3 ด้าน (นโยบาย องค์กร และมาตรการ)



สถาบันระดับประเทศ

- ไม่มีนโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานในระดับประเทศ
 - มีผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐ ซึ่งจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ก็มีปัญหาในเชิงแนวคิด วิธีการวิเคราะห์ และการนำแผนเชิงนโยบายไปปฏิบัติต่อ
- ไม่มีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับประเทศ
- ไม่มีกฎหมายและเครื่องมือรองรับที่บูรณาการเครื่องมือต่างๆ เข้าด้วยกัน (แต่ละกระทรวง แต่ละกรม แยกกันใช้กฎหมายของตนเอง)



สถาบันระดับภาค

- แผนภาคเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบูรณาการสถาบันระดับปฏิบัติการ
- มีการวางแผนภาคและแผนอนุภาคบ้าง โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง
 - แต่เน้นขอบเขตการปกครอง และประเด็นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการน้ำมีอยู่น้อยมาก
 - แผนภาคต้องฟังผังเมืองในการนำแผนไปปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันแต่ยังขาดกลไกในการประสาน และชี้้นำการวางผังเมืองให้เป็นไปตามแผนภาค
 - การวางแผนภาคต้องข้ามขอบเขตการปกครอง แต่ยังขาดกลไกในการประสานข้ามจังหวัด เช่น ภาคมหานครและจังหวัดต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา
- ไม่พบการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเกี่ยวกับการวางแผนภาค

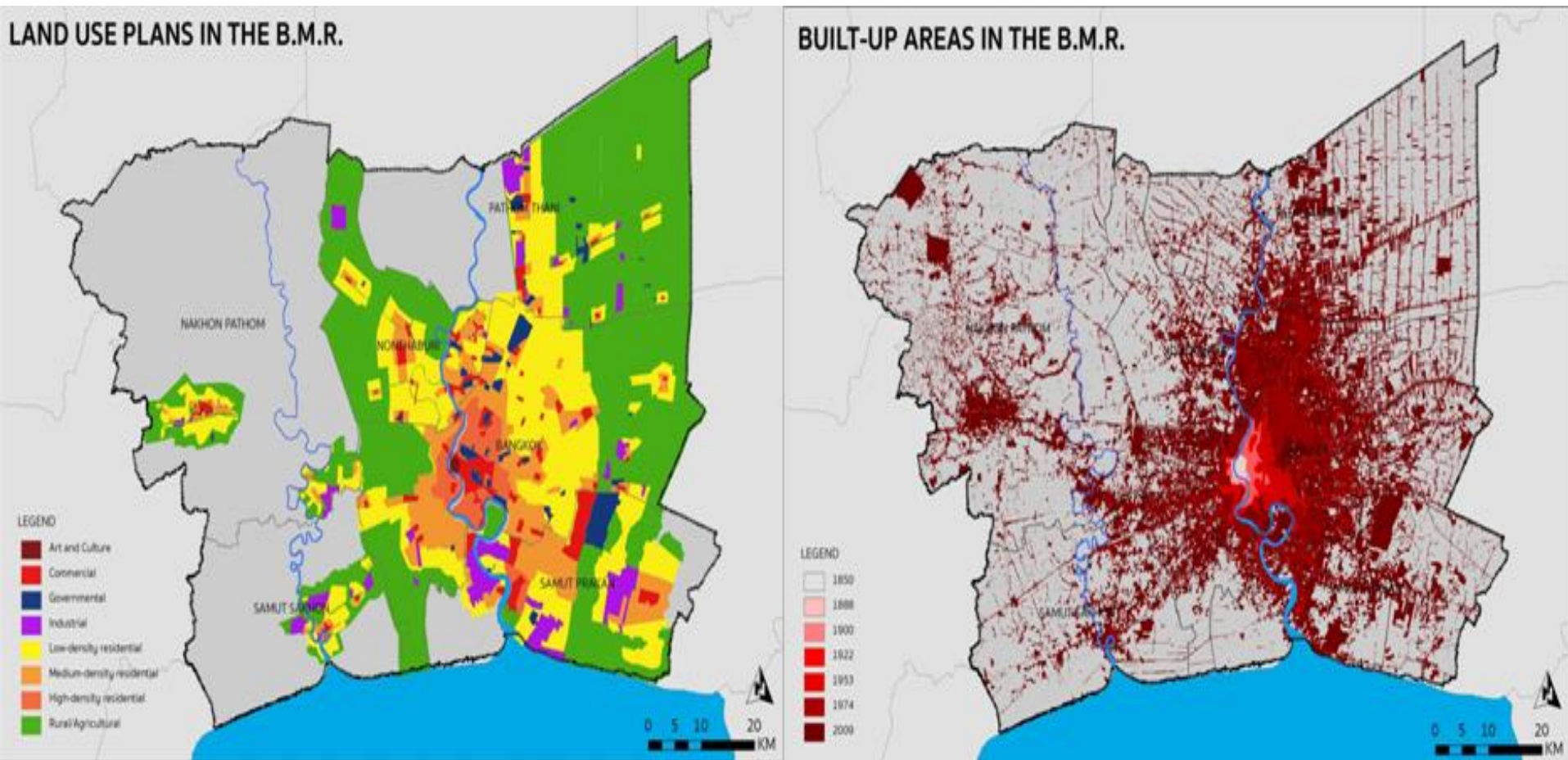


สถาบันระดับท้องถิ่น

- การวางผังเมืองรวมยังต้องปรับปรุงทั้งในเชิงกระบวนการและมาตรการที่ใช้ในการวางแผนและควบคุม
- เครื่องมือที่เป็นพื้นฐานที่สุด เช่น การควบคุมความหนาแน่นการใช้ที่ดิน (Floor Area Ratio, Open Space Ratio ฯลฯ) ยังมีใช้ได้เพียงในกรุงเทพมหานคร ไม่มีในจังหวัดอื่นเลย (เพิ่งมีการเพิ่มมาตรการนี้ในกฎหมายผังเมือง เมื่อเดือนสิงหาคม 2558)
- การออกผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นผังโครงการพัฒนา (ไม่ใช่ผังควบคุมรายละเอียดตามที่เข้าใจผิดกันอยู่ทั่วไป แม้ในหมู่นักผังเมือง)
- ด้านกฎหมาย – กฎหมายผังเมือง กฎหมายจัดสรรที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ ต้องมีการประมวลให้สอดคล้องกันและอุดช่องโหว่ต่างๆ



ผังเมืองรวมแยกกันทำและไม่ครอบคลุมพื้นที่ปลูกสร้างทั้งหมด



ปัญหาเชิงกระบวนการ

- สถาบันในการวางแผนการใช้ที่ดิน (รวมถึงการจัดการน้ำ) ในปัจจุบันไม่ได้สร้างความ เป็นธรรมเชิงกระบวนการ (procedural justice) ที่เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมา ต่อรองกันอย่างแท้จริง
 - การจัดประชาพิจารณ์อย่างเดี่ยวไม่พอ และเพียง 1-2 ครั้งไม่พอ
- ปัญหาการเป็นตัวแทน (representation) ในการวางแผนระดับภาค
 - ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของตัวแทนที่แท้จริงในระดับภาค
 - ตัวแทนด้านน้ำ โดยเฉพาะผู้มีโอกาสได้รับผลกระทบ มักไม่ได้เข้าร่วมในการวางแผนการใช้ ที่ดิน (ปัญหา collective action)
 - เครือข่ายด้านน้ำเข้มแข็งขึ้น แต่ยังไม่ได้พูดถึงเรื่องการใช้ที่ดิน
 - การบูรณาการด้านการจัดการน้ำและการใช้ที่ดินทำเฉพาะสถาบันในระดับปฏิบัติการอย่าง เดี่ยวไม่พอ ต้องทำในระดับกติกาทางเลือกร่วม (collective choice) ด้วย



ข้อเสนอเชิงสถาบันสำหรับการวางแผนการใช้ที่ดิน ในบริบทการจัดการน้ำท่วม

- กฎหมายการใช้ที่ดินระดับประเทศ (National Land Use Act)
 - ที่มีองค์การระดับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบระดับนโยบาย และดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ของสภาพัฒน์ฯ
- การวางแผนและนโยบายระดับภาค (ที่เน้นขอบเขตลุ่มน้ำ)
 - เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการเชื่อมโยงแผนพัฒนาระยะกลางและสั้นระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และแผนระยะยาวระดับชาติ
 - สร้างองค์กรและกระบวนการขึ้นมาใหม่ เช่น สภาผังภาค (Regional Plan Council) ซึ่งต่างกับหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม
 - สร้างเงื่อนไขการอนุมัติโครงการโดยเฉพาะด้านงบประมาณ ที่เน้นความสอดคล้องกับผังภาค
 - สร้างกระบวนการและเกณฑ์ในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งด้านที่ดิน น้ำและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน (collective choice rules)



ข้อเสนอ ๑

- การพัฒนามาตรการด้านผังเมือง
 - การควบคุมความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะในชานเมืองและพื้นที่เสี่ยง
 - พัฒนามาตรการด้านการคลังและด้านผังเมืองที่เอื้อต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ประสานประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภาษีน้ำท่วม การโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of development rights) สำหรับพื้นที่ Flood way/Flood plain เป็นต้น
- ความรู้และข้อมูลเป็นพื้นฐานของการสร้างกฎกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับได้
 - การยกระดับขีดความสามารถของ อปท. ในการวางแผนและผังของพื้นที่ตนเอง
 - การจัดทำฐานข้อมูลและแผนที่ระดับลุ่มน้ำที่แสดงความต้องการใช้น้ำและความเสี่ยงต่อน้ำท่วม ที่นำมาเป็นเกณฑ์ในการต่อรองเพื่อวางแผนการใช้ที่ดิน (นอกเหนือไปจากฐานข้อมูลและความรู้ด้านที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง)

