การศึกษาผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อชุมชนเรือนแพ เขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี

The Impact of Government Measures on Raft-House Community, Uthai Thani Municipality, Uthai Thani

รับบทความ	07/08/2566
แก้ไขบทความ	10/11/2566
ยอมรับบทความ	30/11/2566

วันเฉลิม ชวดนุช ณัฐวุฒิ ปรียวนิตย์
หลักสูตรการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
Wanchaloem Chuadnut, Nattawut Preyawanit
Urban and Environmental Planning Curriculum, Faculty of Architecture, Silpakorn University
Wanchaloemchuadnut@gmail.com, npreyawanit@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนมาตรการของรัฐ อันประกอบไปด้วยกฎหมาย นโยบาย โครงการพัฒนาพื้นที่อันเกี่ยวเนื่องกับชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง และศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนเรือนแพ แม่น้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการทบทวนเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรเรือนแพกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 20 คน และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ผนวกกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อชุมชนเรือนแพในมิติต่าง ๆ

ผลการศึกษาพบว่า มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) กฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี 2) นโยบาย แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย โครงการก่อสร้างลานสะแกกรัง โครงการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับระบบป้องกันน้ำท่วม และโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง ซึ่งมาตรการของรัฐส่งผลกระทบต่อชุมชนเรือนแพ ทั้งในเชิงบวก และเชิงลบ ประกอบไปด้วย 1) ผลกระทบจากกฎหมาย มีผลต่อการผูกแพและการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือนแพ เนื่องจากเทศบาลไม่มีนโยบายในการเพิ่มจำนวนเรือนแพในพื้นที่ 2) ผลกระทบจากนโยบาย แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้อง ในทางบวก คือมีโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้การเข้าถึงเรือนแพสะดวกขึ้นในบางพื้นที่ รวมถึงมีการส่งเสริมการอนุรักษ์และเสริมสร้างเศรษฐกิจในชุมชน ผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้น คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน (การย้ายฝั่งของเรือนแพ) และความยากลำบากในการเข้าถึงเรือนแพในบางพื้นที่ ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะในการปรับแก้กฎหมายเรื่องการผูกแพให้สอดคล้องกับบริบทของแม่น้ำสะแกกรัง รวมถึงปรับแก้กฎหมายให้มีบทบาทในการสนับสนุนการดำรงอยู่และการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือนแพ ในส่วนของนโยบาย แผนงาน และโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ ควรสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการดำเนินการให้มากขึ้น เพื่อการคงอยู่อย่างยั่งยืนของชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีต่อไป

***คำสำคัญ**: เรือนแพ มาตรการของรัฐ การอนุรักษ์ ผลกระทบ การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำ แม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี*

Abstract

This research aims to examine the government measures, encompassing legal regulations, policies, and development initiatives related to the raft-house community along the Sakae Krang River, and to investigate their impact on this community within Uthai Thani Municipality, Uthai Thani Province. Qualitative research methods were employed, involving document review and in-depth interviews with 20 members of the raft-house community. Additionally, application of geographic information technology was also utilized for spatial analysis, concurrently with qualitative data analysis, to elucidate the multifaceted consequences of government measures on the raft-house community.

The study revealed that state measures affecting the raft-house community in the Sakae Krang River area can be categorized into 2 main aspects: (1) The Legal regulations, including the Navigation Act of Thailand B.E. 2456 and the Uthai Thani Municipality Ordinance; (2) The Policies, plans, and projects, such as the Sakae Krang River Promenade Project, flood prevention-related construction projects, and the Stable Communities for Raft-House Community project. These government measures have had both positive and negative impacts on the raft-house community includes (1) The legal impact has implications for the allocation and increment of floating homes due to the absence of municipal policies governing the expansion of floating homes in the area. (2) The positive impact stemming from relevant policies, plans, or projects includes an infrastructure framework that enhances accessibility to floating homes in certain areas. Additionally, it promotes conservation efforts and economic development within the community. The negative impacts that have occurred involve changes in the configuration of mooring locations (relocation of floating homes) and difficulties in accessing floating homes in certain areas. Suggestions have been made to amend the laws regarding the mooring of floating homes to align with the context of the Sakae Krang River, as well as to adjust the legal framework to support the sustainability and increase in the number of floating homes. Regarding policies, plans, and projects being implemented in the region, it is advisable to increase community participation in the implementation process for the sustainable existence of the floating community in the Sakae Krang River area in Uthai Thani Province.

***Keywords**: Raft-House Community, government measures, conservation, effect, development of riverside in the Sakae Krang River area in Uthai Thani Province*

ที่มาและความสำคัญ

การบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนามีผลต่อวิถีชีวิตชุมชน มีอิทธิพลต่อการดำรงอยู่ทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชนในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งในด้านเอกลักษณ์ มรดกทางวัฒนธรรมที่การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายสามารถมีบทบาทสำคัญในการรักษาและส่งเสริม ปกป้องเอกลักษณ์และมรดกทางวัฒนธรรมของชุมชน ในทางกลับกันนโยบายที่เข้มงวดหรือขาดการบังคับใช้อาจนำไปสู่การสูญเสียของแนวปฏิบัติทางวัฒนธรรมและการสูญเสียความรู้ดั้งเดิม อันจะนำพาวิถีชีวิตและมรดกทางวัฒนธรรมให้สูญสลายไป (ชูศักดิ์ วิทยาภัค, 2551: 38-39) นอกจากนี้นโยบายและแผนพัฒนาสามารถมีผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสในการดำรงชีพของชุมชน นโยบายที่เอื้ออำนวยซึ่งสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ให้การเข้าถึงทรัพยากร และสนับสนุนผู้ประกอบการสามารถเพิ่มความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจของชุมชนได้ ในทางกลับกัน นโยบายหรือแผนการพัฒนาที่คิดไม่ถึงซึ่งเห็นแก่ผลประโยชน์จากภายนอกอาจนำไปสู่การ กลืนกลายวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม อีกทั้งแผนการพัฒนามักเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ชุมชนอาจเผชิญกับการย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของเมือง การพลัดถิ่นดังกล่าว สามารถทำลายโครงสร้างทางสังคม การปฏิบัติทางวัฒนธรรม และวิถีชีวิตโดยรวมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาต่าง ๆ ที่มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือถนน สะพาน และระบบป้องกันน้ำท่วม ที่สามารถปรับปรุงการเชื่อมต่อของชุมชนและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่จะส่งผลดีต่อวิถีชีวิตของชุมชน ทำให้ง่ายต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่โดยรวม รวมถึงยังสามารถกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของชุมชน เช่น การศึกษา การดูแลสุขภาพ และสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

เรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี มีประวัติความเป็นมาด้านการอยู่อาศัยกับแหล่งน้ำมาอย่างยาวนาน เคียงคู่กับจังหวัดอุทัยธานี เป็นเรือนแพในเขตพื้นที่เมืองแห่งสุดท้ายของประเทศไทย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2564: 136) รวมถึงยังมีมรดกวัฒนธรรมอีกมากมายที่เกิดขึ้นจากการตั้งถิ่นฐานในลักษณะดังกล่าว เช่น เทคนิคการทำแพ การประมง การเกษตรบนน้ำ เป็นต้น แต่ด้วยข้อกฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนามีบทบาทอย่างมากกับเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง ทำให้เรือนแพเริ่มลดจำนวนลง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2563a: ผ-40) จึงถือเป็นความท้าทายที่ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้มั่นใจว่าจะเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกันสำหรับทุกชุมชน ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาของชุมชนเรือนแพ ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำรง และรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมของชุมชนเรือนแพ ในจังหวัดอุทัยธานีต่อไป

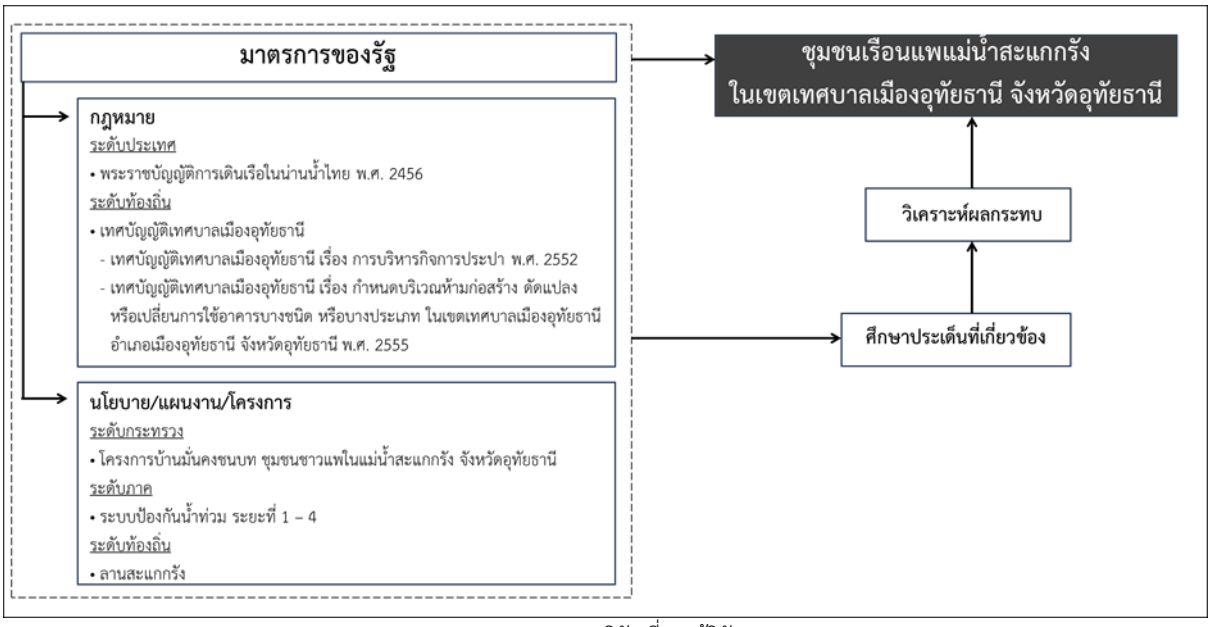
วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนา ในพื้นที่อ่อนไหวทางวัฒนธรรม โดยใช้ชุมชนเรือนแพ แม่น้ำสะแกกรัง เป็นกรณีศึกษา
2. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาต่อชุมชนเรือนแพ ในแม่น้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

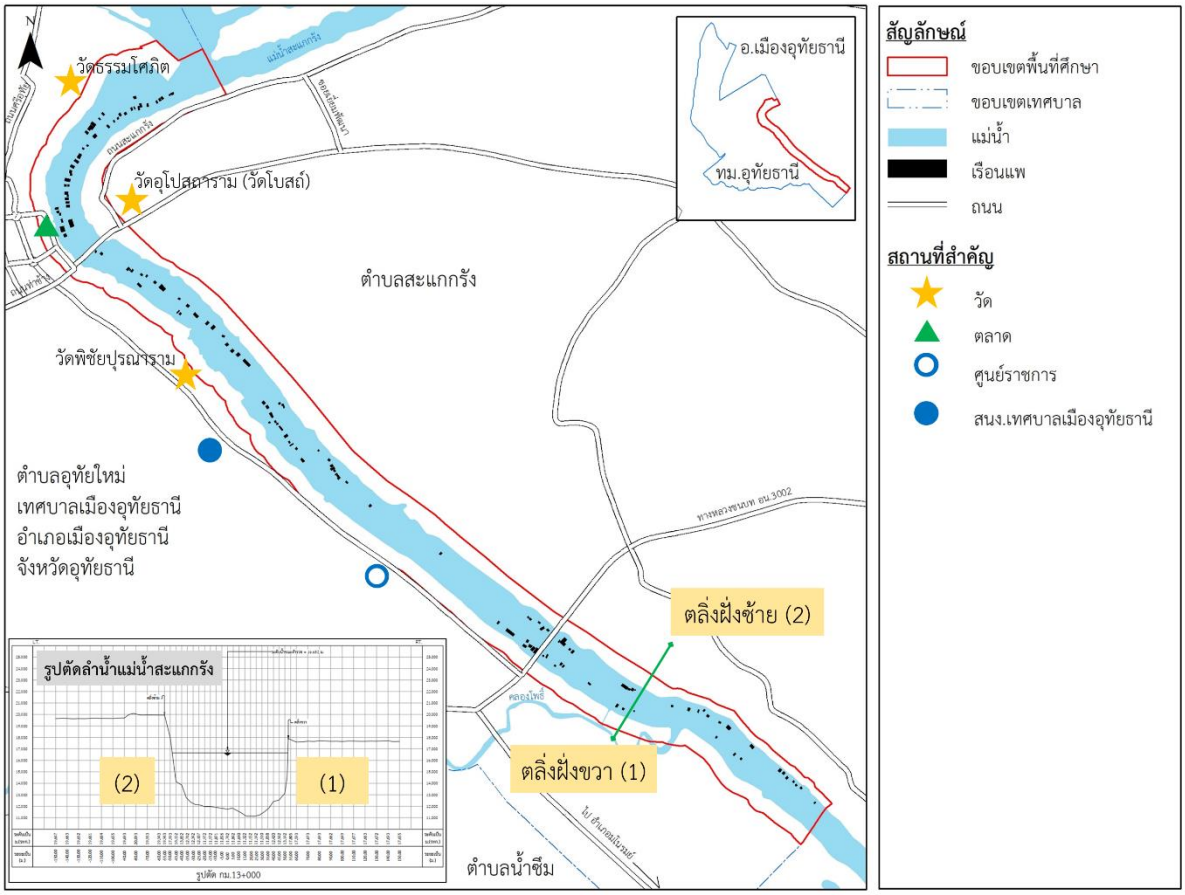
การทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนา ทั้งในระดับประเทศ จนถึงระดับท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี ในเรื่อง การบริหารกิจการประปา พ.ศ. 2552 และกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2555 ในด้านนโยบาย แผนงาน และโครงการ ที่เกี่ยวข้องได้ทบทวนโครงการที่มีการดำเนินงานแล้วในพื้นที่ ได้แก่ โครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี โครงการก่อสร้างลานสะแกกรัง และโครงการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 - 4 เพื่อเป็นชุดข้อมูลในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังกรอบการวิจัย ในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบการวิจัย ที่มา: ผู้วิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 7 ตำบลอุทัยใหม่ ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี ขนาดพื้นที่ศึกษา 885,430 ตร.ม. ครอบคลุมพื้นที่เรือนแพที่อยู่ในแม่น้ำสะแกกรัง และพื้นที่ริมฝั่ง โดยทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันออก จดแนวเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี ทิศตะวันตก ขยายพื้นที่ระยะ 50 เมตร จากริมฝั่งของแม่น้ำสะแกกรัง ของตลิ่งฝั่งขวา โดยมีจำนวนเรือนแพที่อยู่ในพื้นที่ศึกษา ณ ปี พ.ศ. 2566 จำนวน 141 หลัง และ 75 ครัวเรือน (จากการสำรวจ) (ภาพ 2)



ภาพ 2 แสดงขอบเขตพื้นที่ศึกษา

นิยามศัพท์

ชุมชนเรือนแพ หมายถึง ชุมชนเรือนไม้ชั้นเดียว วางอยู่บนแพลูกบวบลำไผ่ ซึ่งจอดเป็นประจำและตั้งถิ่นฐานในแม่น้ำสะแกกรัง โดยผู้ถือครองมีทะเบียนบ้านทุกครัวเรือน

มาตรการของรัฐ หมายถึง กฎหมาย นโยบาย และแผนงาน โครงการการพัฒนาทั้งในระดับประเทศ จนถึงระดับพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพ แม่น้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี

โดยกฎหมาย หมายถึง ข้อกำหนดที่ภาครัฐออกระเบียบมาเพื่อใช้ควบคุมพื้นที่ชุมชนเรือนแพ

นโยบาย แผนงาน และโครงการ หมายถึง แนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่ ที่มีการกำหนดแผนงานโครงการ งบประมาณ หน่วยงานรับผิดชอบ ที่ดำเนินการในพื้นที่ชุมชนเรือนแพ

ผลกระทบ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย นโยบาย และแผนงาน โครงการการพัฒนาในพื้นที่ชุมชนเรือนแพ แม่น้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี ซึ่งประกอบด้วยผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ในมิติของการตั้งถิ่นฐาน การเพิ่มจำนวนเรือนแพ การส่งเสริมการอนุรักษ์ เป็นต้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อชุมชนเรือนแพในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร ทบทวนข้อมูลกฎหมาย นโยบาย และโครงการพัฒนา ที่มีการบังคับใช้ และดำเนินการในพื้นที่ชุมชนเรือนแพ รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเรือนแพ โดยใช้การสุ่มตัวอย่างเป็นหน่วยครัวเรือน แบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 20 คน

ครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ศึกษา แบบสอบถามเชิงลึกมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกตามคุณสมบัติ คือ 1) เป็นผู้อาศัยอยู่ในเรือนแพ อย่างน้อย 10 ปี เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบทพื้นที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของมาตรการของรัฐ 2) เป็นประธานชุมชน (เพื่อทราบถึงรายละเอียดของมาตรการที่ดำเนินการในพื้นที่) 3) อยู่ในบริเวณที่มีโครงการพัฒนาในระยะ 100 เมตร (เพื่อทราบถึงผลกระทบจากมาตรการบริเวณดังกล่าว) และ 4) เป็นตัวแทนของหมู่บ้านในการเข้าร่วมประชุมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ (เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของมาตรการ)

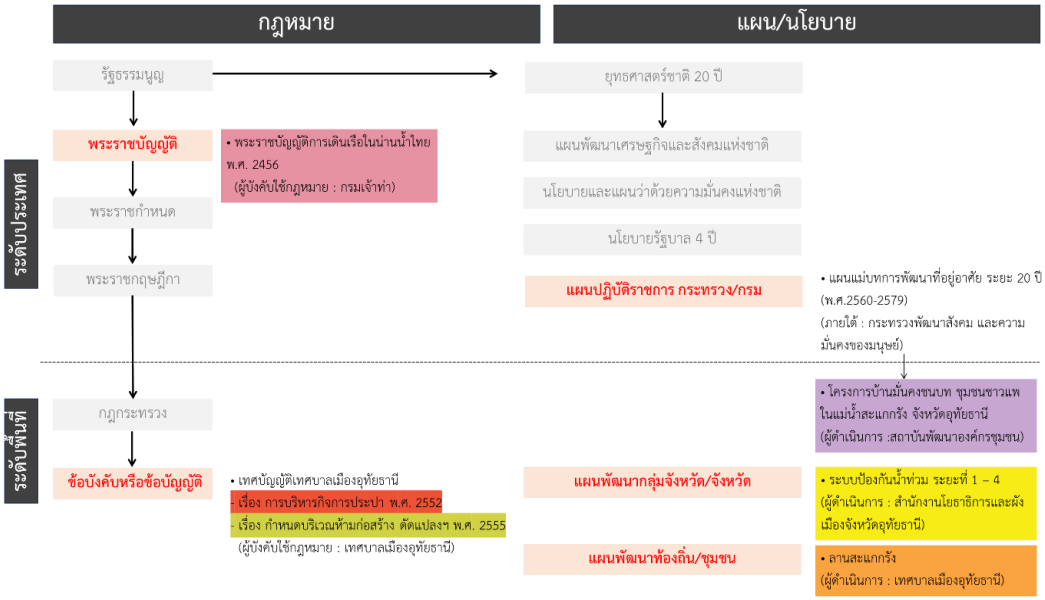
ผลการศึกษาจากการทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์เส้นเวลา (time line) ของมาตรการของรัฐที่มีผลบังคับใช้ และดำเนินการในพื้นที่ ร่วมกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อชุมชนเรือนแพในมิติต่าง ๆ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษากฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนา ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง

การศึกษากฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนา ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง เป็นการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งในระดับประเทศ และในระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพ ในส่วนของนโยบายแผนงานโครงการได้ทบทวนโครงการที่มีการดำเนินงานแล้วในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยไม่ได้นำมาตรการที่ยังไม่มีแผนแม่บทหรือผังแม่บทการพัฒนามาประกอบการวิเคราะห์ เช่น โครงการกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า เมืองเก่าอุทัยธานี ที่มีเพียงกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่ต่อเนื่องเท่านั้น ยังไม่มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ทำให้ไม่ทราบถึงรูปแบบและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่

จากการทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแผนการพัฒนา สามารถอธิบายลำดับศักดิ์ของมาตรการ และรายละเอียดในแต่ละประเด็น (ภาพ 3) ดังนี้



ภาพ 3 ลำดับศักดิ์ของมาตรการ ที่มา: ผู้วิจัย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัตินี้ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30 หน้า 75 ประกาศ ณ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2456 โดยมีรายละเอียดดังนี้ พระราชบัญญัตินี้เพื่อบังคับใช้เพื่อการเดินเรือในน่านน้ำที่เป็นส่วนแห่งพระราชอาณาจักรไทย อำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบกับเรือนแพประกอบไปด้วย การจอดเรือ การจอดแพ ขนาดของเรือนแพ การขออนุญาตก่อสร้างเพิ่มเติม ซึ่งส่งผลต่อการดำรงอยู่ของเรือนแพ

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี

ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเมืองในระดับเทศบาลต่าง ๆ ในการบริหารจัดการและออกเป็นเทศบัญญัตินั้น ๆ เทศบาลเมืองอุทัยธานี ได้ออกเทศบัญญัติมาเพื่อกำกับดูแลความเรียบร้อยเนื้อหารายละเอียดที่เกี่ยวเนื่องกับชุมชนเรือนแพ รายละเอียดดังนี้

- เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง การบริหารกิจการประปา พ.ศ. 2552 หลักการเพื่อการให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา เป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดให้บริการประชาชนในเขตเทศบาล ว่าด้วยการจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเทศบาล การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การจัดเก็บค่าน้ำประปา ทั้งการบริการท่อและอุปกรณ์การส่งน้ำประปาจากท่อเมนจ่ายน้ำประปาของเทศบาลไปยังอาคารของผู้ขอใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี
- เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2555 วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี โดยจำแนกพื้นที่ออกเป็น 6 บริเวณ 1) พื้นที่เมืองเก่า และพื้นที่พาณิชยกรรมดั้งเดิม 2) พื้นที่เสนอแนะเพื่อการประกอบอุตสาหกรรม 3) พื้นที่ในบริเวณเขาสะแกกรัง 4) พื้นที่ริมน้ำทั้งหมดในระยะต่าง ๆ 5) พื้นที่เสนอแนะเพื่อการประกอบกิจการคลังสินค้า และ 6) พื้นที่ขยายตัวของเมืองด้านทิศเหนือ และทิศใต้

โครงการระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมืองอุทัยธานี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2564

โครงการระบบป้องกันน้ำท่วมเพื่อป้องกันการกัดเซาะจากกระแสน้ำและเพิ่มเสถียรภาพเชิงลาดป้องกันการพังทลายของตลิ่ง โดยโครงการระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองอุทัยธานี และกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยพื้นที่ชุมชนเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานีปัจจุบันแนวก่อสร้าง ประกอบไปด้วย ลานสะแกกรัง และระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 1 - 4 ความยาวทั้งสิ้น 5,536.13 เมตร

โครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2564

หนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยจังหวัดอุทัยธานี ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีแนวทางการให้ความช่วยเหลือ การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนพัฒนาหลายด้านเพื่อช่วยเหลือชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง โดยจำแนกตามลักษณะงานพัฒนาได้ 4 ด้าน 1) ด้านสาธารณูกายภาพ 2) ด้านสาธารณูสังคม 3) ด้านสาธารณูเศรษฐกิจ 4) การอุดหนุนเงินเพื่อปรับปรุงเรือนแพ และ 5) การประชุมคณะทำงานกลุ่มออมทรัพย์ลุ่มน้ำสะแกกรัง ประชุมกลุ่มออมทรัพย์ลุ่มสะแกกรังและสมาชิกโครงการ เชื่อมโยงประสานงานร่วมกับขบวนองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในตำบล การลงพื้นที่ติดตามงาน ตรวจรับงวดงาน และสรุปผลดำเนินการ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนา

ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการผูกแพ ที่กำหนดให้เรือนแพต้องมีระยะห่างจากตลิ่ง ต้องใช้เสาหลักในการผูกแพ มีการกำหนดให้เปิดช่องทางน้ำสำหรับเดินเรือ โดยมิให้มีการยื่นแพออกไปกีดขวางทางน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อลักษณะการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมที่จะผูกเรือนกับต้นไม้ริมฝั่ง และช่วงหน้าแล้งจะมีการขยับเรือนแพชิดกลางแม่น้ำ โดยการหาแหล่งยึดเหนี่ยวเอง เช่น ผูกกับฝาท่อทางเดิน หรือทำหมุดยึดติดไว้ยังแนวก่อสร้างดังกล่าว และการเว้นระยะห่างระหว่างแพจะเป็นข้อตกลงร่วมกันของเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรังกันเอง เพื่อให้สามารถสัญจรกันเองภายในชุมชน ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย จึงเกิดเป็นข้อกังวลของเรือนแพในการผูกแพในช่วงฤดูกาลที่แตกต่างกัน อันเป็นการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมของวิถีชุมชนเรือนแพ ดังผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นประธานชุมชนเรือนแพได้กล่าวไว้ว่า “ช่วงหน้าแล้งชาวแพจะใช้ข้อตกลงร่วมกัน ในการเว้นระยะของเรือนแพแทนข้อกฎหมายที่มีอยู่” (สัณฑนา เทียน้อย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)

ผลกระทบจากเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี

การไม่อนุญาตให้ก่อสร้างเพิ่ม ในการอนุญาตให้ก่อสร้างเรือนแพ มีบทบัญญัติของ 2 หน่วยงานที่มีผลในการตัดสินว่าจะให้มีการสร้างเรือนแพขึ้นใหม่ คือ 1) การขออนุญาตก่อสร้างแพโดยสารครั้งแรก ของกรมเจ้าท่า และ 2) การก่อสร้างต้องได้รับใบอนุญาตจากอำเภอหรือจากเทศบาลที่การก่อสร้างแพนั้นตั้งอยู่ ซึ่งพื้นที่เรือนแพแม่น้ำสะแกกรังอยู่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลอุทัยธานี จึงอาศัยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคารที่ใช้บังคับ จะเป็นส่วนหนึ่งของการอนุญาตการก่อสร้างแพขึ้นใหม่ ตามเทศบัญญัติ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2555 มาบังคับใช้ แต่ทั้งนี้นโยบายของเทศบาลเมืองอุทัยธานี ไม่มีนโยบายการเพิ่มจำนวนเรือนแพอื่น ๆ ส่งผลกระทบทำให้ไม่มีการเพิ่มจำนวนเรือนแพในอนาคต

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือการที่เทศบาลอุทัยธานีไม่มีนโยบายการเพิ่มจำนวนเรือนแพ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับข้อกังวลเรื่องการปล่อยน้ำเสียของชุมชนเรือนแพที่ทำให้น้ำในแม่น้ำสะแกกรังเสื่อมโทรม กับข้อเท็จจริงด้านการปล่อยน้ำเสียของชุมชนเมือง เทศบาลเมืองอุทัยธานี ลงสู่แม่น้ำสะแกกรัง การบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2540 การห้ามทิ้ง เท ลงแม่น้ำ โดยในที่นี้พื้นที่สงวนรักษาคือ แม่น้ำสะแกกรัง

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อมูลผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดิน ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4 นครสวรรค์ ถึงดัชนีคุณภาพน้ำผิวดิน (WQI) 54.34 ซึ่งถือว่าเสื่อมโทรม เปรียบเทียบระบบของเสียระหว่างเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานีลงสู่แม่น้ำสะแกกรัง ซึ่งเขตเมืองปล่อยของเสียทั้งหมดลงสู่แม่น้ำโดยตรง จากประชากร 15,525 คน ปล่อยน้ำเสีย 5,061.48 ลบ.ม./วัน (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2566) และประชากรชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง ที่อยู่อาศัยจริง 138 คน ปล่อยน้ำเสีย 44.99 ลบ.ม./วัน โดยชุมชนเรือนแพมีการปล่อยของเสียสองประเภท คือ น้ำเสียจากส้วม และน้ำเสียจากการซักล้าง ทั้งน้ำเสียจากส้วมบางส่วนมีการบำบัดบ้างบางส่วน ส่วนน้ำเสียจากการซักล้างกำลังอยู่ระหว่างเรือนแพนำร่องติดตั้งบ่อดักไขมัน ดังนั้นข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรังตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด จะทำให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรมตามข้อเท็จจริง ตัวแปรสำคัญคือพื้นที่เมืองที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของเทศบาลเมืองอุทัยธานีในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนเมือง ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสำคัญของชุมชน

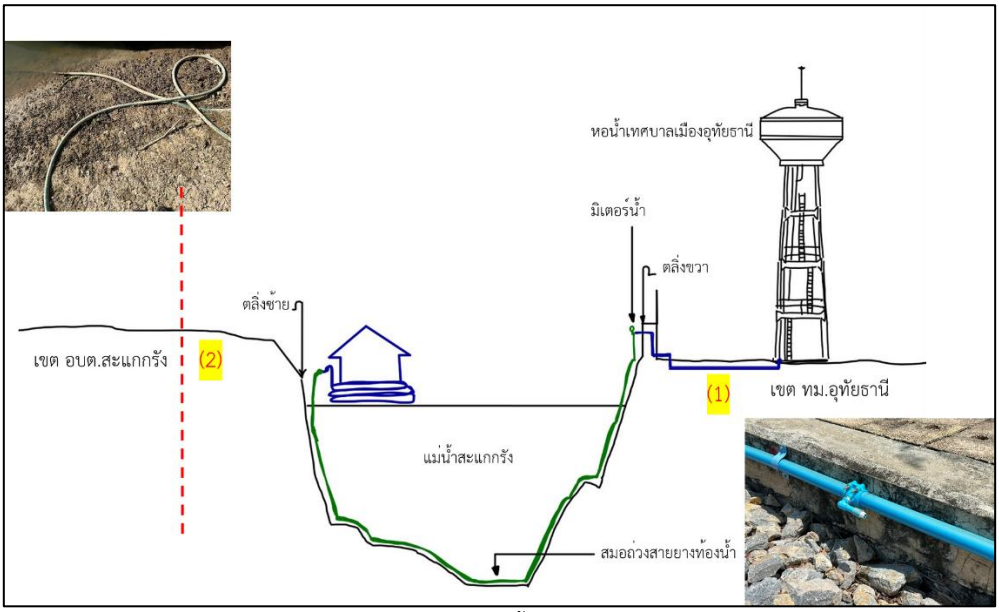
การขยายแนวเขตประปาตามอำนาจหน้าที่ของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง การบริหารกิจการประปา พ.ศ. 2552 โดยเฉพาะฝั่งเทศบาลเมืองอุทัยธานี 1) เนื่องจากพื้นที่เมืองอยู่บริเวณตลิ่งฝั่งขวาของแม่น้ำสะแกกรัง เทศบาลจึงนำท่อประปาติดตั้งไปตามโครงการแนวป้องกันตลิ่ง และเตรียมที่จะให้ประชาชนเรือนแพมาขอมิเตอร์น้ำ ในราคาประมาณ 4,000 บาท แต่ยังพบว่าเรือนแพจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ได้แก่ ค่าสายยางสำหรับเดินสายประปาข้ามไปยังอีกฝั่งของ

แม่น้ำ ค่าสมอถ่วงท้องน้ำ เป็นต้น 2) ทำให้ประชาชนเรือนแพบางกลุ่มยังใช้วิถีชีวิตแบบเดิม โดยการสูบน้ำจากแม่น้ำมาใช้เพื่อการอุปโภค และซื้อน้ำดื่มมาเพื่อบริโภค แม้อยู่ในแนวเขตประปาแล้วในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2566) ดังที่สัมภาษณ์ผู้นำชุมชนชาวแพที่กล่าวว่า

“เทศบาลขยายแนวประปามาแล้ว แต่เรือนแพก็ยังไม่ไปขอมิเตอร์ เพราะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจำนวนมาก”

(สัณฑนา เทียน้อย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)

รูปแบบการดำเนินการขยายเขตประปาดังกล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการขยายแนวเขตประปาตามอำนาจหน้าที่ของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง การบริหารกิจการประปา พ.ศ. 2552 ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริการ ทำให้เรือนแพไม่สามารถเข้ามาใช้น้ำประปาได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพ 4 แสดงรูปแบบการต่อมิเตอร์น้ำจากการขยายแนวเขตประปา

ผลกระทบจากระบบป้องกันน้ำท่วม

ผลกระทบด้านการตั้งถิ่นฐาน เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างของระบบป้องกันน้ำท่วมมีผลต่อการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากระบบดังกล่าวโครงสร้างที่ใช้ยื่นเข้าไปในแม่น้ำเป็นหินก้อนใหญ่รองดันโครงสร้างท้องน้ำ และถมทรายพร้อมทิ้งหินขนาดกลางบนทราย หินดังกล่าวกล่าวได้ว่าเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นเท่าดินเดิมของแม่น้ำสะแกกรัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนเรือนแพเมื่อน้ำลดลงตามช่วงเวลาของฤดูกาลก้อนหินดังกล่าวจะทำให้ลูกบวบซึ่งเป็นโครงสร้างของท้องแพเสียหาย ของใช้ภายในบ้านมีการเอียงอาจล้มได้ และอาจทำให้เสาบ้านผิดรูปได้ เรือนแพจึงไม่นิยมตั้งถิ่นฐานฝั่งโครงการอีกต่อไป มีเพียงแพชุมชน และแพเทศบาลที่ไม่มีเครื่องใช้ในบ้านเรือนมากนักสามารถอยู่ได้ ดังที่สัมภาษณ์แพที่ได้รับผลกระทบได้กล่าวว่า “ไม่สามารถจอดแพฝั่งเดิมได้ เพราะมีการใช้โครงสร้างที่เป็นหิน อาจทำให้ท้องแพเสียหายได้” (มณฑา กล่ำทวี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เปลี่ยนแปลงไปจากการตั้งถิ่นฐานฝั่งเมือง ย้ายไปตั้งถิ่นฐานฝั่งเกษตรกรรม ซึ่งเรือนแพต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านการเข้าถึงแหล่งงาน ระบบสาธารณูปโภคที่ต้องเคลื่อนย้าย เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

ผลกระทบการเข้าถึงชุมชน (Accessibility) จากการศึกษาพบว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการโครงการลานสะแกกรัง ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะและนันทนาการ และแนวก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 - 4 เพื่อการก่อสร้างพื้นที่ปิดล้อม (polder) กับพื้นที่ชุมชนเมืองอุทัยธานีซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาระดับความรุนแรงของน้ำหลากในแต่ละคาบอุบัติ และการระบายน้ำภายในพื้นที่เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการก่อสร้างโครงการ รวมถึงการปรับทัศนียภาพริมน้ำสะแกกรังเพื่อเป็นเส้นทางสัญจรรองรับการเดินทางด้วยจักรยาน (bike lane) การพักผ่อนหย่อนใจ การออกกำลังกาย และการจัดกิจกรรมเพื่อสุขภาพและนันทนาการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่เรือนแพ ดังนี้

- **การไม่ต้องเช่าหน้าท่า** ซึ่งแต่เดิมแพแต่ละหลังจะต้องเช่าหน้าท่าที่เป็นพื้นที่เอกชน เพื่อใช้ในการสัญจรเข้าถึงเรือนแพของตน แต่หลังจากการพัฒนาพื้นที่ริมน้ำ ทั้งลานสะแกกรัง และแนวก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 - 4 หน้าท่าจึงกลายเป็นพื้นที่สาธารณะที่เรือนแพสามารถเข้าออกได้ ถือเป็นผลดีกับชุมชนชาวแพแม่น้ำสะแกกรังในหลายบริเวณ ดังสัมภาษณ์เรือนแพที่กล่าวว่า “เมื่อมีโครงการระบบป้องกันน้ำท่วมทำให้พื้นที่ริมน้ำกลายเป็นพื้นที่สาธารณะ ทำให้เรือนแพไม่ต้องเข้าออกผ่านพื้นที่ของใคร” (ฉลาด สุดเขต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)
- **ความยากลำบากในการเข้าถึงเรือนแพ** ที่เป็นผลมาจากแนวก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 3 ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาที่มีการปรับแบบก่อสร้างเพื่อให้เข้ากับลักษณะของเมืองและชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยการสร้างราวกันตกต่อเนื่องเป็นระยะทาง 1,711 เมตร ซึ่งถือเป็นแนวกั้นที่ทำให้เกิดการตัดขาดทางพื้นที่ของชุมชนเมืองกับชุมชนเรือนแพ ส่งผลกระทบให้เกิดความยากลำบากในการเข้าถึงพื้นที่ต่าง ๆ ของแพไว้ให้ โดยชาวบ้านจะต้องปรับตัว เช่น การหาพื้นที่ผูกแพที่เหมาะสมเอง หรือการหาทางเข้าถึงพื้นที่ทำมาหากินเอง โดยทำการตัดราวกันตกเพื่อเปิดช่องสำหรับขึ้นลง การก่อสร้างบันไดเข้าถึงทางเดินส่วนกลางเอง ดังที่สัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยบริเวณโครงการ “โครงการระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 3 ออกแบบให้มีราวกันตกทำให้ต้องดำเนินการสร้างบันได และตัดราวกันตกเอง” (ศรีวภา วิบูลย์รัตน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)



ภาพ 5 แสดงผลกระทบด้านการเข้าถึงชุมชน

ความเชี่ยวของลำน้ำ เป็นผลกระทบจากการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 2 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการป้องกันน้ำท่วม และเพื่อลดและบรรเทาผลกระทบจากการกัดเซาะตลิ่ง โดยลักษณะของลำน้ำที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากโครงสร้างของระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 – 4 เกิดปัญหาเนื่องมาจากโครงสร้างของโครงการทำให้ลำน้ำสะแกกรังแคบลง ตัวอย่างเช่น แม่น้ำสะแกกรังบริเวณระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 2 ปี พ.ศ. 2549 แม่น้ำสะแกกรังกว้าง 91.27 เมตร และปี พ.ศ. 2558 แม่น้ำสะแกกรังมีความกว้างลดลงเหลือเพียง 67.36 เมตร (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561) โดยรูปแบบหน้าตัดลำน้ำที่เปลี่ยนไป ส่งผลต่อปริมาณการไหลของน้ำ (สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ, 2553: 2) ซึ่งสอดคล้องกับการ

สัมภาษณ์ผู้ผูกแพบริเวณโค้งน้ำสะแกกรังความว่า“หลังจากมีโครงการระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 2 น้ำไหลแรงขึ้น” (ศรีวภา วิบูลย์รัตน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 สิงหาคม 2566)

ผลกระทบจากโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

การส่งเสริมการอนุรักษ์ ซึ่งโครงการมุ่งพัฒนาการตระหนักรู้ของชุมชน เพื่อขับเคลื่อนการอนุรักษ์ของชุมชนตนเองอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เป้าหมายคือ ดำเนินการบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจราจรและคมนาคม การจัดระเบียบอาคาร และสภาพแวดล้อม โดยการสืบทอดองค์ความรู้ด้านการอยู่แพ และมุ่งเน้นการพัฒนาด้านสังคม การสืบสานวัฒนธรรม ผ่านการอบรมให้เกิดวิทยากร และมัคคุเทศก์ของชุมชนเรือนแพ สร้างการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องการทำเรือนแพโดยใช้ช่างชุมชนที่ชำนาญการทำเรือนแพในเป็นผู้สอนทำงานจริงในเรือนแพ เพื่อให้คนในชุมชนพึ่งพาตนเองได้ และสร้างความเข้มแข็งของชุมชน พัฒนาให้คนทำงานรุ่นใหม่เกิดแนวความคิดที่จะดำรงวิถีเรือนแพ และเกิดความเชื่อมโยงคนทุกช่วงวัยในการทำกิจกรรมร่วมกัน

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการ เกิดกลไกความร่วมมือในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกชุมชน ผ่านการสะท้อนความต้องการในการที่จะดำรงรักษาให้สิ่งต่าง ๆ ที่ตนเองเล็งเห็นถึงความสำคัญ ดังที่สัมภาษณ์กล่าวว่า “ไปเข้าร่วมประชุม ทุกคนช่วยกันดึงจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว ผมเสนอเรือนแพไป” (สาคร สุทธินันท์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 ตุลาคม 2566) สอดคล้องกับโครงการที่มุ่งสร้างการสืบต่อองค์ความรู้ที่จะรักษา และดำรงรักษาชุมชนของตนจากทั้งคนรุ่นใหม่เอง และการสืบทอดองค์ความรู้เพื่อให้ไม่เกิดการขาดช่วงของสิ่งต่าง ๆ ดังสัมภาษณ์ผู้ที่โครงการจ้างในการปรับปรุงแพ “เจ้าหน้าที่ของโครงการบ้านมั่นคงชนบทฯ จ้างช่างท้องถิ่นในแต่ละชุมชนเพื่อสืบทอดให้ไม่สูญหาย” (ณุชา แสงทอง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 ตุลาคม 2566) พร้อมทั้งยังมุ่งสร้างฐานเศรษฐกิจที่มีจุดเด่นอย่างการท่องเที่ยวเข้ามาในชุมชน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงอนุรักษ์อย่างมีระบบมากยิ่งขึ้น จากทรัพยากร และทุนของชุมชน



ภาพ 6 แสดงการดำเนินการของโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

การมอบเงินเพื่อซ่อมบำรุงเรือนแพ ส่งผลกระทบด้านการจะดำรงอยู่ได้ของเรือนแพต่อไปในอนาคต คือการที่เรือนแพยังคงสภาพพร้อมใช้งาน จากการสัมภาษณ์ได้แสดงให้เห็นถึงความยากลำบากในการซ่อมบำรุงเรือนแพในแต่ละครั้งว่า “คนอยู่แพถ้าไม่รวยจริงอยู่ไม่ได้ ซ่อมแต่ละครั้งไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นบาท จึงต้องทยอยซ่อมทีละอย่าง” (สุดใจ จู้อี้, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 ตุลาคม 2566)

การซ่อมบำรุงแพในปัจจุบันใช้งบประมาณในการซ่อมแซมจำนวนมากดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี เป็นหน่วยงานที่เข้ามาดำเนินการในจุดนี้ โดยปัจจุบันเรือนแพไม่เฉพาะในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานีเท่านั้น ที่ได้รับการช่วยเหลือมีการมอบเงินช่วยเหลือเรือนแพไปแล้วมากกว่า 392 ครัวเรือน โดยจะมีช่างท้องถิ่นเข้าไปประเมินความเสียหาย และความต้องการของเรือนแพถึงความต้องการปรับในแต่ละจุด งบประมาณอยู่ที่ประมาณหลังละ 30,000 – 50,000 บาท โดยส่วนใหญ่จะซ่อมแซมฝาตัวเรือน หลังคา ลูกบวบไม้ไผ่ (วัสดุรองรับตัวแพ) เป็นต้น

การสร้างแพขายสินค้าชุมชน ส่งผลกระทบในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของบริเวณจุดท่องเที่ยวที่สำคัญ จากงบประมาณของโครงการบ้านมั่นคง ได้ดำเนินการจัดสร้างแพขายสินค้าชุมชนโดยช่างท้องถิ่น และตั้งอยู่บริเวณตลาดสะแกกรังตรงข้ามวัดโบสถ์ ซึ่งเป็นย่านชุมชนและเชื่อมต่อกับย่านการค้าของเมือง เพื่อสร้างเอกลักษณ์ของพื้นที่ให้เรือนแพนำสินค้ามาขายนักท่องเที่ยว ปัจจุบันแพชุมชนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ (พ.ศ. 2566) อยู่ระหว่างการต่อยอดในการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการค้าขายสินค้า อันจะก่อให้เกิดพื้นที่เศรษฐกิจของชุมชนใหม่ จากการสัมภาษณ์เรือนแพที่ขายของอยู่ที่ลานสะแกกรังถึงความคาดหวังของโครงการได้กล่าวว่า “ถ้ามีนักท่องเที่ยวมาที่แพที่สร้างใหม่ ป้าจะย้ายไปขายปลาปล่อยที่ในแพนั้นแทน” (นงเยาว์ มีเย็น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 ตุลาคม 2566)

สรุปผลการศึกษา

จากการทบทวนมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง ในด้านกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งในระดับประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และกฎหมายในระดับพื้นที่ คือ เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง การบริหารกิจการประปา พ.ศ. 2552 และเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2555 ในส่วนของนโยบายแผนงานโครงการที่มีการดำเนินการในพื้นที่ ประกอบไปด้วย ลานสะแกกรัง ระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 – 4 และโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนชาวแพในแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งสามารถสรุปประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการของรัฐได้ดังนี้

- ในส่วนของข้อกฎหมายที่บังคับใช้ในปี พ.ศ. 2456 คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มีข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผูกแพ โดยบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ไม่ได้ลิดรอนสิทธิในการอยู่อาศัยของเรือนแพ โดยสามารถประนีประนอมกันในส่วนของการเว้นระยะห่างให้เรือสามารถผ่านได้ในช่วงหน้าแล้ง แต่ในปี พ.ศ.2555 ได้มีการบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุทัยธานี เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2555 ที่มีผลเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ที่ได้ระบุถึงการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่มีเทศบัญญัติควบคุมอาคาร ให้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างเรือนแพเพิ่มในพื้นที่ซึ่งส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือนแพเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเทศบาลเมืองอุทัยธานีไม่มีนโยบายในการเพิ่มจำนวนเรือนแพในพื้นที่
- ในส่วนของเทศบัญญัติที่บังคับใช้ในระดับพื้นที่ในปี พ.ศ. 2552 คือการบริหารกิจการประปาในพื้นที่เทศบาลเมืองอุทัยธานี ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นผลดีกับพื้นที่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานีให้ดีขึ้นผ่านการดำเนินการขยายแนวเขตประปาให้ทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ โดยมีการดำเนินการในพื้นที่ชุมชนเรือนแพเมื่อปี พ.ศ. 2566 ทั้งเมื่อขยายแนวเขตประปามายังพื้นที่แล้ว เรือนแพจะต้องออกงบประมาณเพิ่มเติมในการต่อสายน้ำประปาเข้าไปยังเรือนแพ ปัญหาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการสนับสนุนระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในพื้นที่ชุมชนเรือนแพ
- ในส่วนของโครงการที่มีการดำเนินในพื้นที่ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำสะแกกรัง คือ โครงการก่อสร้างลานสะแกกรังปี พ.ศ. 2553 และระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 - 4 ช่วงปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2564 ได้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ริมน้ำให้กลายเป็นพื้นที่สาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบในทางบวก ให้เรือนแพสามารถเข้าออกได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องเช่าพื้นที่เอกชนบนฝั่งเพื่อการเข้าออก แต่ในทางกลับกันโครงการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 3 มีการออกแบบการก่อสร้างที่มีราวกันตกตลอดแนวการก่อสร้างระยะทาง 1.7 กิโลเมตร

ซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดการปิดกั้นทางเข้าออกของชุมชนเรือนแพในบริเวณดังกล่าว ซึ่งเรือนแพได้ปรับตัวโดยการเจาะช่องราวกันตกเพื่อทำเป็นทางเข้าออก รวมทั้งการสร้างบันไดเพื่อให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้สะดวกยิ่งขึ้น สะท้อนถึงผลกระทบในทางลบจากรูปแบบการก่อสร้าง

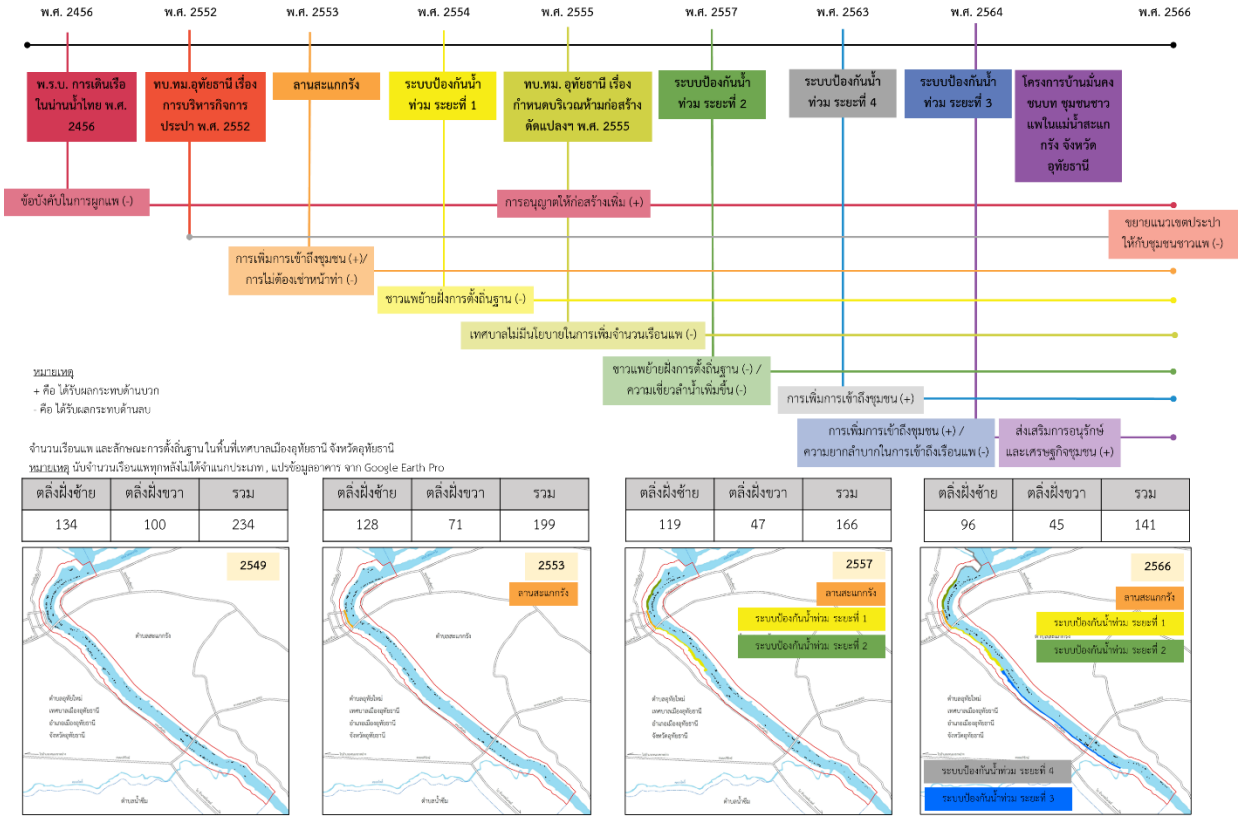
- ในส่วนของนโยบาย และแผนพัฒนา ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของเรือนแพ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2554 มีโครงการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ในปี พ.ศ. 2557 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งแบบทิ้งหินรูปแบบลาดเอียง มีผลทำให้ท้องแพได้รับความเสียหายในช่วงเวลาน้ำขึ้น-ลง โดยเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเรือนแพ ก่อนดำเนินการก่อสร้าง (พ.ศ. 2553) และหลังก่อสร้างแล้วเสร็จ (พ.ศ. 2557) เรือนแพย้ายฝั่งการตั้งถิ่นฐานจากตลิ่งฝั่งขวา ไปยังตลิ่งฝั่งซ้าย โดยเหลือเรือนแพที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ตลิ่งฝั่งขวาเพียง 47 หลัง (จากเดิม 71 หลัง) แต่เมื่อมีการปรับแบบก่อสร้างของโครงการระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 3 และระยะที่ 4 ในปี พ.ศ. 2563-2564 โดยการลดการทิ้งหินถ่วงแม่น้ำ ให้ตลิ่งมีความลาดชันเพิ่มขึ้นเพื่อให้เรือนแพสามารถตั้งถิ่นฐานอยู่ได้ การย้ายฝั่งของการตั้งถิ่นฐานของเรือนแพบริเวณตลิ่งฝั่งขวา มีจำนวนน้อยลงจาก 47 หลัง เหลือ 45 หลัง แต่ในทางกลับกันการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมระยะที่ 2 ที่ก่อสร้างบริเวณโค้งแม่น้ำโดยลักษณะโครงสร้างของระบบป้องกันน้ำท่วมที่ทิ้งหินยื่นเข้าไปในแม่น้ำทำให้แม่น้ำแคบลง ส่งผลให้เกิดความเชี่ยวของลำน้ำที่เพิ่มขึ้น
- ในส่วนของการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงชนบท ชุมชนเรือนแพในแม่น้ำสะแกกรัง พ.ศ. 2564 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการอนุรักษ์ และเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน ในการดำเนินงานโครงการมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือเรือนแพ ทั้งการมอบเงินเพื่อปรับปรุงเรือนแพ การสร้างแหล่งค้าขายในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการชะลอตัวของการลดลงจำนวนเรือนแพซึ่งเป็นผลกระทบในทางที่ดีกับชุมชนเรือนแพ จากข้อมูลแนวโน้มจำนวนเรือนแพในพื้นที่ศึกษาพบว่ามีการลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการดำเนินการของบ้านมั่นคงถือว่ามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือให้ชุมชนเรือนแพให้สามารถอยู่ต่อไปได้

ข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมาย

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่บังคับใช้กับพื้นที่ชุมชนเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง ที่เป็นข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการผูกแพยังมีช่องโหว่ทางกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงกับพื้นที่ ผนวกกับข้อกำหนดของท้องถิ่นมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือนแพในพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการของกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการออกแบบธรรมนูญชุมชน เพื่อจัดทำข้อกำหนด และแนวทางร่วมที่จะนำไปสู่การอนุรักษ์ชุมชนชาวแพให้เกิดความยั่งยืน และสามารถนำไปออกกฎหมายตามเป้าวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดปรับแก้กฎหมายให้มีบทบาทในการสนับสนุนการดำรงอยู่ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือนแพ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษานโยบาย แผนงาน โครงการพัฒนาที่กล่าวมาข้างต้น ยังไม่มีการดำเนินการที่มุ่งส่งเสริม หรือเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนเรือนแพในการเป็นต้นทุนทางวัฒนธรรมของเมืองเก่าอุทัยธานี ดังนั้น ในการกำหนดแผนงานเชิงนโยบาย ควรให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ และบูรณาการร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา หน่วยงานวิชาการ ภาคเอกชน เพื่อให้ออกแบบนโยบาย การออกแบบกิจกรรมในการอนุรักษ์ การออกแบบพื้นที่ชุมชน และระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทวิถีชีวิต ที่จะสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืนของชุนชนเรือนแพต่อไปได้



ภาพ 7 สรุปผลของการศึกษา ที่มา: ผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ

จากการศึกษามาตรการของรัฐที่มีผลบังคับใช้และมีการดำเนินการในพื้นที่ พบว่า มีลักษณะของการดำเนินการแบบนโยบายจากบนลงล่าง (top down policy) ซึ่งส่งผลให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่สอดรับกับบริบทวิถีชีวิตของพื้นที่ ดังนั้น แต่ละหน่วยงานควรนำเอาหลักการพัฒนาจากล่างขึ้นบน (bottom up) อันเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีบทบาทในการระบุความต้องการ และวางแนวทางการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบทวิถีชีวิตของตน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นส่วนช่วยให้ชุมชนชาวแพสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง ผ่านการสร้างองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์เรือนแพอย่างถูกต้อง การส่งเสริมการสืบทอดวัฒนธรรมให้กับคนในพื้นที่ การปลุกจิตสำนึกความจำเป็นด้านการต้องการให้ดำรงอยู่ของเรือนแพ หรือแม้กระทั่งการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจในท้องถิ่น (support the locals) เพื่อให้ชุมชนชาวแพมีแหล่งรายได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2561). *การตรวจสอบ ตรวจวัด และคำนวณผลงานความก้าวหน้า งานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง สำหรับผู้ควบคุมงาน.* สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง กรม.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566a). *การศึกษา ออกแบบวางผังพื้นที่เฉพาะชุมชนเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี.* กองผังเฉพาะ กรม.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566b). *โครงการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองอุทัยธานี.* สำนักผังเมืองรวม กรม.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2564). *เอกสารการประชุมคณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายและแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจังหวัดอุทัยธานี.* สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุทัยธานี.

เกรียงไกร เกิดศิริ. (2556). *การจัดการองค์ความรู้ใช้วัสดุก่อสร้าง และเทคโนโลยีในพื้นที่ภาคกลาง.* โครงการวิจัยการจัดการองค์ความรู้การใช้วัสดุก่อสร้างพื้นถิ่นและเทคโนโลยีก่อสร้างในพื้นที่ภาคกลาง การเคหะแห่งชาติ.

เกรียงไกร เกิดศิริ และอิสรชัย บูรณะอรรจน์. (2561). *คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติเป็นแหล่งมรดกโลก*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ชูศักดิ์ วิทยาภัค. (2551). *ภูมิศาสตร์การพัฒนา.* คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ปรานอม ตันสุขานันท์. (2559). *การอนุรักษ์เมือง Urban Conservation*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลาวรรณ ทัยคุปต์. (2546). *พลวัตของการดำรงชีวิตที่สัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนชาวแพแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี.* คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิติยา ปิดตังนาโพธ์. (2554). *สถาปัตยกรรมเปียกน้ำ*. พิษณุโลกการพิมพ์.

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561). *โครงการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ “พื้นที่ลุ่มน้ำสะแกกรัง”*. บริษัท มหานคร คอนซัลแตนท์ จำกัด - บริษัท อินโนเวชั่น คอนซัลแตนท์ จำกัด.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563a). *โครงการกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า เมืองเก่าอุทัยธานี.* คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563b). *โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า : เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า*. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). *แผนที่มรดกทางวัฒนธรรมเมืองเก่าอุทัยธานี.* คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ. (2553). *คู่มือการประเมินค่าปริมาณการไหลของน้ำด้วยวิธี Manning’s formula.* กลุ่มงานสารสนเทศและพยากรณ์น้ำ กรมชลประทาน.

อรศิริ ปาณินท์. (2546). *หมู่บ้านลอยน้ำของไทย*. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร องค์การมหาชน - คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.