



Funded by
the European Union



ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ
โดยชุมชนมีส่วนร่วม
(ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

ภายใต้
โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง
สนับสนุนโดยสหภาพยุโรป

จัดทำโดย
มูลนิธิชุมชนอีสาน
สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม และสาธารณะ (สปส.)
สมาคมผู้บริโภครจังหวัดขอนแก่น
ศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์



Funded by
the European Union



คำนำ

โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้ดำเนินการประเมินความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมือง ผลของการประเมินดังกล่าวได้นำไปสู่การออกแบบยุทธศาสตร์และกิจกรรมที่จะนำไปสู่การปรับตัวรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยุทธศาสตร์ที่นำเสนอจากการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวถนนมิตรภาพ ได้แก่ ยุทธศาสตร์เรื่องสิทธิ (right-based strategies) ยุทธศาสตร์เรื่องพหุภาคีการจัดการปกครองเมือง (Multi-stakeholders urban governance) และยุทธศาสตร์การสร้างนิเวศอย่างยั่งยืน (ecosystem-based strategies)

เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และนโยบายโดยใช้ข้อมูลและผลจากโครงการนำร่อง และปรับยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของเมืองและแผนปฏิบัติ จึงได้จัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (SLD) โดยเป็นการติดตาม สนับสนุน สรุปลผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และประเมินยุทธศาสตร์โครงการนำร่อง ภาคอีสาน และโครงการประชุมหารือเชิงนโยบาย (Policy dialogues) เพื่อเตรียมความพร้อมของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาคอีสาน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของเมืองและแผนปฏิบัติการด้านสภาพภูมิอากาศโดยชุมชนมีส่วนร่วม และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย บูรณาการการเตรียมความพร้อมของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของเมืองรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศโดยชุมชนมีส่วนร่วม (ภาคอีสาน) ประกอบด้วย ปัญหา สถานการณ์ในพื้นที่ บทเรียนการขับเคลื่อนงานที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กลไกและบทบาทภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้รับประโยชน์จากการขับเคลื่อน และข้อเสนอแนะอื่นๆ ซึ่งจะพัฒนาไปสู่การนำข้อเสนอเชิงนโยบาย สู่การผลักดันในช่องทางต่างๆต่อไป



Funded by
the European Union



สารบัญ

คำนำ	ก
ส่วนที่ 1 ความเป็นมา สภาพปัญหาและความท้าทายของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ	3
ส่วนที่ 2 ระเบียบวิธีและขั้นตอนในการสร้างยุทธศาสตร์ (ภาคอีสาน)	13
ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์สิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่เมือง ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อ นำสู่การลดความยากจน (Right-based strategies เมืองขอนแก่น และเมืองบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น)	Error! Bookmark not defined.
ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์เรื่องพหุภาคีการจัดการปกครองเมือง (Multi-stakeholders urban governance) (เมืองสามพริ้ว และเมืองหนองสำโรง จังหวัดอุดรธานี)	Error! Bookmark not defined.
ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์การสร้างนิเวศอย่างยั่งยืน (ecosystem-based strategies)Error! Bookmark not defined.	
(เมืองโคกแมงเงา และเมืองสระใคร จังหวัดหนองคาย)	Error! Bookmark not defined.



Funded by
the European Union



ส่วนที่ 1 ความเป็นมา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ climate change เป็นปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อทุกภูมิภาคของโลก ตัวอย่างของผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้แก่

(1) เหตุการณ์คลื่นความร้อน (Heatwaves) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยขึ้นและรุนแรงขึ้นในเกือบทุกภูมิภาคของโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คลื่นความร้อนมักเกิดขึ้นพร้อมๆ กับภัยแล้งอันเป็นผลกระทบต่อเนื่องกันมา

(2) ไฟป่า (Wildfire) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้อินทรีวัตต์แห้งเร็วขึ้น และเพิ่มจำนวนเพลิงไหม้ขนาดใหญ่เป็นสองเท่าระหว่างปี 2527 ถึง 2558 และด้วยเหตุนี้ ยิ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิก็ยิ่งส่งผลต่อไฟป่าและนำไปสู่ผลกระทบอื่น ๆ อีกมากมายกับทรัพยากรธรรมชาติ ชีวิต และสิ่งแวดล้อม เช่น ในยุโรปที่เกิดไฟป่ามากขึ้นจำนวน 427 ครั้ง เทียบกับในช่วง 10 ปีก่อนหน้าที่เกิดขึ้นเพียง 298 ครั้ง

(3) น้ำท่วม เมื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้บรรยากาศอุ่นขึ้น อากาศสามารถกักเก็บไอน้ำได้มากขึ้น 7% ต่ออุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 1 องศาเซลเซียส เมื่ออากาศเย็นลงอย่างรวดเร็ว และไอน้ำจะกลายเป็นหยดรวมตัวกันจนเกิดฝนตกหนักจนเกิดน้ำท่วมในที่สุด มากไปกว่านั้นอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นยังทำให้น้ำแข็งขั้วโลกละลายอีกด้วย สิ่งนี้ก่อให้เกิดภัยคุกคามที่สำคัญต่อเมืองชายฝั่งและเมืองต่าง ๆ

(4) เอลนีโญ และ ลานีญา สำหรับเอลนีโญเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สุดของความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศโลกซึ่งปัจจัยเร่งให้เกิดปรากฏการณ์นี้คืออุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น ส่วนใหญ่เอลนีโญส่งผลกระทบต่อเขตร้อน รวมถึงประเทศและพื้นที่ในแอฟริกา ละตินอเมริกา และเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายทางธรรมชาติเป็นพิเศษ มากไปกว่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร คุณภาพอากาศและน้ำ ระบบนิเวศ และความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐานด้านสุขภาพ อันเนื่องมาจากการแห้งแล้งหนักอย่างผิดปกติ ส่วนลานีญาเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เร่งให้เกิดพายุฝนและน้ำท่วมฉับพลันอย่างหนัก

(5) ปะการังฟอกขาว เป็นกระบวนการที่ปะการังกลายเป็นสีขาวเนื่องจากการสูญเสียสาหร่ายชีวภาพและเม็ดสีสังเคราะห์แสง การสูญเสียเม็ดสีนี้อาจเกิดจากปัจจัยกดดันต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิของโลก ซึ่งหาทางแก้ไขยาก เพราะยิ่งอุณหภูมิมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งทำให้ปะการังไม่สามารถดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ได้ และยังส่งผลให้โลกร้อนขึ้นมากขึ้นเรื่อยๆ การทำให้เป็นกรดในมหาสมุทร คือการลดลงของค่า pH ของน้ำทะเลที่เกิดจากการดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์จากบรรยากาศ และค่า pH ของน้ำทะเลที่ลดลงนี้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล ทำให้เกิดผลกระทบอย่างใหญ่ต่อระบบนิเวศทางน้ำ



Funded by
the European Union



(6) มลพิษทางอากาศ เกิดฝุ่น PM2.5 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อการเกิดขึ้นของการเกิดไฟป่าอย่างต่อเนื่องและเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี ทำให้เกิดปัญหาตามมาคือ การเกิดฝุ่นควันและมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝุ่นควันและมลพิษอันเนื่องมาจากฝุ่นอนุภาคขนาดเล็ก ที่เรียกว่า PM2.5 ปัญหาอาจจะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบการคมนาคม การใช้ชีวิต และปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะการสูดดมฝุ่นอนุภาคเล็กเป็นเวลานานจนกระทั่งนำไปสู่การเกิดปัญหาโรคมะเร็งปอด และมีความเชื่อมโยงกับการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร โดยเฉพาะในผู้ที่เป็โรคหัวใจหรือปอดเรื้อรัง

(7) ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมมีการระเบิดและเผาไหม้ อันเนื่องมาจากความร้อนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นโรงงานของสารเคมีวัตถุไวไฟและวัสดุที่จุดติดไฟได้ง่ายก็จะเกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน

ความรุนแรงของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ทำให้นานาชาติ มีความเห็นพ้องต้องกันว่า จำเป็นต้องมีความร่วมมือกัน ในการแก้ไขปัญหา โดยแนวทางหรือยุทธศาสตร์หลักในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ แบ่งได้เป็นสองแนวทาง คือแนวทางแรก เน้นไปที่การลดผลกระทบ คือการลดการปลดปล่อยคาร์บอนเข้าไปสู่ชั้นบรรยากาศ เพื่อคงระดับหรือรักษาการเพิ่มอุณหภูมิของโลก ไม่เกิน 1.5 หรือ 2 องศา การลดผลกระทบนี้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือการผลิตของสังคม การใช้พลังงาน ที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี

โครงการวิจัยเรื่อง “ประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง” Strengthening urban climate governance for inclusive, resilient and sustainable societies in Thailand (SUCCESS) ภาคอีสาน ได้รับทุนสนับสนุนจากประชาคมตลาดร่วมยุโรป ผ่านสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย โดยมีศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ (ศปส.) มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้ประสานงานหลัก โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมืองภาคอีสาน ได้คัดเลือกเมืองทั้งหมด 6 เมือง เพื่อเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยและดำเนินโครงการนำร่อง โดยมีทีมวิชาการ ฯ (Technical Facilitators – TF) ร่วมกับทีมภาคประชาสังคม และภาคีเครือข่ายจากเมืองนั้น ๆ ร่วมกันดำเนินการ เอกสารนี้ สรุปรุยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ ดังจะได้เสนอเป็นลำดับต่อไป แต่ในเบื้องต้น ขอสรุปให้เห็นปัญหาความท้าทายของเมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพก่อนการดำเนินโครงการ และสรุปสาระสำคัญที่พบจากการประเมินความเปราะบางของเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพ

ถนนมิตรภาพ เริ่มก่อสร้างตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2498 เชื่อมกับถนนพหลโยธิน ผ่านจังหวัดสระบุรี ข้ามเทือกเขา วัตถุประสงค์เริ่มแรกในการก่อสร้างถนน เพื่อเป้าหมายทางด้านความมั่นคง โดยเฉพาะเป็นเส้นทาง



Funded by
the European Union



ลำเลียงยุทธโธปกรณ์ สำหรับใช้เพื่อสงครามเวียดนาม และสงครามในลาวในช่วงสงครามเย็น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เริ่มต้น ถนนเส้นดังกล่าวนี้ก็มีบทบาทอย่างสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ และมีผลทำให้เมืองที่ตั้งอยู่ตาม แนวระเบียงถนนมิตรภาพ มีความสำคัญทางเศรษฐกิจด้วย ก่อนจะมีการสร้างถนนมิตรภาพ ได้มีการสร้างทาง รถไฟ และได้ทำให้เมืองตามสถานีรถไฟ ได้กลายมาเป็นศูนย์กลางรับซื้อข้าวและพืชไร่ บ้านไผ่ ซึ่งทางรถไฟ มาถึงและเปิดใช้งานก่อนเมืองขอนแก่น ก็ได้รับอิทธิพลจากการสร้างทางรถไฟ (คือเป็นศูนย์กลางซื้อขายข้าว และพืชไร่) ก่อนเมืองขอนแก่น โดยทางรถไฟมาถึงเมืองขอนแก่นในปี พ.ศ. 2476 ส่วนอุดรธานีและหนองคาย ได้รับอิทธิพลจากทางรถไฟ เป็นลำดับหลัง ๆ ติดตามมา โดยการก่อสร้างทางรถไฟ ไปสิ้นสุดที่เมืองหนองคาย ในปี พ.ศ. 2500

นอกเหนือจากการก่อสร้างทางรถไฟแล้ว เมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ ได้รับอิทธิพลสงคราม เวียดนาม โดยเฉพาะการตั้งฐานทัพของอเมริกา และการใช้จ่ายทางการทหาร และการช่วยเหลือจาก สหรัฐอเมริกา ผ่าน USOM (ปัจจุบันคือ USAID) เริ่มมาจากการตั้งฐานทัพที่เมืองเมืองนครราชสีมา ซึ่งถือว่าเป็นเมืองต้นทางของระเบียงมิตรภาพในภาคอีสาน ต่อมาได้มีการตั้งฐานทัพอากาศของสหรัฐอเมริกาที่อุดรธานี เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2507 ทหารอเมริกันเข้ามาใช้กองบิน 23 และพื้นที่ค่ายรามสูร หลังจอมพลสฤษดิ์ได้อนุญาตให้ สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพในไทยเมื่อ พ.ศ.2504 การเข้ามาทำงานของบุคคลากร และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและ บุคคลากรอเมริกัน ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก การตั้งฐานทัพของอเมริกา ไม่ได้ จำกัดอยู่เฉพาะระเบียงถนนมิตรภาพ แต่กระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ทั้งในภาคกลาง ภาคตะวันออก จังหวัด นครพนมและจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งไม่ได้อยู่ตามแนวระเบียงมิตรภาพ การใช้จ่ายของอเมริกาผ่านสงคราม เวียดนาม และความช่วยเหลือตรงต่อรัฐบาลไทยผ่าน USOM โดยเฉพาะผ่านสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นสำนักงานจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับความช่วยเหลือจากอเมริกา ในภาพรวมของการพัฒนาภาคอีสานหรือการ พัฒนาประเทศไทยก็คือ ประเทศไทยมีความเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างสงครามเวียดนาม ส่วนหนึ่งก็ เนื่องมาจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ส่วนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ ได้ตอบสนองต่อการพัฒนา ทางเศรษฐกิจด้วยการปรับตัว หันมาปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะพืชไร่ (ผาสุก และ คริสต์) แต่ยังคงการปลูก ข้าว ส่วนหนึ่งก็เพราะข้าวได้กลายเป็นพืชพาณิชย์ไปแล้ว และส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความมั่นคงทางอาหารของ ครอบครัว เพราะข้าวเป็นอาหารหลัก บทบาทของเมืองในช่วงการก่อสร้างถนนมิตรภาพ และช่วงสงคราม เวียดนาม ที่เด่นชัดก็คือ การเป็นศูนย์กลางการรับซื้อพืชพาณิชย์ และการเป็นศูนย์กลางการบริการให้แก่ เกษตรกรรายย่อย ที่ทำการการเกษตรและอาศัยอยู่ในชุมชนกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ และอาศัยถนน feeding



Funded by
the European Union



roads ที่สร้างโดยความช่วยเหลือของรัฐบาลอเมริกัน เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชนบท

เมื่อสิ้นสุดสงครามเวียดนาม รัฐบาลไทยได้เริ่มตระหนักว่า การกระจุกตัวของเมืองกรุงเทพฯ เป็นลักษณะ primate city กำลังจะกลายเป็นปัญหา รัฐบาลได้ดำเนินการ “กระจายความเจริญ” คือการสร้าง growth pole โดยกำหนดให้เมืองขอนแก่น เป็น 1 ใน 5 ของเมืองนำร่องในประเทศไทย โครงการนี้เริ่มต้นตั้งแต่ราวกลางพุทธศตวรรษที่ 2520 การประกาศโครงการดังกล่าวนี้ อยู่ในช่วงที่ “ทุนท้องถิ่น” ได้มีการสะสมจากการเป็นนายหน้าค้าขายพืชไร่ (และการบริการ) ขึ้นมาในระดับหนึ่งแล้ว ในกรณีของเมืองขอนแก่น ทุนท้องถิ่นเหล่านี้ ได้มีการขยายฐานการผลิตและการบริการออกไปอีก อย่างเช่นการอุตสาหกรรมแหวน อุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ (สุวิทย์ ธีระศาสน์) เมื่อก้าวเข้ามาสู่ยุค “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” เมืองต่าง ๆ ที่อยู่ตามแนวระเบียงมิตรภาพ ก็เปิดรับการลงทุน (คือพยายามดึงดูดการลงทุน) ที่มาจากทั่วทุกมุมโลก อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเมืองขอนแก่น ทุนที่เข้ามาลงทุนหลัก ๆ ก็ยังคงอาศัยแรงงานราคาถูก ที่อาศัยอยู่รายรอบเมืองเป็นข้อได้เปรียบในการลงทุน อย่างเช่นกรณีโรงงานรองเท้าที่รับจ้างผลิตรองเท้าของผู้ลงทุนต่างชาติ อนาคตของการเคลื่อนย้ายของทุนจากภายนอกเข้ามาลงทุนตามแนวระเบียงมิตรภาพ โดยอาศัยข้อได้เปรียบในเรื่องแรงงานราคาถูก กำลังริบหรี่ เนื่องจากต้นทุนของแรงงานไทย เพิ่มขึ้นสูงกว่าประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศไปแล้ว

ท่ามกลาง “กบฏกรายได้ปานกลาง” ของประเทศไทย (และอีกหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งจีน) รัฐบาลได้มองหายุทธศาสตร์ เพื่อลดให้เศรษฐกิจของประเทศ ก้าวพ้นจากกบฏและสามารถพัฒนาต่อไปได้ และหนึ่งในนั้นก็คือการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นความคิดแบบ Keynesian ที่ใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2561 รัฐบาลทหารของประเทศไทย ได้ประกาศพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และมีโครงการ “พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” EEC – Eastern Economic Corridor ออกมา แนวคิดแบบเดียวกันนี้ ในปัจจุบันได้กระจายออกไปทั่วประเทศ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2565 คณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ อีก 4 แห่งทั่วประเทศ (ดูภาพข้างล่าง) รวมทั้ง ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ NEEC – Northeastern Economic Corridor) โดยมีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี และหนองคาย โดยเน้นส่งเสริมเศรษฐกิจชีวภาพ (bioeconomy)



Funded by
the European Union



เมื่อมองเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน ถนนมิตรภาพ ยังเป็นเสมือน “กระดูกสันหลัง” กล่าวคือ การส่งเสริมให้เกิดการลงทุนที่ผ่านมา และกำลังจะส่งเสริมต่อไปเกิดขึ้นรายรอบถนนมิตรภาพ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กำลังเดินอยู่ในปัจจุบันคือ โครงการรถไฟรางคู่ ซึ่งกำลังขยายจากจังหวัดขอนแก่น ไปสิ้นสุดที่หนองคาย อีกเส้นหนึ่งเชื่อมจากบ้านไผ่ ผ่านไปยังมหาสารคาม ร้อยเอ็ด มุกดาหาร ไปสิ้นสุดที่นครพนม ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างแล้ว อีกโครงการที่สำคัญคือโครงการรถไฟความเร็วสูง ปัจจุบันเส้นทางระหว่างกรุงเทพฯ นครราชสีมา อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง ส่วนช่วงระหว่างนครราชสีมา หนองคาย ได้รับการอนุมัติแล้ว และจะเริ่มลงมือก่อสร้างในอนาคตอีกไม่นาน

กล่าวโดยรวม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ดำเนินการที่ผ่านมา และที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต จะก่อให้เกิดการลงทุนตามแนวระเบียงถนนมิตรภาพ และจะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง และแน่นอนที่สุดว่า เป็นทั้งโอกาส ปัญหาและความท้าทาย ซึ่งเรากล่าวถึงในตอนท้ายของบทนี้



Funded by
the European Union



ความพยายามหนึ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารครั้งล่าสุด ปี พ.ศ. 2557 คือการสร้างยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีประพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 65) เมื่อได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนแล้ว ได้มีการ “ประกาศให้ใช้” ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ไม่ใช่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา) ความพยายามเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผน 5 ปี มีขีดจำกัด จำเป็นต้องประกาศยุทธศาสตร์ระยะยาว กำกับให้เป็นกรอบหรือทิศทางในการวางแผนไว้ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ชาติ (และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เกิดขึ้นมาภายใต้รัฐที่ถูกครอบงำโดยอำนาจทหาร ถึงแม้ว่า ในทางวิชาการ การสร้างยุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันความเสี่ยง ความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ฝ่ายวิพากษ์ก็ชี้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติ จะไม่มีผลแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ยุทธศาสตร์ชาติ มีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคในการปรับตัวของสังคม ที่เผชิญกับความพลิกผัน ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ยุทธศาสตร์ชาติจึงอาจจะกลายเป็นเพียง สถาปัตยกรรมทางความคิดของชนชั้นนำ ที่กังวลต่อการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงที่จะสูญเสียสถานะการนำ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง

กระนั้นก็ตาม ยุทธศาสตร์ชาติที่ประกาศไว้ ก็แสดงให้เห็นความเข้าใจปัญหาในปัจจุบัน และพยายามที่จะกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา หรือการบรรลุยุทธศาสตร์ระยะยาว อย่างเช่น ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม ประเด็นที่ 3. เสริมสร้างพลังทางสังคม สนับสนุนการรวมกลุ่มส่งเสริมระบบรองรับสังคมผู้สูงอายุ สนับสนุนความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ

สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ปรากฏชัดเจนว่า มุ่งตอบสนองต่อปัญหาความท้าทายของเมืองคือ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประเด็นที่ 3. สังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นที่ 4. พัฒนาเมือง ชนบท เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยการทำให้ “แผนผังภูมินิเวศ” อย่างเป็นทางการและยั่งยืน จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สงวน รักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟู และพัฒนาเครือข่ายและอาสาสมัคร ซึ่งสำหรับประเด็นเรื่องการสร้างแผนผังภูมินิเวศ โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้รวมเข้าไว้เป็นกิจกรรมนำร่อง ที่จะนำเสนอต่อไป



Funded by
the European Union



1.2 นโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (NAP)

ประเทศไทยได้จัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 –2593 ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 36 ปี ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ประเด็นการจัดการ แนวทางที่ 3 การสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือการ 1) ส่งเสริมและพัฒนาชุมชนที่มีวิถีชีวิตเชิงนิเวศ (Eco-villages) 2) การส่งเสริมความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในการสงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ 3) สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพิ่มขีดความสามารถให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้หลักการปรับตัวโดยอาศัยระบบนิเวศ (Ecosystem-based Adaptation หรือ EbA) นอกจากนี้ ยังมีแผนแม่บทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 เน้นการลดก๊าซเรือนกระจก การลดคาร์บอน สร้างความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ และแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศปี พ.ศ. 2564-2573

ในทางปฏิบัติ การปรับตัวและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง เนื่องจากมีองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ละองค์กรก็มี authority มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของบางองค์กร ยกตัวอย่างเช่นการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากภัยพิบัติ เทศบาลเมืองบ้านไผ่ บางเรื่องต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง (อย่างเช่นเรื่องน้ำ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ) งบประมาณและทรัพยากรที่จะใช้เพื่อแก้ไขปัญหา ก็กระจายอยู่กับองค์กรต่าง ๆ ปัญหาสำคัญจึงไม่ใช่เรื่องยุทธศาสตร์ระดับชาติเพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาว่าหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ จะทำงานร่วมกัน ประสานงานกันในการทำงานอย่างไร เพื่อบรรลุการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง

นโยบายที่ถือได้ว่าเป็นแม่บทของการปรับตัว รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ คือนโยบายการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง กล่าวโดยรวม ประเทศไทยยังขาดกฎหมาย กลไกการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลอย่างหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากว่า แนวทางการพัฒนาประเทศไทย อิงอยู่กับแนวทางแบบเสรีนิยม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความแข็งแกร่งของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ภาวะที่เกิดขึ้นในก็คือ ในพื้นที่เมือง (และพื้นที่รายรอบที่จะกลายเป็นเมือง) มีกลุ่มผู้ครอบครองที่ดิน



Funded by
the European Union



หลัก ๆ 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นเอกชนรายย่อย ครอบคลุมที่ดินแปลงเล็ก ๆ กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป กลุ่มที่สอง คือผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ที่รวบรวมที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินรายย่อย ที่ดินเหล่านี้ อยู่ในทำเลที่มีศักยภาพที่จะลงทุนในเชิงพาณิชย์ หรือถ้าอยู่นอกเขตที่มีศักยภาพ เจ้าของที่ดินเหล่านี้ ก็จะอาศัยอำนาจทางการเมือง เพื่อสร้างโครงการ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ที่ดินเหล่านี้มีศักยภาพในการลงทุนและให้ผลตอบแทนสูง กลุ่มที่สามของ รัฐ ซึ่งเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่สุดในพื้นที่เมืองในปัจจุบัน

สำหรับกรอบกฎหมายที่สำคัญที่สุด ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง คือกฎหมายผังเมือง การเตรียมที่จะออกกฎหมายเริ่มมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2500 โดยโครงการผังเมืองกรุงเทพมหานคร ที่เรียกว่า ลิขพิวดี และพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งมีประกาศใช้แห่งเดียวเท่านั้น คือ พรฎ พ.ร.ฎ.ให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 85 หน้า 1850 พรบ การผังเมือง 2495 ไม่เคยประกาศใช้ที่ไหนอีกเลย จนกระทั่งมี พรบ ผังเมืองฉบับใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2518 จึงได้ทำให้การวางผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง มีแพร่หลายยิ่งขึ้น

ล่าสุดได้มีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองฉบับเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งปรับปรุงมาจาก พรบ ผังเมือง พ.ศ. 2518 (มีการปรับปรุงมาแล้วก่อนหน้านี้หลายครั้ง) การจัดการและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง (และในประเทศไทย) ยังคงมีรากฐานมาจากการจัดแบ่งโซน ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Euclidean Zoning โดยการกำหนดแบ่งโซนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดรายละเอียดพร้อมเงื่อนไขต่าง ๆ กำกับไว้ จุดมุ่งหมายของการแบ่งโซนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ก็เพื่อ “ส่งสัญญาณ” หรือเป็นกรอบนโยบายควบคุมนักลงทุน ผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง สิ่งที่ได้กล่าวไว้ มีความก้าวหน้าอีกอย่างหนึ่งก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการสร้างผังเมืองของตนเองขึ้นมาได้ (ผังเมืองจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโยธาธิการและผังเมือง) ในระดับจังหวัด ก็มีคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดขึ้นมา เพื่อให้การวางผังเมืองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินก้าวหน้าต่อไป

แม้จะมีความก้าวหน้าในทางนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง แต่ก็ยังมีข้อท้าทายและอุปสรรคต่าง อีกมาก (ซึ่งจะสรุปข้างล่าง) ในปัจจุบันธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเสมือน “เครื่องจักร” หลักในการขับเคลื่อนเมืองคือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งยืนยันจากการศึกษาวิจัยและการสังเกตพบภายใต้การทำงานของโครงการนี้ แม้ว่าการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายปัจจุบันอีกหลายฉบับ (อย่างเช่นกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการถมดิน ฯลฯ) แต่การควบคุมนี้จำเป็นต้องอยู่ในระดับที่ทำให้เกิด “การลงทุน” หรืออย่าง



Funded by
the European Union



น้อยก็ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนน้อยที่สุด นักวิเคราะห์บางคนมองว่า การเติบโตของเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก้าวเข้าสู่ยุคของอสังหาริมทรัพย์ (The real estate turn – Shutkin) ซึ่งการเติบโตของเมืองในประเทศทางเอเชีย มาจากนโยบายและความมุ่งมั่นของรัฐบาล ที่ต้องการเปลี่ยนที่ดินในเมือง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ของที่ดินไปอยู่ในมือของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

ถึงแม้ว่ากฎหมายหรือนโยบายการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง จะก้าวหน้าไปพอสมควรแล้ว แต่ก็มียุทธศาสตร์หลายอย่าง ที่สำคัญได้แก่ กรอบกฎหมายเหล่านี้ มุ่งเน้นการบังคับ (sanction) มากกว่าการจูงใจให้ทำตามกฎหมาย กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย มากกว่าการใช้ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายของการมีกฎหมายหน่วยงานต่าง ๆ ใช้ตัวชี้วัดหน่วยงานของตนเองเป็นกรอบ ในขณะที่การตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นลำดับรองลงไป แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำผังเมืองของตนเองขึ้นมาใช้ได้แล้ว แต่ก็ไม่มีอะไรจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ลงมือทำ หน่วยราชการที่ครอบครองพื้นที่มากที่สุดในเมือง การวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบการใช้ประโยชน์ของที่ดินในพื้นที่เมือง มักจะยกเว้น ไม่บังคับใช้กับที่ราชการ ศูนย์กลางการบริหารราชการ หรือหน่วยราชการในเมือง ไม่อยู่ภายใต้การวางผังเมืองของท้องถิ่น ที่น่าเสียดายยิ่งก็คือ ในกฎหมายฉบับใหม่ แม้ว่าจะกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการวางผังเมือง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง การมีส่วนร่วมเป็นเพียงกระบวนการสำหรับ “ประทับตรา” รับรองความชอบธรรมของการทำงานของหน่วยราชการ ข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง “ธรรมนูญการผังเมือง” แทนที่จะกำหนดกรอบหรือขั้นตอนในการวางผังเมืองจากข้างล่าง โดยเฉพาะจากชุมชนผู้อยู่อาศัยในเมือง กลับไปกำหนดเรื่องเชิงนโยบายในระดับประเทศ อุปสรรคเหล่านี้ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป



Funded by
the European Union



ส่วนที่ 2 ความเปราะบางและประเด็นยุทธศาสตร์

เกริ่นนำ

โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมืองในภาคอีสาน ได้คัดเลือกเมืองจำนวน 6 จากจังหวัดขอนแก่น อุดรธานี และเมืองหนองคายเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาวิจัย และดำเนินโครงการนำร่องเงื่อนไขสำคัญในการคัดเลือกเมืองเหล่านี้ก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ประชาสังคมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการในระดับเมือง ส่วนศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์ (ศปส) จำทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนทางวิชาการ

ในตลอดช่วงของการดำเนินโครงการฯ ได้มีกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้คือ 1) การพัฒนาศักยภาพ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบต่อให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมและภาคีที่ทำงานในเมือง 2) การประเมินความเปราะบาง 3) การสร้างยุทธศาสตร์ และ 4) การดำเนินโครงการนำร่อง ในบทนี้จะสรุปภาพรวมในการดำเนินโครงการ ดังจะเสนอเป็นลำดับต่อไป

1. ภาพรวมของ 6 เมือง

เมืองบ้านไผ่ เป็นอำเภอขนาดใหญ่อำเภอหนึ่งของจังหวัดขอนแก่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นเทศบาลเมือง ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า อำเภอบ้านไผ่เคยเป็นศูนย์การค้าพืชไร่ และได้รับอิทธิพลจากการสร้างทางรถไฟก่อนเมืองขอนแก่น และเมืองอื่น ๆ ที่เราศึกษาในครั้งนี ในปัจจุบันเมืองบ้านไผ่ ยังคงมีความสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยจะเป็น hub ของเส้นทางการคมนาคม ทั้งทางรถไฟและทางรถยนต์ จะมีการก่อสร้างสถานีรถไฟความเร็วสูง และจะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจชีวภาพ ที่ภาคเอกชนจะเข้ามาลงทุน เพื่อนำเอาผลผลิตทางเกษตร (อย่างเช่นอ้อย มันสำปะหลัง) มาแปรรูปให้เป็นสินค้าราคาสูง เช่นเวชภัณฑ์ เครื่องสำอางค์ เป็นต้น

เมืองบ้านไผ่ ตั้งอยู่บนลำห้วยธรรมชาติ ซึ่งทั้งถนนและทางรถไฟ ที่ตัดผ่านเมือง ล้วนแต่วางแนวในลักษณะขวางทางไหลของน้ำ โดยน้ำจะไหลจากทางด้านตะวันออกของเมือง ผ่านตัวเมืองและแนวกันของถนนลงไปยังแก่งละว้า ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่และเป็นแหล่งน้ำจืดสำคัญของเมือง ในปี พ.ศ. 2563 ได้เกิดพายุโศกุนต์ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมเมืองอย่างฉับพลัน ก่อความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยริมห้วยจิก ซึ่งเป็นที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย ภัยพิบัติในครั้งนั้น ได้ทำให้ปัญหาของเมืองบ้านไผ่ได้รับความสนใจ และมีความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ที่เข้ามาศึกษาและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปรับตัวแก้ไขปัญหา หลีกเลี่ยงการเกิดภัยพิบัติหรือลดผลกระทบหากมีเหตุการณ์แบบเดิม ในพื้นที่เมืองบ้านไผ่



Funded by
the European Union



โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้เข้าไปทำงานร่วมกับเครือข่ายชุมชน เทศบาลเมืองบ้านไผ่ที่ได้รับผลกระทบ โดยเครือข่ายนี้ ได้ทำงานร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) และเครือข่ายอื่น ๆ อยู่แล้ว ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ทางภาคเอกชนคือ กรอ บ้านไผ่ ได้ให้ความสนใจและเข้ามาร่วมมือในการทำงานร่วมกับชุมชน เด่นชัดมากกว่าเมืองอื่น ๆ อีก 5 เมือง

เมืองขอนแก่น ถือได้ว่าเป็นเมืองหลักที่สำคัญเมืองหนึ่งบนแนวระเปียงมิตรภาพ ขนาดทางเศรษฐกิจของเมืองขอนแก่น เป็นรองจากเมืองนครราชสีมาเท่านั้น ความสำคัญนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐ ที่ทุ่มเทเพื่อสร้างเมืองขอนแก่นให้เป็น “เมืองหลวงของภาคอีสาน” แต่ในอีกส่วนหนึ่งก็มาจากตำแหน่งที่ตั้งของเมือง ในปัจจุบันเมืองขอนแก่นมีสถานะเป็นเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น รายรอบไปด้วยเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมประชากรเข้าด้วยกันแล้ว น่าจะเกิน 5 แสนคน ทั้งนี้ ไม่รวมประชากรแฝงที่นับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น

เช่นเดียวกับเมืองบ้านไผ่ เมืองขอนแก่นตั้งอยู่บนแนวทางรถไฟและแนวถนนมิตรภาพ อีกไม่นาน ก็จะมีการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูง ซึ่งแนวที่กำหนดไว้ก็จะอยู่บนที่ดินของทางรถไฟเป็นหลัก โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้เลือกทำงานกับชุมชนริมทางรถไฟ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (คือโครงการรถไฟความเร็วสูง) การอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ หรือเป็นปัญหาสำคัญของเมือง และมีภาวะคาราคาซังมาตลอด ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากว่า เมืองก็อาศัยบริการราคาถูกของผู้คนเหล่านี้ หล่อเลี้ยงให้เมืองดำเนินต่อไปได้ และ “ผู้บุกรุก” เหล่านี้ ก็อาศัยเมืองหรือการจ้างงานในเมือง เป็นแหล่งยังชีพ (ภาวะ interdependence) ปัญหาคนจนเมืองที่ปัญหาการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ได้ทำให้เกิดเครือข่ายสลัมสี่ภาคขึ้นมา สำหรับในเมืองขอนแก่น โครงการฯ ได้เลือกกลุ่มเป้าหมายหลัก จำนวน 4 ชุมชน คือชุมชนมิตรภาพ, ชุมชนหนองวัดทองช้าง, ชุมชนเทพารักษ์ 4, และ ชุมชนหนองแวงตาชู 4 ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น ซึ่งเป็นชุมชนในที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในแนวอพยพทั้งชุมชนของโครงการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งภายในปี พ.ศ.2571 หรือระยะอีก 5 ปี จะต้องกลายเป็นคนไม่มีที่อยู่อาศัยฉับพลัน หากไม่มีการรวมกลุ่มรับมือต่อรองแก้ไขปัญหา อนาคตมีความเสี่ยงสูงมาก จะกลายเป็นคนไร้บ้านอย่างถาวร และเป็นชุมชนที่มีสภาวะความเปราะบาง ทั้งอาชีพและรายได้ สิ่งแวดล้อมในชุมชน และคุณภาพชีวิตของครัวเรือน และมักไม่ถูกยอมรับและรับฟังเสียงปัญหาจากกลไกของท้องถิ่นและภาคนโยบายเท่าที่ควร โดยได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคประชาสังคม ที่ทำงานอยู่ในชุมชนนั้นอยู่แล้ว

เมืองหนองสำโรง เป็นพื้นที่ชุมชนเมือง ที่ตั้งอยู่ติดกับเทศบาลนครอุดรธานี โดยมีถนนวงแหวนเป็นแนวกันเขตแดน เมืองหนองสำโรงถือได้ว่าเป็น “ส่วนขยาย” ของเมืองอุดรธานี ความเป็นเมืองเริ่มต้นมาจากการขยายตัวของอสังหาริมทรัพย์ คือการสร้างหมู่บ้านจัดสรร ที่ขยายตัวเข้ามาในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่หนองสำโรง เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ตั้งอยู่ใกล้ลำห้วยหลัก ที่รับน้ำมาจากทางทิศตะวันตก จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมจากการเอ่อล้นตลิ่ง ที่สำคัญก็คือ พื้นที่เมืองหนองสำโรง ตั้งอยู่บนเส้นทาง (ลำห้วยเล็ก ๆ) รองรับการระบายน้ำออกมาจากเทศบาลนครอุดรธานี



Funded by
the European Union



เมื่อประมาณกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ปัญหาน้ำท่วมขังพื้นที่เมืองหนองสำโรง ได้กลายมาเป็นปัญหาถาวร คือมีน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี มากบ้างน้อยบ้าง ในขณะเดียวกัน ก็มีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย ขยายตัวต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ปัญหาน้ำท่วม จะรุนแรงมากในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างมานานแล้ว อย่างเช่น หมู่บ้านไทยสมุทร โครงสร้างพื้นฐานทรุดโทรม ไม่ได้ได้รับการบำรุงที่เหมาะสม โดยเฉพาะระบบระบายน้ำ โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้ร่วมกับภาคีเครือข่ายภายใต้การนำของสมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์และนักวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีร่วมมือกันทำงาน (คก.phase 2) ส่วนโครงการ phase 1 หนองสำโรงใช้ศูนย์ส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง(ศสล.) ไม่ได้สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

เมืองสามพร้าว เป็นอีกเมืองที่เป็นส่วนขยายของเมืองอุดรธานี แต่อยู่ไกลออกไป โดยอยู่ห่างจากแนวเขตเทศบาลนครอุดรธานี (ถนนวงแหวน) ออกไปราว 14 กิโลเมตร เมืองสามพร้าวเมื่อราว 10 กว่าปีที่ผ่านมา ยังคงมีสภาพเป็นหมู่บ้านชนบท ผู้คนยังชีพด้วยการเข้าไปทำงานในเมืองควบคู่ไปกับการทำการเกษตรบนที่ดินของตนเอง แต่เมื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้รับอนุมัติให้ก่อสร้างมหาวิทยาลัย และย้ายออกมาจากที่ตั้งเดิม (ได้ลงนามบันทึกข้อตกลง ระหว่าง ม.ราชภัฏอุดรธานี กับอบต.สามพร้าว เมื่อวันที่ 4 มิ.ย. 2547 และต่อมาปี พ.ศ. 2549 สภามหาวิทยาลัยฯ ได้อนุมัติโครงการขยายมหาวิทยาลัยฯ บนพื้นที่ใหม่ ณ ตำบลสามพร้าว อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางการบริการความรู้ การฝึกอบรม การศึกษาวิจัย รวมถึงการขยายโอกาสทางการศึกษาในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ชื่อว่า "โครงการจัดตั้งศูนย์การศึกษาสามพร้าว มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี") ได้ทำให้ชุมชนบ้านสามพร้าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในช่วงเริ่มก่อตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีสถานะเป็น อบต และกำลังดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาลตำบล เพราะประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่เพิ่มขึ้น

เช่นเดียวกับการสร้างหน่วยราชการที่อื่น ๆ การสร้างมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้อาศัยพื้นที่สาธารณะ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่มีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ขนาด 2,350 ไร่ นอกจากนั้นยังมีสนามกีฬา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ที่ทำงานของสำนักงานป้องกันและควบคุมโรคที่ 8 กำลังมีการก่อสร้างโรงพยาบาลและศูนย์การแพทย์ สถาบันพระบรมราชชนก วิทยาเขตอุดรธานี และอื่น ๆ อีกมาก ในแง่ของการใช้ทรัพยากร การใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อทำให้เกิด “เมือง” ถือว่าเป็นการลงทุน ที่มีต้นทุนน้อย และผลตอบแทนมาก (เนื่องจากไม่ได้เวนคืนที่ดิน) การก่อสร้างและของหน่วยราชการเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของท้องถิ่น พลเมืองของบ้านสามพร้าวไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ในการกำหนดว่า จะเกิดอะไรขึ้นบ้าง ในพื้นที่ของพวกเขา หน่วยราชการเหล่านี้ ไม่ได้ถูกกำกับโดยกฎหมายผังเมือง ในปัจจุบันเริ่มปรากฏปัญหาจากการกลายเป็นเมืองขึ้นมาชัด นับตั้งแต่ความแออัด อุบัติเหตุ ปัญหาการระบายน้ำ การกำจัดขยะ และกำลังจะเกิดปัญหาอื่น ๆ อีกมาก และที่สำคัญคือ แม้ว่าพลเมืองของบ้านสามพร้าวได้ตระหนักปัญหาเหล่านี้แล้ว แต่ยังไม่องค์กรใด ๆ เข้ามาผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ด้วยการนำของ สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์และนักวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีร่วมมือกันทำงาน



Funded by
the European Union



(คท. phase 2) ส่วนโครงการ phase สามพบว่าใช้สมาคมส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม(Hrea) ไม่ได้สังกัดมหัศจรรย์ราชภัฏอุดรธานี ได้เข้าไปทำงานในพื้นที่นี้

เมืองสระใคร เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอสระใคร นอกจากที่ว่าอำเภอ ก็มีหน่วยราชการ อื่น ๆ อย่างเช่นโรงพยาบาล การศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานเกษตรอำเภอ หากเปรียบเทียบกับชุมชนที่ตั้งอำเภอทั่ว ๆ ไป ถือได้ว่าเมืองสระใคร ยังคงสภาพความเป็นชนบทอย่างมาก

ในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมา มีแนวนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วคือการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone – SEZ) ซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ที่เรากล่าวไว้ในบทที่ผ่านมา ป่าชุมชนบ้านสระใคร ที่อยู่ห่างจากชุมชนออกไปราว 3 กิโลเมตร ได้ถูกประกาศให้เป็นที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการยกเลิกสถานะ “ป่าชุมชน” ที่ประกาศโดยกรมป่าไม้ก่อนหน้านี้ และให้ที่ดินผืนนี้ ไปอยู่ภายใต้กรรมนารักษ์ แผนงานอันนี้ หากเกิดขึ้นจริง ชุมชนบ้านสระใครก็จะมีสภาพเช่นเดียวกับชุมชนสามพร้าว คือชุมชนจะกลายเป็นเมืองและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเช่นเดียวกัน การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษบนป่าชุมชนแห่งนี้ ไม่ได้มีผังเมืองกำกับ ปัจจุบันยังไม่มีเอกสารรายละเอียดการประมวลการใช้ที่ดินผืนนี้ เพื่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชุมชนจึงคงสภาพเดิมอยู่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยกเว้นสภาพป่าชุมชนซึ่งถูกบุกรุกทำลายลงไปมากแล้ว กลุ่มผู้นำชุมชน จึงเสนอตัวเข้ามาทำงานร่วมกับโครงการฯ เพื่อเตรียมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และหนึ่งในแผนที่ชุมชนอยากผลักดันร่วมกัน คือต้องการกับที่ป่าชุมชนไว้ส่วนหนึ่ง (พื้นที่ป่าชาวบ้านไชยา ประมาณ 50 ไร่) เพื่อคงสภาพเป็นป่าชุมชน

ชุมชนโคกแมงเงา เป็นชุมชนดั้งเดิม อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหนองคาย ชุมชนได้รับอิทธิพลจากการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 พื้นที่ตั้งชุมชน ติดกับแหล่งพื้นที่ชุ่มน้ำหนองกอมเกาะ ที่อยู่ใกล้กับแม่น้ำโขง เมื่อมีการก่อสร้างสะพาน ประกอบกับความเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองหนองคาย ได้ทำให้พื้นที่บริเวณนี้ ปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ในทางพาณิชย์มากขึ้น อย่างเช่นการสร้างที่พัก รีสอร์ท ร้านอาหาร และอื่น ๆ

เมื่อประมาณเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา พอช ได้เริ่มโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมือง หรือที่เรียกว่าโครงการบ้านมั่นคง ที่จังหวัดหนองคายได้มีโครงการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่อาศัยของเมืองหนองคาย โดยใช้ที่ดินที่ราชพัสดุ (ของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง) ที่อยู่ติดกับชุมชนโคกแมงเงาเป็นที่ก่อสร้าง และได้ทำให้เกิดชุมชนโคกแมงเงาส่วนขยาย โครงการบ้านมั่นคง ก่อตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกออกสำหรับที่พักอาศัย และขณะนี้สมาชิกส่วนใหญ่ผ่อนชำระค่าที่พักอาศัยไปหมดแล้ว ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และเครือข่ายอื่น ๆ ได้ร่วมมือกับเทศบาลเมืองหนองคาย ในการทำโครงการธนาคารขยะ ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่มีความโดดเด่นของเทศบาล แต่นอกเหนือจากปัญหาเรื่องขยะแล้ว ชุมชนโคกแมงเงาก็มีปัญหาความท้าทายอื่น ๆ อีกมากทั้งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่การปล่อยน้ำเสียลงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะของธุรกิจและผู้อยู่อาศัย ปัญหาทางสังคมที่มีผู้คนจากต่างถิ่นที่มาอาศัยอยู่



Funded by
the European Union



ร่วมกัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพของหนองกอมเกาะ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ อันเนื่องมาจากการเข้าไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ กลุ่มผู้นำกลุ่มออมทรัพย์ ชุมชนโคกแมงเงา ได้สนใจเข้าร่วมงานกับโครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง

ความเปราะบางของเมือง

1. ผู้นำและผู้มีส่วนได้เสีย มองความเปราะบางอย่างไร

จากการประชุมกลุ่มย่อย และการพบปะผู้นำ ผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนของเมือง ผู้นำเหล่านี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่มีความสำคัญในระดับต้น ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขไว้ดังนี้

เมืองบ้านไผ่

ที่อยู่อาศัยไม่มีเอกสารสิทธิ์ (พื้นที่รถไฟ) มีพื้นที่ใหม่รับรองแต่คนไม่เข้าอยู่ คนในพื้นที่ยังเข้าไม่ถึงข้อมูล ปัญหาน้ำท่วมเกิดในพื้นที่ 4 ชุมชน (มิตรภาพ ช.4, ม.1พัฒนา,สุมนามัย,ไผ่เก่า)

ชุมชนมิตรภาพ (เมืองขอนแก่น)

ปัญหาที่อยู่อาศัย (พื้นที่รถไฟ) น้ำท่วม,น้ำเน่าขัง (เนื่องจากเป็นทางน้ำเดิม/ร่องระบายน้ำเดิม) มีข้อเสนอสำคัญ เช่น ปรับพื้นที่รอบรางรถไฟเพื่อใช้ประโยชน์,ที่อยู่อาศัยพื้นที่ใหม่ เกิดในพื้นที่ 4 ชุมชน ตามแนวโครงการรถไฟความเร็วสูง (มิตรภาพ,หนองวัดฯ,หนองแวงตราซู่,เทพารักษ์)

ชุมชนหนองสำโรง

ภัยพิบัติน้ำท่วม เกิดจากสภาพทางกายภาพ มีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำ สิ่งปลูกสร้างและที่อยู่อาศัยไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม เกิดการกั้นการไหลของน้ำจนทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม ปัญหาการจัดการเชิงสถาบันและการไม่รวมกลุ่มในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาน้ำท่วมยังคงไม่ถูกแก้ไข

ชุมชนสามพร้าว

การเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่ดิน รัฐมีแผนที่จะเปลี่ยนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน (นรส.) ให้เป็นหน่วยงานราชการ ทำให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายและเกิดปัญหาการไร้ที่อยู่

ชุมชนสระใคร

การอนุรักษ์ป่าชุมชน ก่อนที่จะมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ ป่าชุมชน 718 ไร่ถูกดูแลโดยชุมชนบ้านไชยา มีคณะกรรมการบริหาร แต่ต่อมาถูกประกาศให้กลายเป็นพื้นที่ราชพัสดุส่งผลให้ระบบนิเวศป่าเปลี่ยนแปลงไป ชุมชนได้รับผลกระทบ ความมั่นคงทางอาหาร ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ ปัญหาด้านสังคม(อุบัติเหตุ อาชญากรรม) ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า)

ชุมชนโคกแมงเงา

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองโดยเน้นไปที่ 3 ประเด็นหลักที่ชุมชนเห็นว่าได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ น้ำเสีย ขยะ และไฟฟ้าดับ

2. คนในชุมชนมองปัญหาที่ตนเองเผชิญอะไรบ้าง



Funded by
the European Union



ภายใต้โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง มีการสำรวจความเห็นของตัวแทนครัวเรือนในชุมชน ชุมชนละ 100 คน จำนวนทั้งหมด 600 คน เมื่อถามว่า ครัวเรือนเคยประสบปัญหาหรือภัยพิบัติอะไรบ้าง 5 ลำดับแรกของภัยพิบัติของแต่ละชุมชน สรุปได้ดังนี้ (เรียงตามลำดับความสำคัญของแต่ละเมือง)

เมืองบ้านไผ่ น้ำท่วม ลมพายุ อากาศร้อนจัดหนาวจัด น้ำเสีย สิทธิในที่อยู่อาศัย

ชุมชนมิตรภาพเมืองขอนแก่น น้ำท่วม สิทธิในที่อยู่อาศัย ลมพายุ ผลกระทบของโครงสร้างพื้นฐาน อากาศร้อนจัดหนาวจัด

ชุมชนหนองสำโรง น้ำท่วม ผลกระทบจากการกลายเป็นเมือง ผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาขยะสิ่งปฏิกูล ปัญหาการเพิ่มประชากร

เมืองสามพริ้ว ปัญหาการจราจร ลมพายุ การขาดแคลนน้ำ ผลกระทบจากการเป็นเมือง ฝุ่นละออง และมลพิษทางอากาศ

ชุมชนสระใคร การขาดแคลนน้ำ ไฟฟ้าดับ/ไฟฟ้าไม่พอ ลมพายุ อากาศร้อนจัดหนาวจัด ปัญหาฝุ่นละอองและมลพิษทางอากาศ

ชุมชนโคกแมงเงา ไฟฟ้าดับ/ไฟฟ้าไม่พอ อากาศร้อนจัดหนาวจัด น้ำเสีย ลมพายุ ฝุ่นละอองและมลพิษทางอากาศ

3. ความไวต่อการได้รับผลกระทบของปัญหาและความสามารถในการปรับตัว

การสำรวจครัวเรือนทั้ง 600 ครัวเรือนจาก 6 ชุมชนโดยใช้แบบสอบถามชุดเดียวกัน เราได้ครัวเรือนประเมินความอ่อนไหวหรือความไวต่อการได้รับผลกระทบภัยพิบัติ ในแต่ละข้อความที่เรากำหนดให้เป็นตัวชี้วัด เราได้ให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ประเมินโดยแบ่งออกเป็น น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด ข้อความที่เราให้ผู้ตอบแบบสอบถามทำการประเมิน มีดังนี้

ความอ่อนไหวหรือความไวต่อภัยพิบัติ มี 6 ข้อความได้แก่ (คะแนนสูงสุด 30 คะแนน ต่ำสุด 6 คะแนน)

- ครัวเรือนที่มีกลุ่มคนเปราะบาง/กลุ่มพึ่งพิงจะได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- ท่านไม่มีความมั่นคงในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัย โดยมีโอกาสจะถูกเวนคืน หรือถูกโยกย้าย
- ครัวเรือนของท่านสามารถเข้าถึงการมีงานทำได้เพิ่มมากขึ้น*
- ผู้หญิงจะได้รับผลกระทบด้านร่างกายและจิตใจเมื่อเผชิญหน้ากับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทุกวันนี้ส่งผลต่อรายได้ของครัวเรือนท่าน
- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อวิถีการผลิตของครัวเรือนท่านที่เปลี่ยนแปลงไป



Funded by
the European Union



ความสามารถในการปรับตัว มี 12 ข้อความได้แก่ (คะแนนสูงสุด 60 คะแนน ต่ำสุด 12 คะแนน)

- หากที่อยู่อาศัยของท่าน ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ ท่านมีความสามารถซ่อมแซมฟื้นฟูตัวเอง โดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากทางราชการ
- ท่านมั่นใจว่า ระบบแจ้งเตือนภัยพิบัติ มีความพร้อม และท่านจะได้รับข้อมูลทันเวลาเมื่อเกิดภัย
- ครักเรือนท่าน มีรายได้เพียงพอในการแก้ปัญหา หากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หรือการผันแปรของสภาพอากาศ
- ท่านมั่นใจว่า จะได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการอย่างทันท่วงที เมื่อเกิดภัยพิบัติ
- โครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่นถนนหนทาง หรือท่อระบายน้ำในชุมชนของท่าน มีความพร้อมใช้งานเสมอ
- ชุมชนมีกรรมการ ที่เป็นผู้นำ และพร้อมให้ความช่วยเหลือหรือประสานงาน เมื่อเกิดภัยพิบัติ
- ชุมชนของท่านมีความร่วมมือ และช่วยเหลือกันและกันเสมอ
- ครักเรือนของท่าน มีการคัดแยกขยะ ก่อนนำไปทิ้ง
- ชุมชนของท่าน มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนรวม และสมาชิกชุมชน สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เมื่อประสบภัยพิบัติ
- ท่านมั่นใจว่า ครักเรือนและชุมชนของท่าน จะไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคต
- ท่านติดตามข้อมูลข่าวสารการผันแปรของสภาพอากาศ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติเสมอ
- ครักเรือนของท่านมีการเก็บออมเงินไว้สำหรับใช้ในยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน

คะแนนเฉลี่ย จำแนกเป็นรายชุมชน ของความอ่อนไหว/ความไวต่อภัยพิบัติ และศักยภาพหรือความสามารถในการปรับตัวรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ สรุปลไว้ในตารางข้างล่าง

ประเด็น	ค่าสถิติ	ชุมชน
---------	----------	-------



Funded by
the European Union



		บ้านไผ่	ขอนแก่น	สาม พร้าว	หนอง สำโรง	สระ ใคร	โคก แมงเงา
ความอ่อนไหว/ความไวต่อภัย พิบัติ	Means	16.91	16.95	12.87	15.7	15.44	12.58
	Max	30	25	24	23	27	27
	Min	7	6	6	6	6	6
ศักยภาพหรือความสามารถ ในการปรับตัวรับมือต่อการ เปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ	Means	31.1	30.17	36.42	35.06	36.75	39.05
	Max	58	48	48	53	47	56
	Min	21	14	12	22	21	26

หมายเหตุ: คะแนนเฉลี่ยความอ่อนไหว/ความไวต่อภัยพิบัติสูง ซึ่งมีความไว (sensitivity) ต่อภัยพิบัติสูง เช่นเดียวกัน คะแนนเฉลี่ยความสามารถในการปรับตัวสูง ซึ่งมีความสามารถในการปรับตัวสูง ในขณะที่คะแนนเฉลี่ยต่ำ ซึ่งในทางตรงกันข้าม

ประเด็นทางยุทธศาสตร์ (Strategic issues)

การประเมินความเปราะบาง และปัญหาความท้าทายภายใต้โครงการนี้ ที่นำเสนอไว้ข้างต้น พบว่ามีความหลากหลาย และมีประเด็นแยกย่อยออกไปมาก ผลของการประเมินความเปราะบาง ได้นำเข้าไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ในเวที shared learning dialogues (SLD) นอกจากผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนที่เข้าร่วมในโครงการแล้ว โครงการได้เชิญนักวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย มาให้ข้อเสนอแนะ และให้ความเห็นเพิ่มเติม โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมืองภาคอีสาน ได้สรุปประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ 3 ประเด็นดังนี้

1. สิทธิต่อเมือง (Right to the city)

โดยพื้นฐานแล้ว เมืองเกิดขึ้นมาจากการปรับแต่งสภาพทางกายภาพ ให้เป็นที่อยู่อาศัยและเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างเมืองขึ้นมาเพื่อบรรลุความอยู่ดีมีสุขในการดำเนินชีวิต แต่ในขณะเดียวกัน เมืองก็เป็นเครื่องมือสำหรับการสะสมทุน เมืองกับการพัฒนาหรือการขยายตัวของทุนนิยม จึงไม่ออกแยกขาดจากกันได้ ในกระบวนการสะสมทุนและการลงทุนซ้ำนี้ ผู้อาศัยอยู่ในเมืองในแห่งหนึ่งได้ถูกทำให้เป็นผู้บริโภคร (ซึ่งในแง่นี้ มนุษย์ได้กลายเป็นผลผลิตหรือผู้ที่ถูกสร้างด้วยเมือง – ที่เขามีส่วนในการสร้างมันขึ้นมาเอง) ประเด็นที่ติดตามมาในเรื่องนี้ จึงไม่ใช่คำถามในเรื่องสิทธิของปัจเจกตามแนวเสรีนิยม (ซึ่งผู้บริโภครในเมืองเป็นอิสระในฐานะที่เป็นปัจเจก – หากมีเงิน และมีเสรีภาพในการแสวงหางานเพื่อเลี้ยงชีพ – หากมีตลาดและการจ้างงานเพียงพอ และมีทักษะที่ตรงกับความต้องการของตลาด) แต่เป็นสิทธิส่วนรวมต่อเมือง (collective) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากเสรีภาพ ในการที่จะสร้างเมืองและสร้างตนเองในฐานะที่เป็นพลเมืองของเมือง



Funded by
the European Union



รากฐานสำคัญ ที่นิยามประเด็นสิทธิต่อเมือง ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง (โดยเฉพาะผู้ประกอบการ) ที่กำหนดและควบคุมการจัดสรรทรัพยากร โดยอย่างเช่นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ที่อาจจะทำให้เราเข้าใจเรื่องสิทธิต่อเมืองมากขึ้น คือกรณีชุมชนบ้านจัดสรรสำหรับผู้มีรายได้สูง ชุมชนเช่นนี้มักจะมีกำแพงกันประตูเพื่อคัดกรองการเข้าออก ซึ่งเรียกว่า Gated Community ผู้ที่จะเข้าไปข้างในได้คือผู้ที่อยู่อาศัยและผู้ที่จะเกี่ยวข้องเท่านั้น บ้านจัดสรรมักจะมีรั้วรอบขอบชิด กันชุมชนบ้านจัดสรรออกมาจากชุมชนที่อยู่รายรอบ ภายในหมู่บ้านจัดสรร มักจะมีบริการสำหรับคนที่อยู่ภายใน อย่างเช่นคลับ ที่ออกกำลังกาย สระว่ายน้ำ การสร้างบ้านจัดสรร บางครั้งได้ปิดกั้นทางน้ำธรรมชาติ และส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่รายรอบ บ้านจัดสรรแบบนี้ ให้ภาพของ “อภิสิทธิ์ชน” ของเมืองอย่างเด่นชัด และการจัดสรรทรัพยากรในเมือง ในลักษณะที่แสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันของ “สิทธิต่อเมือง” ยังมีอีกมากมาย อย่างเช่นการวางสถานที่ตั้งของหน่วยราชการ ที่ใช้พื้นที่สิ้นเปลือง ในขณะที่ผู้อยู่อาศัยในเมืองจำนวนมาก ไม่มีที่พักอาศัยที่เหมาะสม การขาดการขนส่งสาธารณะ หรือลดโรงเรียนที่ทำให้การจราจรบริเวณโรงเรียนติดขัด และส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง สำหรับปรากฏการณ์ที่โครงสร้างสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ยกขึ้นมาภายใต้ประเด็นสิทธิต่อเมือง คือชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่อาศัยอยู่บนที่สาธารณะ คือริมรางรถไฟ

2. การปกครองเมืองแบบร่วมมือของพหุภาคี (Multi-stakeholder collaborative governance)

ประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ มาจากปัญหาความหลากหลาย และความซับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง ความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาของเมืองส่วนหนึ่ง ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนทรัพยากร หรือขาดผู้รับผิดชอบ แต่เกิดจากการประสานการทำงานข้ามหน่วยงานกัน ซึ่งปัญหาการขาดการประสานงาน เกิดมาจากแนวคิดการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน และการจัดการปกครองแบบอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นหลัก (function-based governance) ทางออกของเรื่องนี้ก็คือการหันไปหาการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance)

การแปลคำว่า governance ให้มีความหมายเท่ากับคำว่า การจัดการปกครองในภาษาไทย ยังคงเป็นเรื่องใหม่ และในภาษาไทย คำว่า government กับ governance แทบจะแยกจากกันไม่ออก ในที่นี้เราเสนอว่า คำว่า government ให้มีความหมายถึง “องค์กร” โครงสร้าง หรือระเบียบกฎหมาย ส่วนคำว่า governance ให้มีความหมายถึงกระบวนการ คำว่าจัดการปกครองแบบร่วมมือ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม ซึ่งรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม กระบวนการจัดการปกครองแบบร่วมมือ จึงเกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการค้นหาปัญหา การตัดสินใจร่วมกัน และการร่วมกันรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีลักษณะที่มีความซับซ้อน ในกรณีของปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ ที่เรายกขึ้นมา เห็นได้ชัดว่าเป็นปัญหาที่ซับซ้อน เกี่ยวข้องกับคนหลาย



Funded by
the European Union



กลุ่ม อย่างเช่นปัญหาน้ำท่วม เกิดจากการขาดแคลนหรือโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ เหมาะสม เกี่ยวข้องการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เกี่ยวข้องกับการออกแบบและวางผังเมืองและอื่น ๆ อีกมาก

คำว่าจัดการปกครองแบบร่วมมือ ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีอำนาจใหม่ หรือองค์กรใหม่ ที่มีอำนาจเหนือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมด เข้ามาจัดระเบียบเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา ซึ่งมักจะหมายถึงอำนาจที่ (บังคับ) ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องทำงานแบบ “บูรณาการ” แต่หมายถึงว่าภายใต้การทำงานที่มีองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะนี้ จะทำอะไรให้องค์กรเหล่านั้น สามารถที่จะ “ข้ามกำแพงของอำนาจหน้าที่องค์กร” มาทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้ ในการบริหารงานแบบเดิมที่ยืนอยู่บน government function-based การดำเนินการแบบนี้ อาจจะถูกมองว่าเป็นงานที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ ธุระไม่ใช่ หรืออาจเป็นการก้าวก่ายขององค์กรอื่น แต่ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ปัญหาที่เรา กำลังเผชิญอยู่ ไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะใน function ของกรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ปัญหาบางอย่างที่เป็นปัญหาใหม่ ๆ อาจจะนอก functions ขององค์กรที่มีอยู่ก็ได้ การก้าวออกมานอกขอบเขตขององค์กรนี้ เป้าหมายแรกก็เพื่อทำความเข้าใจปัญหาร่วมกับองค์กร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เข้าใจเป้าหมายร่วมที่ตรงกับหน่วยงานอื่น ๆ (โดยวางอยู่บนประโยชน์ของสาธารณะ) แล้วรับผิดชอบแก้ไขปัญหาใน functions ของตนเอง ที่มีทิศทางที่สอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ การจัดการปกครองเมืองภาคี จึงเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญยิ่ง

3. เมืองบนฐานระบบนิเวศ (ecosystem-based solutions)

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า มนุษย์สร้างเมือง ด้วยการปรับแต่งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการอยู่อาศัย และการบรรลุความอยู่ดีมีสุข (และในทางกลับกัน ภายภาคที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ได้มีอิทธิพลหรือ “สร้าง” มนุษย์ขึ้นมาด้วย) แม้ว่าการปรับแต่งเหล่านี้ จะอาศัยความรู้ เทคโนโลยี ที่มนุษย์ผลิตขึ้นมาเอง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้ “ขีดจำกัด” ของระบบนิเวศ กล่าวคือมนุษย์มีความจำเป็นต้องอาศัยอาหารที่ผลิตขึ้นมาโดยอาศัยพื้นดินและความอุดมสมบูรณ์ในดิน ต้องอาศัยน้ำสะอาดเพื่อการบริโภคและการผลิต ต้องมีอากาศสะอาด ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นคุณประโยชน์จากระบบนิเวศ (ecosystem services) ที่มนุษย์ยังไม่สามารถผลิตขึ้นมาเองได้ ถ้าหากคุณประโยชน์จากระบบนิเวศเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะรองรับการเป็นเมือง หรือถูกทำลายลง ก็จะทำให้เมืองต้องหันไปพึ่งพาระบบนิเวศจากพื้นที่อื่น ๆ หรือเมืองล่มสลายในที่สุด

ความตระหนักต่อขีดจำกัดระบบนิเวศในปัจจุบัน ได้กลายมาเป็นปัจจัยขับเคลื่อน หรือยุทธศาสตร์หลักอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเมือง ซึ่งในปัจจุบันมักจะอ้างถึงภายใต้ Nature-based solutions – NbS ปัญหาและสภาพของเมืองที่เรานำเสนอไว้ก่อน เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศธรรมชาติอย่างมาก บางกรณีระบบนิเวศธรรมชาติได้ถูกทำลาย เสียหายไปมากแล้ว อย่างเช่นทางน้ำธรรมชาติ ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ แต่เมืองบางแห่งพึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการสร้างเมืองแบบสมัยใหม่ ซึ่งมีนิเวศธรรมชาติอยู่มากพอสมควร ยุทธศาสตร์ในด้านนี้ เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจถึงบริการของระบบนิเวศ และหน้าที่ของระบบนิเวศธรรมชาติต่อเมืองให้



Funded by
the European Union



เหมาะสม นำเอาระบบนิเวศธรรมชาติมาใช้ (บำรุง รักษา หรือสร้างขึ้นมาใหม่) อย่างเหมาะสม เพื่อลดต้นทุน
ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปได้และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กิจกรรมนำร่องของเมือง

ภายใต้กรอบคิดประเด็นยุทธศาสตร์ข้างต้น ได้มีการแบ่งทีมออกเป็น 3 ทีม รับผิดชอบแต่ละ
ยุทธศาสตร์ กล่าวคือเมืองขอนแก่น รับผิดชอบประเด็นยุทธศาสตร์สิทธิต่อเมือง จังหวัดอุดรธานี รับผิดชอบ
ประเด็นยุทธศาสตร์การจัดการปกครองเมืองแบบร่วมมือของพหุภาคี และจังหวัดหนองคายรับผิดชอบประเด็น
ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเมืองบนฐานนิเวศ เมืองแต่ละเมือง ได้กำหนดกิจกรรมนำร่อง เพื่อมุ่งไปสู่
ยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นที่จะต้องตระหนักในที่นี้คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ข้างต้น ไม่อาจจะแยก
ขาดจากกันโดยสมบูรณ์ได้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และที่สำคัญก็คือ กิจกรรมนำร่องที่กำหนดขึ้น มิได้มี
จุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาภายใต้ยุทธศาสตร์นั้น ๆ อย่างเบ็ดเสร็จ แต่เป็นกิจกรรมที่มีทิศทางเพื่อมุ่งไปสู่การ
แก้ไขปัญหาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์นั้น ในช่วงที่มีการนำเสนอกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาภายใต้
ประเด็นทางยุทธศาสตร์ทั้งสาม ได้มีเสนอให้ใช้กระบวนการบางอย่างร่วมกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมนำร่อง
กล่าวคือ

1. การทำความเข้าใจปัญหาร่วม

ถึงแม้จะมีการประเมิน มีการใช้กระบวนการที่เป็นวิชาการ และมีนำเอาข้อสรุปจากการประเมินมา
นำเสนอหลายครั้ง แต่โครงการยังมองเห็นความจำเป็นในการทำความเข้าใจปัญหาร่วมอีกครั้ง โดยอาศัย
กระบวนการมีส่วนร่วม การสัมมนาได้มีข้อเสนอให้ทั้งสามทีม ใช้กระบวนการจัดทำ “แผนผังภูมินิเวศ” เป็น
เครื่องมือในการทำความเข้าใจปัญหาร่วม โดย ศปส ได้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ โดยการจัดประชุม
ปฏิบัติการขึ้นมา ทั้งนี้มองว่า แผนผังภูมินิเวศ จะเป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจปัญหาร่วม เพราะเป็น
กระบวนการที่ช่วยให้มองเห็นข้อมูล ด้วยการเข้าร่วมทำแผนที่ (visualized)

2. การจัดทำฉากรหัสอนาคต

กระบวนการหรือเครื่องมืออีกอย่างที่ทางทีม ศปส แนะนำให้ดำเนินการภายใต้โครงการนำร่องคือการ
จัดทำฉากรหัสอนาคต โดยมองว่า กระบวนการหรือกิจกรรมดังกล่าวนี้ จำทำให้ภาคีที่เข้ามาร่วมมือ ตกลงใน
เป้าหมาย หรือวิสัยทัศน์ร่วม เพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. การจัดทำธรรมนูญผังเมืองชุมชน

แนวคิดในการนำเสนอให้โครงการนำร่องจัดทำธรรมนูญผังเมืองชุมชน ก็คือให้ชุมชนร่วมกันทำ
ข้อกำหนด เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม ที่ภาคีมีข้อตกลงร่วมกัน โดยธรรมนูญหรือข้อตกลงดังกล่าวนี้ อาจจะได้
มีสภาพบังคับหรือการ sanction ถ้าหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง จุดมุ่งหมายก็เพื่อให้ภาคีที่
เกี่ยวข้องมองเห็นความสำคัญของการจัดทำผังเมืองแบบล่างขึ้นบน ซึ่งจะมีความสำคัญยิ่งในอนาคต



Funded by
the European Union



ในทางปฏิบัติ กิจกรรมนำร่องทั้ง 6 เมืองไม่ได้ใช้กระบวนการทั้ง 3 อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องด้วยความเฉพาะของกิจกรรมนำร่องที่ทางทีมกำหนดขึ้นมา และเงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ เราจะอธิบายบทเรียนจากโครงการนำร่อง พร้อมทั้งข้อเสนอเชิงนโยบายของแต่ละที่ เป็นลำดับต่อไป