



Funded by
the European Union



TEI THAILAND
ENVIRONMENT
INSTITUTE



รายงานสังเคราะห์

ผลการประเมินความเปราะบางของเมือง

ตามแนวระเบียบมิตรภาพ

ภายใต้โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง

Strengthening Urban Climate Governance for Inclusive,
Resilient and Sustainable Societies in Thailand (SUCCESS)

บริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ





Funded by
the European Union



TEI THAILAND
ENVIRONMENT
INSTITUTE



รายงานสังเคราะห์ผลการประเมินความเปราะบาง
ของเมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพ
ภายใต้โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง
Strengthening Urban Climate Governance for Inclusive,
Resilient and Sustainable Societies in Thailand (SUCCESS)
บริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สนับสนุนโดย
สหภาพยุโรป
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
ศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
กันยายน 2565

รายงานสังเคราะห์ผลการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพ
ภายใต้โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง

Strengthening Urban Climate Governance for Inclusive,
Resilient and Sustainable Societies in Thailand (SUCCESS)

บริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ที่ปรึกษา

ดร.จำเนียร	วรรณชัยพันธ์	สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
ศ.สุริชัย	หวันแก้ว	ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.ยรรยงค์	อินทร์ม่วง	คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ดร.ผกามาศ	ถิ่นพั่งงา	สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
ผศ.ดร.สักรินทร์	แซ่ภู	คณะสถาปัตยกรรม ศิลปะและการออกแบบ
		สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
อาจารย์พูลสมบัติ	นามหล้า	สถาบันชุมชนอีสาน จังหวัดสุรินทร์
อาจารย์ธัญญา	ต้นตระกูล	ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตเมืองหนองคาย
ดร.พรเพ็ญ	โสมาบุตร	กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
อาจารย์ธนกศักดิ์	โพธิ์ศรีคุณ	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

ทีมประเมินความเปราะบาง

เมืองบ้านไผ่

นายสมชาย	ชื่นบ้าน	กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่
นายกิตติศักดิ์	คำสีเมือง	กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่
นางวรรณมา	ดาราน้อย	กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่
นางลัดดา	สุทธิสารามู	กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่
นางสุจิรา	เหล่าคำ	กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่

เมืองขอนแก่น

นายณัฐวุฒิ	กรมภักดี	กลุ่มเพื่อนคนไร่บ้าน
นายวีระวัฒน์	โยทองยศ	กลุ่มเพื่อนคนไร่บ้าน
นส. มณฑิตา	สุขกล้า	กลุ่มเพื่อนคนไร่บ้าน
นส. พิมพิไล	ศรีบัว	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.ภาคอีสาน)
นายธนภุช	อึ้งเจริญ	แกนนำชุมชนศรีฐาน
นส. สมถวิล	พิมพิทักษ์	แกนนำชุมชนมิตรภาพ
นส. เบญจมาศ	ชุมตรินอก	กลุ่มเพื่อนคนไร่บ้าน

เมืองสามพัว

นายสุวิทย์	กุหลาบวงษ์	ศูนย์ข้อมูลเพื่อสันติภาพและสิทธิมนุษยชนอีสาน
นางสาวไพเราะ	สุจินต์พริ้ม	ศูนย์ข้อมูลเพื่อสันติภาพและสิทธิมนุษยชนอีสาน
นายนิพนธ์	พินิจพรหม	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี
นายนิธิพงษ์	บัวจำนง	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

เมืองหนองสำโรง

นายฐากร	สรวงค์สิริ	ศูนย์ส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง (ศสล)
นายสิทธิศักดิ์	สุขสบาย	ปราชญ์ชาวบ้านด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ว่าที่ร้อยตรีปรเมศ	ศรีวิวัฒน์ทรัพย์	เทศบาลเมืองหนองสำโรง
นายชยพล	ฉิมพลี	เทศบาลเมืองหนองสำโรง
นายเดชา	คำบัวเมือง	ศูนย์ส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง (ศสล.)

เมืองสระใคร

นายพรเสนต์	ไกรรัตน์	กลุ่มอนุรักษ์ป่าโคกสำเภาไชยา
นางบังอร	สิงหาพรม	องค์การบริหารส่วนตำบลสระใคร
นางกุหลาบ	คำผาสุก	ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร
นางทิพวรรณ	บุตรวงศ์	กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนโคกสำเภาไชยา
นายสำราญ	นามบุปผา	กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนโคกสำเภาไชยา

เมืองหนองคาย

นายสุรเชษฐ์	นนละพล	กลุ่มสหกรณ์มิตรภาพมั่นคงหนองคาย
นายวิชัย	สนคนาวงศ์	กองทุนขยะรีไซเคิล เทศบาลเมืองหนองคาย
ร.ต.ต. สุเวทย์	หาญเชิงชัย	ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองหนองคาย
นางสาวเยาวธิดา	ศรีหาบุตร	เทศบาลเมืองหนองคาย
นางขวัญใจ	อินดา	กลุ่มสตรีชุมชนมีชัย

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.บัวพันธ์	พรหมพักพิง	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อาจารย์อนุวัฒน์	พลทิพย์	คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม
นส. รัชนิวรรณ์	นิรมิต	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
นายกฤษดา	ปัจจำเนย์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คำนำ

โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป (EU) โดยความร่วมมือกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) และศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ (CSNM) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ 1) เพิ่มขีดความสามารถด้านการปรับตัวของชุมชนเมือง โดยการเสริมสร้างการบริหารจัดการด้านธรรมาภิบาล สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศของเมืองให้ดีขึ้น 2) เสริมสร้างองค์ความรู้ของภาคประชาสังคมให้สามารถนำไปปรับใช้ กับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างสอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ และ 3) สนับสนุน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทุกภาคส่วน เพื่อประสิทธิภาพ ในการพัฒนาเมืองภายใต้บริบทที่เปลี่ยนไป ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและผลลัพธ์ จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างกลไกการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลง ของสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาเมืองที่มีการเติบโตและขยายตัวอย่างทั่วถึงคนทุกระดับชั้น ด้วยการสร้างศักยภาพ ของภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเมือง

รายงานสังเคราะห์ผลการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพเล่มนี้เป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของโครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง (SUCCESS) บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเนื้อหาหลัก มาจากกระบวนการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ (Mittraphap Corridor) ซึ่งเป็นพื้นที่ เมืองที่คัดเลือกสำหรับการทำงานภายใต้โครงการ Success และตั้งอยู่ในแนวระเบียงถนนมิตรภาพทั้งหมด จำนวน 6 แห่ง หรือในโครงการนี้ใช้คำว่า “เมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ” ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดหนองคาย โดยมีกลไกประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ทำงานร่วมกับนักวิชาการ จากสถาบันวิชาการในพื้นที่ ผลจากการประเมิน นอกจากจะทำให้ประชาสังคม นักวิชาการและสังคมสาธารณะ บางส่วนได้รู้แล้ว ยังมีส่วนเชื่อมโยงไปสู่การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่จะช่วยลด บรรเทาหรือป้องกันแก้ไข ความเปราะบางของแต่ละเมืองที่จะต้องร่วมมือกับกลไกอื่นต่อไปได้

รายงานเล่มนี้จึงเป็นผลผลิตจากการเสริมสร้างศักยภาพให้กับประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ให้สามารถประเมิน ความเปราะบางของเมืองด้วยตนเองได้จริง โดยเนื้อหาประกอบด้วย 4 บท คือ บทนำ กล่าวถึงแนวคิดและความหมาย เกี่ยวกับระเบียงมิตรภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเปราะบางสถาบัน ผู้กระทำการ ทรัพยากรและ ประชาสังคมในระบบของเมือง เครื่องมือและวิธีการประเมินความเปราะบาง บทที่ 2 กล่าวถึงพลวัตของเมือง ตามแนวโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาของรัฐ บทที่ 3 กล่าวถึงความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ และบทที่ 4 เป็นบทสุดท้าย กล่าวถึงสรุปผลการประเมินและข้อเสนอแนะจากการประเมิน รายงานเล่มนี้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะช่วยสร้างความเข้าใจ ความตระหนักของประชาสังคมและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจ ได้เห็นความสำคัญของการประเมินความเปราะบางของเมืองและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานสังเคราะห์ผลการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง (Strengthening Urban Climate Governance for Inclusive, Resilient and Sustainable Societies in Thailand (SUCCESS)) ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป (EU) ภายใต้สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) และศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ (CSNM) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 – 2567 โครงการมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการปรับตัวของชุมชนเมือง โดยการเสริมสร้างการบริหารจัดการ และเสริมสร้างองค์ความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยมีภาคประชาสังคมเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โครงการฯ นี้ ได้เลือกเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ (Mittraphap Corridor) จำนวน 6 เมือง ได้แก่ เมืองบ้านไผ่และเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เมืองสามพราวด์ และเมืองหนองสำโรง จังหวัดอุดรธานี เมืองสระใครและเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

ในการประเมินความเปราะบางของเมือง โครงการฯ ได้จัดตั้งทีมสนับสนุนวิชาการ (Technical Facilitator) ทีมสนับสนุนทางวิชาการได้มีจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อทบทวนแนวคิดทางวิชาการ โดยเฉพาะนิยามของความเปราะบาง และเมือง ทีมสนับสนุนวิชาการ ได้จัดทำคู่มือการประเมินความเปราะบาง เพื่อให้ทีมประชาสังคมในชุมชน ใช้เป็นแนวทางในการทำงาน ในระดับชุมชน มีทีมประชาสังคมหรือองค์กรชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบในการประเมิน

การประเมินแบ่งออกเป็นสองส่วน (สองระดับ) คือการประเมินโดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ เป็นการประเมินภาพกว้างระดับชุมชน อีกส่วนหนึ่ง เป็นการสำรวจ มีหน่วยการวิเคราะห์ในระดับบุคคล โดยใช้แบบสอบถาม การสำรวจดังกล่าวนี้ รวมการสำรวจครอบคลุม “ความคิดเห็น” (perspectives) ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นดังกล่าวนี้ สะท้อนมาจากบุคคลที่ให้ข้อมูล แต่ขอบเขตของ perspectives อาจจะครอบคลุมมากกว่าครัวเรือนบุคคล ชุมชน

ผลการประเมินเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพในครั้งนี้ประมวลสรุปข้อค้นพบเบื้องต้น 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ชุมชนที่ทำการประเมินในโครงการนี้ ตั้งอยู่ในสภาพทางกายภาพที่แตกต่างกันออกไป และมีโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า และถนน ท่อระบายน้ำที่แตกต่างกันออกไป สภาพเช่นนี้ ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ อย่างเช่น น้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมซ้ำซากที่แตกต่างกันออกไป กล่าวโดยรวม ความเสี่ยง (risks) ต่อภัยพิบัติ ดังกล่าวนี มีส่วนในการ “นิยาม” ความเปราะบางของพื้นที่ชุมชนภายในเมืองด้วย หากย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ก่อนจะเกิดโครงสร้างพื้นฐานคือถนนและทางรถไฟ พบว่าการตั้งถิ่นฐานหรือการเกิดเมืองล้วนแต่อยู่ใกล้แหล่งน้ำ การเติบโตของเมือง ส่วนหนึ่งได้ทำให้พื้นที่ไม่สามารถให้ประโยชน์เชิงระบบนิเวศ (ecosystem services) อย่างเช่นการเปลี่ยนพื้นที่เกษตร หรือพื้นที่ชุ่มน้ำของเมืองมาเป็นที่อยู่อาศัย แต่ในขณะเดียวกันการเติบโตของเมืองก็ต้องการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศมากขึ้น อย่างเช่น น้ำสะอาด อาหาร การระบายน้ำหรือการกำจัดของเสีย สิ่งปฏิภูมเป็นต้น ความเปราะบางของเมืองจึง **ถูกกำหนด** (defined by) โครงสร้างพื้นฐานที่ถูกสร้างขึ้นมาภายในสภาพทางภูมิศาสตร์หรือนิเวศของชุมชนในเมือง สภาพเช่นนี้ทำให้ความไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอของโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาน้ำท่วม เป็นปัญหาสำคัญของชุมชนในเมืองที่ทำการประเมิน

ประการที่สอง แม้ว่าจะมีผังเมือง (บางเมืองเกิดสัญญาภาค เพราะผังเมืองหมดอายุและผังเมืองใหม่ ยังไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย อนุโลมให้ยังคงใช้ผังเมืองเดิมอยู่) แต่ผังเมืองรวมขาดรายละเอียดการตอบสนองต่อความต้องการ ที่เกิดจากการขยายตัวของเมือง เป็นไปตามกรอบหน้าที่เฉพาะของหน่วยงาน อย่างเช่น การสร้างถนนเสร็จแล้ว ภายหลังมีการวางท่อประปาหรือท่อระบายน้ำ ก็จะมีการรื้อถนน เพื่อวางท่อประปาหรือท่อระบายน้ำ สำหรับชุมชนที่ตั้งอยู่ในแนวของโครงสร้างพื้นฐาน ที่ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน จะมีหน้าที่ที่จำกัดอยู่กับการให้เช่า การบังคับให้ผู้อยู่อาศัยย้ายออก ประปาและไฟฟ้า ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ในขณะที่เทศบาลมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ การแบ่งแยกย่อยขององค์กร ผู้รับผิดชอบในการจัดการเมืองแบบนี้มีส่วนกำหนดความเปราะบางของพื้นที่เมืองอย่างมาก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ อาจจะเรียกรวม ๆ ว่าเป็นระบบการจัดการปกครองเมือง (urban governance) ซึ่งความเปราะบางมาจากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีขอบเขตหน้าที่จำกัด ไม่สามารถทำงานข้ามหน้าที่และขาดการประสานงานที่ดี ในหลายกรณีพบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีขีดจำกัด ทั้งในทางเทคนิคและงบประมาณ สิ่งเหล่านี้อาจจะเรียกว่า ภาวะความล้มเหลวเชิงสถาบัน (institutional failures) ในการตอบสนองต่อปัญหาความเปราะบางของเมือง

ประการที่สาม ความเปราะบางของชุมชนที่ทำการประเมินในครั้งนี้ เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยตามแนวของทางรถไฟที่ผ่านเข้ามาในเขตเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วคนเหล่านี้ขาดสิทธิในที่อยู่อาศัย (เพราะที่ดินเป็นของรัฐ ผู้อยู่อาศัยถูกนิยามให้เป็นผู้บุกรุก) กลุ่มคนเหล่านี้ถูกมองว่า “ด้นรน” เพื่อให้มีชีวิตรอด เป็นปัญหาเฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่มคนจนในเมือง แต่หากพิจารณาโดยรวม ผู้อยู่อาศัยในชุมชนคนจนเมือง เป็นผู้ให้บริการหลายอย่างเช่นการแปรรูปอาหาร การเป็นแรงงานรับจ้างในตลาดสด ฯลฯ ซึ่งบริการเหล่านี้ถือว่าเป็นบริการที่จำเป็นหรือมีความสำคัญต่อเมือง นอกจากนั้น การที่ผู้อยู่อาศัยในเมือง ประสบปัญหาเรื่องน้ำท่วม (ไม่ใช่เรื่องธรรมชาติหรือนิเวศเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการจัดการเมืองด้วย อย่างเช่น การระบายน้ำออกจากพื้นที่พาณิชย์ การปกป้องพื้นที่เมืองบางพื้นที่ หรือโครงสร้างพื้นที่ไม่มี ไม้เอื้ออำนวย) ก็มีประเด็นเรื่องสิทธิของผู้อยู่อาศัย ปัญหาอื่น ๆ อย่างเช่นปัญหามลภาวะทางเสียง (จากสถานบันเทิง) ปัญหาฝุ่นละออง ล้วนแต่มีมิติเรื่องสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผู้อยู่อาศัยมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้อง หรือการชดเชยจากปัญหาเหล่านี้ แค่นั้น อย่างไร

ประการที่สี่ ความเปราะบางของเมืองนิยามโดยวิถียังชีพของครัวเรือนและคุณลักษณะหรือความสัมพันธ์ของปัจเจกในระดับครัวเรือน ภัยพิบัติที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะส่งผลกระทบต่อสินทรัพย์ของครัวเรือน หรือปัจเจกในครัวเรือน อย่างเช่น คนชรา ผู้ป่วยติดเตียง และอื่น ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผลกระทบภัยพิบัติ (ที่มาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) อาจส่งผลกระทบต่อครัวเรือนและบุคคลในครัวเรือนที่แตกต่างกันออกไป ในทางกลับกัน องค์กรประกอบของครัวเรือน ได้แก่สินทรัพย์ทุนที่ครัวเรือนครอบครอง ก็จะกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อความสามารถในการปรับตัว รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

ประการที่ห้า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้หน่วยการวิเคราะห์ในระดับครัวเรือน พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลในทางตรง ต่อความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของครัวเรือน 5 ปัจจัย ได้แก่ รายได้ของครัวเรือน การใช้ประโยชน์จากน้ำของครัวเรือน การประสบภัยพิบัติในช่วง 5 ปีของครัวเรือน ความไวต่อการได้รับผลกระทบ และทรัพย์สินของครัวเรือน โดยการประสบภัยพิบัติในช่วง 5 ปีของครัวเรือน มีอิทธิพลสูงสุดและส่งผลในทางลบ ต่อความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัจจัยทั้ง 5 นี้ ส่งอิทธิพลในทางอ้อม ต่อความอยู่ดีมีสุขทางอัตวิสัยของครัวเรือน โดยส่งอิทธิพลผ่านความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้นำผลการประเมินนำเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องภายใต้โครงการนี้ และได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานต่อ เพื่อลดความเปราะบางของชุมชนในเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้แบ่งแนวทางในการดำเนินงานออกเป็นสามแนวทางคือ

1. แนวทางที่เน้นในเรื่องสิทธิ (right-based approach) ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เกี่ยวโยงกับสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในที่อยู่อาศัยของผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ตามโครงสร้างพื้นฐาน (กรณีเมืองขอนแก่นและบ้านไผ่) ที่กำลังมีแผนจะก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ หรือแผนงานอื่น ๆ ข้อเสนอทางออกในเรื่องนี้คือ ควรจะมีกลไกที่ให้ผู้อยู่อาศัยในเมือง ได้สะท้อนปัญหาเรื่องสิทธิ เพื่อให้ภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การรถไฟ องค์กรปกครองท้องถิ่น และอื่น ๆ ได้เกิดความตระหนัก ปรีกษาหารือ เสรจหาทางออกร่วมกัน สำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในแนวริมรางรถไฟ ควรจะมีกระบวนการที่ทำให้ทราบถึงความจำเป็น (needs) ของแต่ละครัวเรือน และมีกระบวนการจัดทำแผน การออกแบบที่อยู่อาศัย หรือการจัดทำข้อเสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อนำเข้าไปหารือและพิจารณาในกลไกดังกล่าว

2. การจัดการปกครองเมืองแบบความร่วมมือ (collaborative urban governance-based) ในกรณีของเมืองหนองสำโรงและเมืองสามพร้าว (อุดรธานี) เป็นสถานการณ์ที่ผู้อยู่อาศัยได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วม (ในรายงานเมืองสามพร้าว ยังประสบปัญหานี้ไม่ชัด แต่ที่ประชุมเห็นว่า มีแนวโน้มที่ชัดเจนที่เมืองสามพร้าวจะประสบปัญหาน้ำท่วม และจะกลายมาเป็นปัญหาหลักของเมือง) ข้อเสนอทางออกสำหรับสองเมืองนี้ คือ การพัฒนากระบวนการจัดการปกครองเมืองที่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (ผู้อยู่อาศัย เทศบาล ธุรกิจ หน่วยราชการอื่น ๆ) ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบ มีความร่วมมือ โดยเริ่มต้นจากการจัดเวทีประชุม แล้วนำเสนอปัญหาและความท้าทายของเมือง เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงปัญหา หลังจากนั้นผู้อยู่อาศัยในเมือง จะแบ่งเป็นกลุ่ม ร่วมมือกันจัดทำผังระบบนิเวศของเมือง ผลของกิจกรรมดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ผู้อยู่อาศัย เกิดความตระหนักร่วมแล้ว ก็จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอ มาตรการ แนวทางเพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาน้ำท่วม และเพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวนี้ เข้าไปอยู่ในแผนงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรจะมีการจัดสัมมนาฉากทัศน์อนาคต (future scenarios) ของเมือง โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมา overlay กับข้อมูลหรือข้อเสนอที่จัดทำโดยชุมชน เพื่อ advocate ให้ผลของการดำเนินกิจกรรมเข้าไปอยู่ในแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3. การออกแบบเมืองบนฐานนิเวศ (ecosystem-base urban development) สำหรับกรณีเมืองสระใครนั้น เป็นการมองอนาคตว่า หากเกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชุมชนจะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้ อย่างไรบ้าง ชุมชนจึงเผชิญปัญหาความไม่แน่นอนของสถานการณ์สูงมาก (uncertainty) ความตระหนักของชุมชนต่อปัญหาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยังไม่ชัดเจน ข้อเสนอทางออกของเมืองสระใคร จึงจำเป็นต้องครอบคลุมกว้างขวาง โดยมุ่งเน้นไปที่เรื่องการจัดการคุณประโยชน์ระบบนิเวศ (ecosystem services) เพื่อให้เกิดการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภายใต้บริบทของความไม่แน่นอน (ความเติบโตของเมือง) ที่ประชุมเสนอให้จัดทำสมัชชาเมือง เพื่อสร้างธรรมนูญเมืองสระใคร (urban charter แนวคิดล่อมาจาก people charter) กระบวนการดังกล่าวนี้ จะเริ่มต้นจากการระดมกลุ่มกิจกรรมที่มีอยู่แล้ว (เช่น กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบล กลุ่มเกษตรยั่งยืนข้าวอินทรีย์ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดิน ฯลฯ) กิจกรรมต่อมาคือการสร้างความตระหนักเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แล้วติดตามด้วยการจัดทำผังนิเวศชุมชน เมื่อมาถึงตรงนี้ ชุมชนจะร่วมกันร่างข้อกำหนด แนวทางต่าง ๆ ที่เรียกว่าธรรมนูญเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือให้ทุกฝ่ายใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา หรือสร้างมาตรการเพื่อปรับตัว รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำหรับชุมชนโคกแมงเงา ประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตจากระบบนิเวศ มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องขยะ กระบวนการก็จะใช้แบบเดียวกัน แต่จะเป็นสมาชิกในเมืองในประเด็นขยะ แต่เดิมเมืองหนองคายใช้วิธีการสร้างแรงจูงใจในการจัดการขยะ โดยผู้ที่จัดการคัดแยกขยะได้ผลตอบแทน (คือการสร้างกองทุนฌาปนกิจ) สมาชิกประเด็นขยะจะยกระดับศักยภาพของการจัดการขยะเมืองหนองคาย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากขยะหรือของเสีย



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ระเบียบมิตรภาพ	1
1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	5
1.3 ความเปราะบาง	6
1.4 สถาบัน ผู้กระทำการ และทรัพยากรในระบบเมือง	7
1.5 ประชาสังคมในระบบของเมือง	8
1.6 เครื่องมือและวิธีการประเมินความเปราะบาง	9
บทที่ 2 พลวัตเมืองตามแนวโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาของรัฐ	
2.1 ชุมชนผู้มีรายได้น้อย: เทศบาลเมืองไผ่	11
2.2 ชุมชนผู้อยู่อาศัยริมรางรถไฟ: เทศบาลนครขอนแก่น	13
2.3 เมืองมหาวิทยาลัย: เทศบาลตำบลสามพร้าว อุดรธานี	16
2.4 เขตที่อยู่อาศัยชานเมือง: เมืองหนองสำโรง อุดรธานี	18
2.5 เมืองในจินตนาการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: ตำบลสระใคร	19
2.6 โคกแมงเงา-สามัคคี: เมืองชายแดนหนองคาย	22
บทที่ 3 ความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพ	
3.1 วิถีชีวิตและความเป็นคนเมือง	
3.1.1 คนในเมืองประกอบอาชีพอะไร	26
3.1.2 รายได้ของคนในเมือง	27
3.1.3 ทรัพย์สินของครัวเรือน	28
3.1.4 กลุ่มคนเปราะบางในเมือง	29
3.1.5 ประสบการณ์เผชิญภัยพิบัติของครัวเรือนในเมือง	30
3.1.6 แหล่งน้ำของเมือง	31
3.1.7 ความอ่อนไหวต่อภัยพิบัติและความสามารถในการปรับตัว	31
3.1.8 ความอยู่ดีมีสุขของผู้อยู่อาศัยในเมือง	33
3.1.9 ความเปราะบางมีอิทธิพลต่อความอยู่ดีมีสุขอย่างไร	34

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2	การสังเคราะห์ความเปราะบางในเชิงคุณภาพ	
3.2.1	ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมือง	36
3.2.2	สิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในทรัพยากรส่วนรวม	38
3.2.3	สมรรถนะของสถาบัน (Institutional Capacity)	41
3.2.4	วิถียังชีพของครัวเรือน (คนจนเมือง)	43
3.2.5	ความเปราะบางของมนุษย์	45

บทที่ 4 สรุปผลการประเมินและข้อเสนอแนะจากการประเมิน

4.1	สรุปผลการประเมิน	51
4.2	ข้อเสนอแนะจากการประเมิน	53

เอกสารอ้างอิง		55
----------------------	--	-----------

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1	รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในเมือง	27
ตารางที่ 2	ทรัพย์สินของครัวเรือน	28
ตารางที่ 3	จำนวนคนเปราะบางในชุมชนเมือง (คน)	29
ตารางที่ 4	ประสบการณ์เผชิญภัยพิบัติของครัวเรือนในเมือง	30
ตารางที่ 5	ความเพียงพอและการใช้ประโยชน์จากน้ำของคนในเมือง	31
ตารางที่ 6	ระดับความอ่อนไหวต่อภัยพิบัติและความสามารถในการปรับตัว	33
ตารางที่ 7	ระดับความอยู่ดีมีสุขของผู้อยู่อาศัยในเมือง	33
ตารางที่ 8	ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปร	34
ตารางที่ 9	ความเปราะบางเชิงคุณภาพของเมืองตามแนวระเบียบมิตรภาพ	49

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1	เมืองตามแนวระเบียงถนนมิตรภาพ	1
ภาพที่ 2	ลักษณะชุมชนเปราะบางและลำห้วยจิกสายน้ำใหญ่ที่หล่อเลี้ยงผู้คนเมืองบ้านไผ่	12
ภาพที่ 3	ลักษณะชุมชนริมรางรถไฟเมืองขอนแก่นและสิ่งปฏิภูมในพื้นที่สาธารณะรอบชุมชน	15
ภาพที่ 4	การสร้างศูนย์ราชการใหม่ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์และการขยายตัวของเมืองสามพร้าว	17
ภาพที่ 5	ชุมชนชานเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้เกิดน้ำท่วมของเมืองหนองสำโรง	19
ภาพที่ 6	ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาและภาพถ่ายมุมมองบริบทเมืองสระใคร ที่อยู่ในแนวนโยบายเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	21
ภาพที่ 7	หมู่บ้านมิตรภาพมั่นคง: ชุมชนผู้มีรายได้น้อยแห่งใหม่ของเมืองหนองคาย	23
ภาพที่ 8	สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 : ประตูเมืองท่าที่สำคัญของเมืองหนองคาย	24
ภาพที่ 9	ประเภทของอาชีพของคนในเมือง	27
ภาพที่ 10	อิทธิพลของความเปราะบางกับความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน	35
ภาพที่ 11	ภาพชุมชนเมืองในเขตพื้นที่เมืองหนองสำโรงที่อยู่ต่ำกว่าระดับถนนเส้นหลัก จึงเป็นแหล่งรับน้ำและทำให้เกิดน้ำท่วมซ้ำซาก	37
ภาพที่ 12	ภาพชุมชนในเขตพื้นที่เมืองบ้านไผ่ ที่อาศัยอยู่ในเขตของการรถไฟ ที่มีสภาพไม่มั่นคง แข็งแรงและไม่มีเอกสารสิทธิ์	39
ภาพที่ 13	การวางท่อระบายน้ำของกรมทางหลวงที่ไม่มีการเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำ ของทางเทศบาลเมืองหนองสำโรง ทำให้เกิดการปิดกั้นทางระบายน้ำของชุมชน และเป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง	42
ภาพที่ 14	ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองบ้านไผ่ ประกอบอาชีพเก็บของเก่าและร้อยพวงมาลัยขายบริเวณสี่แยกไฟแดง	44
ภาพที่ 15	ผู้สูงอายุและเด็ก เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบแต่สามารถช่วยเหลือตนเองได้น้อย จึงเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากในชุมชน	46

บทที่ 1

บทนำ

การสังเคราะห์ผลการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง (Strengthening Urban Climate Governance for Inclusive, Resilient and Sustainable Societies in Thailand (SUCCESS)) เพื่อเป็นการทำความเข้าใจที่มาของแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเครื่องมือและวิธีการประเมินความเปราะบาง ในส่วนนี้จึงกล่าวถึงแนวคิดและความหมายเกี่ยวกับระเบียบมิตรภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเปราะบางสถาบัน ผู้กระทำการ และทรัพยากรในระบบเมือง ประชาสังคมในระบบของเมือง เครื่องมือและวิธีการประเมินความเปราะบาง เพื่อให้ผู้อ่านได้รับรู้เบื้องต้นก่อนจะทำความเข้าใจในบทต่อไป

1.1 ระเบียบมิตรภาพ

ในอดีตนานมาแล้ว เมื่อชายทะเลลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้ก่อตัวขึ้นมาเป็นเมืองท่า (กรุงศรีอยุธยา ภายหลัง คือ กรุงเทพมหานคร) ภาคอีสานยังเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลและมีเทือกเขาขวางกั้นขวางกัน เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางติดต่อระหว่างภาคอีสานและเมืองท่า แต่เมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมโดยการมีเส้นทางรถไฟ และมีการขยายเส้นทางมายังภาคอีสาน โดยมาถึงจังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2443 ถึงบุรีรัมย์ ปี พ.ศ. 2468 ถึงศรีสะเกษ ปี พ.ศ. 2471 ถึงอุบลราชธานี ปี พ.ศ. 2473 ถึงอุดรธานี ปี พ.ศ. 2484 และถึงจังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2499 (สุวิทย์ ธีรศาตวัต, 2551; สุนันทา เจริญปัญญาอิง, ม.ป.ป.) อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ลดลงไปอย่างมาก

โดยเฉพาะระยะต่อมาที่เริ่มมีโครงการก่อสร้างถนนมิตรภาพ (Mitrapap Road) และการสร้างถนนสายรองต่าง ๆ ทำให้ภาคอีสานสามารถติดต่อค้าขายได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในปัจจุบันการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานได้เพิ่มความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคไปจนถึงเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมตอนใต้ของประเทศจีน โครงสร้างพื้นฐานคือ ถนนหรือการคมนาคมขนส่งระบบราง จนเป็นแหล่งที่ส่งพลังสำคัญให้เกิดการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ ตามมา สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานของประเทศไทยนั้น แกนกลางของโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้ก็คือแนวระเบียงมิตรภาพ ซึ่งมีเส้นทางคมนาคมที่หลากหลาย ทั้งถนน รถไฟ ความเร็วสูงและรถไฟรางคู่ซึ่งในแนวเส้นทางเดียวกัน โครงสร้างดังกล่าวนี้ส่งอิทธิพลต่อการกลายเป็นเมืองตามเส้นทางถนนมิตรภาพโดยตรง ซึ่งเราจะเรียกเมืองในรายงานเล่มนี้ “เมืองตามแนวระเบียงถนนมิตรภาพ” (Mittraphap Urban Corridor)



ภาพที่ 1 เมืองตามแนวระเบียงถนนมิตรภาพ

คำว่า “แนว” หรือ “ระเบียง” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Corridor” เริ่มปรากฏชัดเจนในวงนโยบาย การพัฒนาของประเทศไทย ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมในภูมิภาคแถบนี้ โดยเฉพาะเวียดนามและลาวได้หันมาสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อให้กลไกตลาดได้เข้าไปมีบทบาทพร้อมกับการวางแผน จากส่วนกลางมากขึ้น ที่ประเทศเวียดนามเรียกนโยบายนี้ว่า “โด่ยเหมย” (Doi Moi ซึ่งแปลว่า ปฏิรูป) ส่วนประเทศลาวเรียกว่า “จินตนาการใหม่” (New Economic Mechanism) นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งภูมิภาคเอเชีย (Asian Development Bank) หรือ ADB ได้เข้ามา มีบทบาท ในการพัฒนาในภูมิภาคนี้ โดยมีแผนงานที่เรียกว่าการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Grater Mekong Sub-Region) หรือ GMS โดยภายใต้แผนงานนี้ ได้มี “Corridors” ต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายแผนงาน

คำว่า Economic Corridor หรือ “ระเบียงเศรษฐกิจ” ที่เกิดขึ้นมาภายใต้ GMS ก็คือ ช่องทางที่สร้างขึ้น มา เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายของสินค้า ทรัพยากรและผู้คนข้ามพรมแดน โดยช่องทางที่สร้างขึ้นมานี้ จะต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่น ถนน สายส่งพลังงาน เส้นทางรถไฟ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคม การขนส่ง การเคลื่อนย้ายสินค้าและผู้คน โดยการเคลื่อนย้ายดังกล่าวนี้จะนำไปสู่ความเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการพัฒนานั่นเอง

แผนงานระเบียงเศรษฐกิจของ GMS กำหนดให้ภาคอีสานซึ่งถือว่าตั้งอยู่ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ โดยตั้งอยู่บนระเบียงเหนือ-ใต้ ในด้านทิศเหนือสามารถเชื่อมออกไปได้ 2 ทาง คือ 1) ประเทศจีนตะวันตกเฉียงใต้ คือ มณฑลคุนหมิง 2) ประเทศเวียดนามตอนเหนือกับภาคใต้ของจีน (เขตหนานหนิง) ซึ่งเชื่อมต่อไปถึงเขต อุตสาหกรรมก้าวหน้าของจีนตอนใต้ นอกจากนี้ ยังมีแนวระเบียงตะวันออก-ตะวันตก ที่เชื่อมระหว่างเมือง เมาะละแหม่งของพม่ากับตอนกลางของเวียดนามที่พาดผ่านภาคอีสานด้วย การเคลื่อนย้ายไหลเวียนของสินค้าและผู้คน บนระเบียงที่วางแผนไว้เช่นนี้ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของพื้นที่ที่อยู่ในระเบียง ซึ่งเป็นพื้นที่ ตามแนวโครงสร้างพื้นฐานไปด้วย

นักวิชาการที่ศึกษาประวัติศาสตร์และการพัฒนาที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าความจริงแล้วการก่อสร้าง เส้นทางคมนาคมมีเป้าหมายหลักอยู่ที่เรื่อง “ความมั่นคง” อย่างเช่น การก่อสร้างเส้นทางรถไฟในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้รับแรงกระตุ้นมาจากการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ใช้กำลังแสนยานุภาพทางการทหาร เข้ามาบังคับผนวกเอาดินแดนที่ห่างไกลเข้าไปอยู่ในอาณานิคมของตน การก่อสร้างถนนมิตรภาพที่เชื่อมจาก จังหวัดสระบุรีผ่านเทือกเขาตงพญาเย็นไปยังภาคอีสานก็มีเป้าหมายเบื้องต้นในเรื่องของความมั่นคง กล่าวคือ เพื่อใช้เป็นเส้นทางลำเลียงยุทธภัณฑ์และกำลังทหารเข้าไปสนับสนุนการทำสงครามเวียดนาม ป้องกันการแพร่ขยายตัว ของระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการสร้างถนนย่อย (Feeding Roads) ติดตามมา อีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีโครงข่ายถนนที่หนาแน่น ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางที่สุดของโลก เฉพาะถนนทางหลวงท้องถิ่นอย่างเดียวก็มีความยาวของถนนรวมกันกว่า 352,465 กิโลเมตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือโดยเฉลี่ยพื้นที่ทุก 1 ตารางกิโลเมตรของประเทศไทย จะมีถนนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวที่มีความยาว 0.68 กิโลเมตร นั่นเอง ดังนั้น การขยายตัวของถนนสายหลักและถนนสายรองต่าง ๆ ที่กระจายออกไปทั่วประเทศจึงเกิดขึ้น พร้อม ๆ กับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมรถยนต์ และประเทศไทยก็เป็นประเทศที่มีผู้ใช้รถยนต์บรรทุกขนาดเล็ก (เช่น รถกระบะ) จำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก

การขยายตัวของเส้นทางรถไฟและเส้นทางรถยนต์ได้ส่งผลให้เกิด “เมือง” ที่แต่เดิมความเป็นเมืองมักจะกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งศูนย์กลางอำนาจการปกครองและเป็นเมืองท่าในการนำเข้าและส่งออกสินค้า ในเบื้องต้นเส้นทางรถไฟได้ทำให้อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น กลายเป็นศูนย์กลางการรับซื้อพืชไร่ ผลผลิตทางการเกษตรและของป่า (กรณีทั้ง 6 เมืองในโครงการนี้เส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ มาถึงอำเภอบ้านไผ่ก่อนเป็นจุดแรก) เมื่อเส้นทางรถไฟมาถึงขอนแก่นก็ส่งอิทธิพลแบบเดียวกันต่อจังหวัดขอนแก่น ส่วนจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดหนองคายนั้น ถนนมิตรภาพและเส้นทางรถไฟแม้จะมาถึงภายหลัง แต่ก็มิมีบทบาทในการเชื่อมโยงเมืองเข้ากับเมืองท่าและศูนย์กลางทางการบริหารราชการที่กรุงเทพฯ ที่สำคัญ คือ การมีถนนสายรองหรือถนนทางหลวงท้องถิ่นที่ขยายออกไปครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างเมืองหรือชุมชนย่อย ๆ ในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลออกไปจากแนวถนนมิตรภาพ หากจะฉายภาพให้เห็นในปัจจุบันก็คือเมืองขอนแก่น และเมืองอื่น ๆ ล้วนมีเครือข่ายของเมืองรองและชุมชน (การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์) ที่มีบทบาทต่อกันและกัน (Interactions) ทั้งทางเศรษฐกิจ การปกครอง การใช้ประโยชน์จากนิเวศธรรมชาติร่วมกันและอื่น ๆ ที่สำคัญ คือ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง (Linear) เชิงกายภาพเท่านั้น แต่มีความซับซ้อนของหมู่บ้านหรือชุมชนเล็ก ๆ ในชนบทที่อาจจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเมืองที่อยู่ไกลออกไปทั้งในประเทศและนอกประเทศ อย่างเช่น หมู่บ้านหรือชุมชนเป็นแหล่งสนับสนุน (Supply) ของแรงงานให้กับเมือง ความสลับซับซ้อนที่ว่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานนั่นเอง

โดยพื้นฐานแล้วการเกิดขึ้นและการเติบโตของเมืองถือว่าเป็นอาการหรือเป็นตัวชี้วัดของความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ในทางวิชาการกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) ในประเทศกำลังพัฒนาถือเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Transformation) โดยมีกระบวนการที่สำคัญ ได้แก่ 1) สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product) หรือ GDP ที่มาจากภาคอุตสาหกรรมหรือภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เติบโตขึ้นมา และเป็นสัดส่วนที่มากกว่าภาคเกษตรกรรม ขณะเดียวกันเฉพาะภาคเกษตรกรรมเองก็ยังมีเติบโตต่อเนื่อง 2) เกิดการอพยพเข้าไปหางานทำของแรงงานในภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ เนื่องจาก ค่าจ้างแรงงานในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (เมือง) สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม 3) การขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมบริการ และ 4) การเปลี่ยนผ่านทางด้านประชากร (Timmer and Akkus, 2008) ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยทำให้เกิดการตั้งคำถามกับทฤษฎีหรือแนวคิดทางวิชาการในเรื่องการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (หรือความเติบโตของเมือง) ใน 2 ประการ คือ

ประการแรก กระบวนการที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากนโยบายที่ทำให้ลายความสมดุลระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท โดยเฉพาะการให้สิทธิพิเศษ การอุดหนุนการลงทุนในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมกลับถูกจัดลำดับความสำคัญในระดับรองลงมา ที่สำคัญก็คือการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างแบบนี้ทำให้เมืองเติบโตโดยการเกิดขึ้นของระบบโครงสร้างและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อย่างเช่น ถนน ระบบประปา ไฟฟ้า น้ำสะอาด ท่อระบายน้ำ ระบบกำจัดของเสีย ฯลฯ เป็นต้น ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความไม่เท่าเทียมในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมในเรื่องรายได้ กล่าวคือภายในเขตเมืองจะพบว่ามีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ บ้านจัดสรร ที่อยู่อาศัย ตึกอาคารทำการของรัฐใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ขณะเดียวกันในทางตรงกันข้ามก็กลับพบว่าอาคารพาณิชย์ ที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานของรัฐเหล่านี้จำนวนมากถูกปล่อยทิ้งร้าง บางแห่งสร้างไม่เสร็จก็หยุดการก่อสร้าง ขณะเดียวกันก็จะพบว่ามิมีชุมชนผู้มีรายได้น้อย

ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจำนวนมาก ที่พักอาศัยในเมืองมีราคาแพงทั้งที่อาคารหรือที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ถูกทิ้งร้าง หน่วยงานราชการเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากในเมืองและไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ขณะที่ในเมืองกลับมีจำนวนผู้ไร้ที่อยู่อาศัย คนเร่ร่อนไร้บ้านหรือผู้บุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของรัฐหรือที่ดินของเอกชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ความเติบโตของเมืองจึงมีสภาพย้อนแย้งระหว่างความก้าวหน้าและความล้ำหลังรวมอยู่ในขณะเดียวกันด้วย

ประการที่สอง แนวคิดเรื่องการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรือแนวคิดการพัฒนาที่มองว่าเมืองอยู่ในสมการที่มีอิทธิพลต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ เกิดขึ้นในช่วงที่สังคมกำลังเผชิญกับปัญหาประชากรเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น คือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการควบคุมอัตราการเกิดของประชากรและการพัฒนาเทคโนโลยีขนานใหญ่เพื่อเพิ่มกำลังการผลิต (Productivity) หรือผลิตภาพของการผลิต ซึ่งเป็นความพยายามในการใช้ปัจจัยการผลิตที่น้อยลง แต่กลับได้ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้เมืองเกิดการเติบโตและขยายตัวด้วยแรงขับในการปรับปรุงผลิตภาพการผลิต อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีความตระหนักในเรื่องอัตราทดแทนของประชากร เนื่องจากมีอัตราการเจริญพันธุ์น้อยลง (คนมีลูกจำนวนน้อยลง) แม้ว่าความตระหนักดังกล่าวนี้ฟังจะเริ่มต้น แต่ผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านของประชากร (Demography Transition) จะมีผลอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกที่มีตัวอย่างหรือประสบการณ์การลดลงของประชากรที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมบ้างแล้ว แต่ในประเทศกำลังพัฒนาอีกทัศนอนาคตอันนี้อาจยังไม่ชัดเจนนัก

การตั้งถิ่นฐานแบบเมืองก็เช่นเดียวกับการตั้งถิ่นฐานแบบอื่น ๆ คือ มีปัญหาหรือความท้าทายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายด้าน **ประการแรก** เมืองมีความจำเป็นต้องอาศัยคุณประโยชน์จากระบบนิเวศ (Eco-system Services) ในการอยู่อาศัย คุณประโยชน์เหล่านี้ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ 1) คุณประโยชน์พื้นฐาน อย่างเช่น แหล่งอาหาร น้ำสะอาด เส้นใย ไม้และอื่น ๆ 2) คุณประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ 3) คุณประโยชน์จากการควบคุมกันเองของธรรมชาติ (อย่างเช่น อุณหภูมิ โรคหรือแมลง) และ 4) คุณประโยชน์ด้านวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน การทำมาหากินหรือการสร้างอารยธรรมใหม่ของมนุษย์ล้วนแต่ต้องอาศัยคุณประโยชน์จากนิเวศธรรมชาติเหล่านี้ และมักจะต้องอยู่ในสภาวะ “ได้อย่างเสียอย่าง” (Trade-off) ความเติบโตของเมืองมักจะแลกด้วยการทำลายคุณประโยชน์จากระบบนิเวศ อย่างเช่น การสร้างบ้านเรือน เขตอุตสาหกรรมหรือเขตพาณิชย์ การรुक้าเข้าไปในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wet Land) เป็นต้น แน่นนอนว่าเป็นไปไม่ได้ที่มนุษย์จะตั้งถิ่นฐานหรือสร้างอารยธรรมโดยไม่ทำลายหรือรुक้าธรรมชาติ หรือรักษาให้ระบบนิเวศคงสภาพแบบเดิม (Pristine) แต่มนุษย์จำเป็นต้องตระหนักถึงความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานระหว่างนิเวศธรรมชาติ (โดยเฉพาะคุณประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากระบบนิเวศ (Eco-system Services) และการตั้งถิ่นฐาน การอยู่อาศัย การสร้างอารยธรรมของมนุษย์ และประเมินด้วยว่าการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศธรรมชาติระดับไหนจึงจะเหมาะสม

ในปัจจุบันเมืองของประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายหรือข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศธรรมชาติที่สำคัญ คือ 1) ปัญหาความท้าทายที่เกี่ยวกับน้ำ การอยู่อาศัยแบบเมืองต้องการน้ำมาหล่อเลี้ยงการดำเนินชีวิตประจำวันหรือใช้ในกระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมในเมือง ทำให้ต้องแบ่งสรรน้ำระหว่างภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมด้วย รวมทั้งการแบ่งปันน้ำกับระบบนิเวศธรรมชาติ กล่าวคือ หากมนุษย์มีการนำน้ำออกมาจากระบบนิเวศธรรมชาติมากเกินไป ก็จะทำให้ระบบนิเวศธรรมชาติพังทลายลงได้เช่นกัน นอกจากนี้เมืองก็มักเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก เนื่องมาจากฝนตก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการก่อสร้างโครงสร้างและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำหรือทำเลที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของเมือง

ที่เอื้อต่อการเป็นพื้นที่รับน้ำ เป็นต้น หรือเมืองที่ตั้งอยู่ที่แถบชายฝั่งริมทะเลก็กำลังเผชิญกับความเสียหายจากน้ำทะเลเพิ่มระดับสูงขึ้น 2) การใช้พลังงาน ซึ่งในปัจจุบันต้องพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากฟอสซิล (Fossil) โดยเฉพาะการใช้พลังงานเพื่อการสัญจรหรือการคมนาคมขนส่งเพื่อหล่อเลี้ยงผู้อยู่อาศัยในเมือง กิจกรรมดังกล่าวนี้ทำให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มสูงขึ้น (แน่นอนว่ามีกิจกรรมอย่างอื่นด้วยที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก) ซึ่งกำลังเป็นปัญหาสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศทั่วโลกในปัจจุบัน 3) ปัญหาความท้าทายเกี่ยวกับการขจัดมลพิษ ของเสียที่มาจากภาคอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมประจำวันของมนุษย์ (เช่น ขยะ) และ 4) พฤติกรรมการบริโภคของมนุษย์ที่ไม่เอื้อต่อความอยู่รอดระยะยาวของระบบนิเวศธรรมชาติ พฤติกรรมเหล่านี้ บางอย่างก็เป็น “ความสะดวกสบาย” ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรดีขึ้น แต่หลายอย่างเป็นพฤติกรรมบริโภคที่เกินความจำเป็น ปัญหาการบริโภคมิใช่ปัญหา “ค่านิยมส่วนบุคคล” แต่เป็นปัญหาความเติบโตของระบบอุตสาหกรรมทุนนิยมที่ฝังรากอยู่ในเมืองและสร้างค่านิยมการบริโภคขึ้นมา

ท่ามกลางบริบทเช่นนี้ ประเด็นปัญหาที่ควรสนใจ คือ ความเปราะบางของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ เพื่อให้เราสามารถเข้าใจปัญหานี้ชัดเจนขึ้น หัวข้อต่อไปจะยกเอาแนวคิดทฤษฎี รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้จากการวิจัยหรือการทำงานที่ผ่านมาขึ้นมาพิจารณา เพื่อเป็นแนวทางหรือเป็นกรอบสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์ของงานในครั้งนี้อย่างจะได้เสนอเป็นลำดับต่อไป

1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นับตั้งแต่ยุคสมัยของการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา มนุษย์ได้สร้างกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งกิจกรรมส่วนใหญ่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นอย่างมาก (National Research Council, 2011) จนมาถึงปัจจุบัน สถานการณ์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กลายมาเป็นภัยคุกคามในศตวรรษที่ 21 ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เพิ่มมากขึ้นและส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่เมืองด้วย (Bazylevych & Kupalova, 2014)

การเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิของโลกในระยะยาว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ แต่นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อราว 200 ปีเศษที่ผ่านมา สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกเกิดจากการกระทำของมนุษย์เป็นหลัก โดยเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ อันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์บนโลกได้กลายมาเป็นสาเหตุหลักของการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิของโลกในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศธรรมชาติและสังคมมนุษย์อย่างกว้างขวาง และอาจจะรุนแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้สิ้นสุดของอารยธรรมมนุษย์ เนื่องจากการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แบบเมืองในประเทศกำลังพัฒนามีการเติบโตอย่างรวดเร็ว เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ทำให้เมืองมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลายด้าน

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศเป็นปรากฏการณ์ที่ใช้ระยะเวลานานและสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงได้ยากเมื่ออาศัยการสังเกตในชีวิตประจำวันของมนุษย์ แต่ก็มี “อาการ” หรือ “เหตุการณ์” บางอย่างที่เกี่ยวข้อกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโดยตรง อย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล หรือคลื่นความร้อน สำหรับเมืองในแนวระเบียงมิตรภาพนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอาจจะปรากฏในรูปของภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งบางเหตุการณ์ก็อาจจะไม่ได้มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโดยตรง อย่างเช่น อากาศร้อนมากในประเทศไทย (ไม่ใช่คลื่นความร้อนหรือ Heat Wave แต่เป็นอากาศร้อนอบอ้าวตามธรรมชาติ) แต่ปรากฏการณ์เรื่องน้ำท่วม ฝนแล้ง ลมพายุ แม้ว่าเรื่องเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่เคยมีมาก่อนจนผู้คนมองว่าเป็นเรื่องปกติ แต่ภัยพิบัติทางธรรมชาติเหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้อหรือเป็นผลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศมากขึ้น อย่างเช่น การผันแปรของปริมาณน้ำฝนในแต่ละรอบปี เป็นต้น

1.3 ความเปราะบาง

ความเปราะบาง หรือ Vulnerability เป็นแนวคิดที่นักวิชาการนำเสนอขึ้นมาและนำไปใช้ในหลายสาขาวิชา นอกจากนี้ ยังมีคำที่คล้าย ๆ กันอีกหลายคำ อย่างเช่น คำว่า “ความยืดหยุ่น” (Resilience) หรือแม้แต่คำว่า “ความเสี่ยง” (Risk) ก็มีความหมายที่เชื่อมโยงกับความเปราะบางทั้งสิ้น โดยทั่วไปแล้ว ความเปราะบาง คือสถานะที่ชุมชน สังคมหรือบุคคลไม่มีหรือขาดความสามารถในการปกป้องตนเอง ไม่สามารถรับมือกับภัยคุกคามต่าง ๆ นอกจากนี้ อาจจะครอบคลุมความหมายถึงความสามารถฟื้นฟูตนเองจากความเสียหายอันเกิดจากภัยนั้น ๆ (ซึ่งส่วนใหญ่ถูกนิยามว่าเป็นความยืดหยุ่น (Resilience))

การประเมินความเปราะบางของโครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมืองในครั้งนี้ นักวิจัยและภาคีที่ร่วมอยู่ในโครงการสะท้อนว่า คำว่า “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” และ “ความเปราะบาง” เป็นความคิดที่สื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายได้ยาก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากว่าคำทั้ง 2 คำยังคงมีความเป็น “ศัพท์เทคนิคทางวิชาการ” มาก รวมทั้ง ยังไม่คำหรือภาษาที่เทียบเคียงกันได้ที่จะใช้ในการสื่อสารอยู่ในปัจจุบัน (เพราะสังคมหรือกลุ่มเป้าหมายยังไม่เคยประสบกับเรื่องนั้น ๆ มาก่อน) ดังนั้น ในการประเมินความเปราะบางจึงมักจะเน้นไปที่ “ผลกระทบ” อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ 1) ผลกระทบทางด้านกายภาพ 2) ผลกระทบทางด้านสังคม การประเมินความเปราะบาง หรือ Vulnerability Assessment จึงเน้นไปที่การประเมินโอกาสที่บุคคล ชุมชน เมืองหรือระบบจะได้รับผลกระทบและมีความอ่อนไหวสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจและสถานะแวดล้อมของพื้นที่นั้น ๆ ที่มีต่อระดับความเปราะบางว่าจะผันแปรไปตามการเปิดรับ (Exposure) ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปภัยพิบัติ) ความอ่อนไหว (Sensitivity) หรือความไวต่อการเปลี่ยนแปลง (อย่างเช่น กลุ่มคนเปราะบางหรือมีรายได้น้อย อาจมีความไวต่อการได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น) และสุดท้ายปัจจัยที่ส่งผลต่อความผันแปรของระดับความเปราะบางก็คือความสามารถในการปรับตัว (Adaptive Capacity) เพื่อลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดด้วย

1.4 สถาบัน ผู้กระทำการและทรัพยากรในระบบเมือง

การตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยแบบเมืองมีความซับซ้อน การประยุกต์ใช้ความคิดเชิงระบบอาจจะช่วยให้สามารถเข้าใจความซับซ้อนและแสวงหาหนทางออกได้ชัดเจนขึ้น ในแง่นี้ ความคิดทางสังคมศาสตร์ คือ Structure-agency อาจจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เราทำความเข้าใจระบบเมืองได้ดีขึ้น ความคิดแบบโครงสร้าง-ผู้กระทำการนี้ อาจมองได้ว่าเมืองประกอบด้วย “สถาบัน”¹ ต่าง ๆ อย่างเช่น มีกรอบที่กำหนดภายใต้กฎหมายผังเมือง มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากว่าระบบการตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยแบบเมืองสร้างขึ้นมาจากพลังทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ “สถาบันตลาด” มีบทบาทอยู่เบื้องหลังการกระทำต่าง ๆ ของเมืองอย่างมาก แต่สถาบันตลาดกลับปรากฏให้เห็นชัดเจนน้อยกว่าสถาบันด้านอื่น ๆ (เช่น เรามักจะมองเห็น “ภาครัฐกิจ” ซึ่งเป็น “ผู้กระทำการ” มากกว่าจะมองเห็นกฎเกณฑ์ในเชิงสถาบันที่อยู่เบื้องหลังการกระทำของนักธุรกิจ เป็นต้น) สถาบันของเมืองมีความสลับซับซ้อนและมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ จนบางครั้งนักวิเคราะห์หมองว่าความคิดเชิงสถาบันแบบนี้ไม่มีประโยชน์ เพราะมีความซับซ้อนเกินไป (นักวิชาการบางสำนักมองว่าการเข้าไปควบคุมแทรกแซงสถาบันตลาด โดยเฉพาะการใช้กลไกราคาจะสร้างความเสียหายในระยะยาว) อย่างไรก็ตาม ในแง่ของระเบียบ กฎหมาย นโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นสถาบันอย่างเป็นทางการ จำต้องมองเห็นและสัมผัสได้บ้างก็มีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างมากในการทำความเข้าใจปัญหาและการหาทางออกของปัญหาของเมือง

ส่วนประกอบที่สำคัญอีกอย่าง คือ ทรัพยากรของเมือง ในเบื้องต้นทรัพยากรมาจากทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเอง อย่างเช่น อาคารบ้านเรือน ถนนหนทาง ระบบพลังงาน น้ำประปา ฯลฯ เป็นต้น (ซึ่งมักจะเรียกรวม ๆ ว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐาน) การไหลเวียนของเงินทุน อาหาร ทรัพยากรมนุษย์ อย่างเช่น ความรู้ ทักษะ สุขภาพและอื่น ๆ อีกมาก และมาจากระบบนิเวศธรรมชาติ อย่างเช่น น้ำสะอาด คุณภาพของอากาศ ฯลฯ เป็นต้น ระบบของทรัพยากรเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเรื่องสถาบันที่กำหนดสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ ปัญหาที่เกี่ยวกับความสามารถหรือศักยภาพของเมืองในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่อาจจะไม่เพียงพอหรือสร้างขึ้นมาอย่างไม่สอดคล้องเหมาะสม ความสามารถของระบบนิเวศธรรมชาติในการรองรับการอยู่อาศัย โดยเฉพาะน้ำสะอาดที่มักจำเป็นต้องแบ่งปันกันระหว่างเมืองหรือภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม นอกเหนือจากนั้นแล้วระบบนิเวศธรรมชาติเองก็มีความต้องการน้ำที่มีปริมาณพอสมควรสำหรับหล่อเลี้ยงตนเองเพื่อให้ระบบนิเวศสามารถดำรงอยู่ต่อได้ ความท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การตั้งถิ่นฐานหรือการอยู่อาศัยแบบเมืองมักจะไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของระบบนิเวศธรรมชาติในการรองรับการอยู่อาศัย รองรับโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ ตลอดจนรองรับภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่เติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ความเข้าใจถึงความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับการเติบโตและการขยายตัวของเมืองจึงเป็นโจทย์ที่มีความท้าทายอย่างยิ่ง

1 คำว่า “สถาบัน” ในทางสังคมศาสตร์อาจจะมีรายละเอียดและมีความหมายที่กว้างขวาง ในโครงการนี้มองสถาบันตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institution Economics หรือ NIEs) กล่าวคือ สถาบัน หมายถึง กติกา ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขอบเขต (Constraint) ของการกระทำที่เป็นไปได้หรือกำหนดว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ (ดูใน Douglas North, 1990 เพิ่มเติม)

องค์ประกอบสุดท้ายของระบบเมือง คือ ระบบที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำการ (Agency หรือ Actor) โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงผู้กระทำการในฐานะที่เป็น “มนุษย์” คือ ผู้อยู่อาศัยในเมือง แต่ก็อาจจะหมายความรวมถึงกลุ่มคนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเมือง (บางครั้งนักวิชาการมองว่าโครงสร้างพื้นฐานก็มีสถานะเป็น “Actant” ด้วย) โดยทั่วไปแล้ว ผู้กระทำการในเมืองจะอาศัยกรอบหรือกติกาของสถาบันเป็นแนวทางหรือกำหนดขอบเขตในการกระทำของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งการกระทำของ Agency ก็ไม่ได้เป็นไปตามกรอบของสถาบันเสมอไป (เช่น เมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง จะทำให้เกิดสถานะที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของสถาบัน” ได้) อย่างเช่น ผังเมือง ไม่ได้เป็นกรอบที่กำหนดทิศทางในการขยายตัวของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น นอกจากสถาบันแล้ว การกระทำของผู้กระทำการต่าง ๆ ในเมืองเกี่ยวข้องกับอำนาจและทรัพยากรด้วย และอันที่จริงแล้ว อำนาจและทรัพยากรในหลายกรณีมีพลานุภาพเหนือสถาบัน กำหนดความเป็นไปต่าง ๆ ของสถาบันได้

1.5 ประชาสังคมในระบบของเมือง

ในระบบของเมืองที่มีความซับซ้อน โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมืองมุ่งเน้นให้ภาคประชาสังคมเป็นแกนหลักและพลังที่สำคัญในการตอบสนองต่อความท้าทายเมื่อต้องเผชิญความเปราะบาง *ประการแรก* ในเชิงสถาบัน ได้เปิดช่องทางหรือกำหนดให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม และสนับสนุนกิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และร่วมวางแผนเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง แต่ใน *ประการที่สอง* ภาคประชาสังคมยังไม่ได้มีบทบาทอย่างจริงจังหรือเด่นชัด โดยเฉพาะในแง่ของการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งที่ผ่านมาภาคประชาสังคมมักจะปรากฏในแง่ของกิจกรรมการกุศล อย่างเช่น การรวบรวมสิ่งของบริจาคเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ เป็นต้น

ประเด็นที่น่าสนใจข้างต้น คือ การพัฒนาเมืองในช่วงที่ผ่านมามักถูกกำหนดโดยนักนโยบาย หรือนักวิชาการเฉพาะด้าน อาทิ ด้านผังเมือง ด้านวิศวกรรม เป็นต้น แต่ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า “ภาคประชาสังคม” เข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ ของเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาและการบริหารจัดการกับความเสี่ยงจากพิบัติภัย และการวางแผนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นน้อยเกินไป จากการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศวิทยา การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เส้นทางกรไหลของน้ำ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรม ประกอบกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความไม่แน่นอนนั้น ส่งผลให้การบริหารจัดการเมืองต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้านที่สำคัญและสลับซับซ้อน ทั้งทางด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิถีปฏิบัติ และด้านการปกครองและยังเกิดผลกระทบด้านสังคมจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ อาทิ ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ประกอบกับการวางแผนการพัฒนาเมืองในปัจจุบันที่คำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านน้ำน้อยเกินไป ซึ่งเป็นผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาเมืองทุกมิติ

1.6 เครื่องมือและวิธีการประเมินความเปราะบาง

การประเมินที่ให้บทบาทร่วมกับประชาสังคมนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากมีเทคนิคและความเป็นวิชาการแฝงร่วมอยู่ด้วย นอกจากนี้ แนวคิดของโครงการยังพยายามชี้ชวนให้กลไกประชาสังคมก้าวข้ามการประเมินที่อิงอยู่บนฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในกระบวนการประเมินจึงมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและประเมินความเปราะบางของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน ดังนี้

1.6.1 คู่มือการประเมินความเปราะบางของเมืองสำหรับภาคประชาสังคม ประชาสังคมในแต่ละเมืองมีข้อจำกัดในลักษณะที่คล้ายกัน คือ ความสามารถในการออกแบบเครื่องมือ การกำหนดขั้นตอนและวิธีการประเมินความเปราะบาง ซึ่งอาจเป็นเรื่องเทคนิคในทางวิชาการที่โครงการจำเป็นต้องช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับประชาสังคมเพื่อให้สามารถประเมินความเปราะบางของเมืองเองได้ จึงได้จัดทำคู่มือการประเมินความเปราะบางของเมืองสำหรับภาคประชาสังคม บริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นมา ภายในคู่มือเล่มนี้กล่าวถึงกระบวนการประเมินความเปราะบางที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบข้างต้นอย่างรอบด้าน อย่างเช่น ผู้คน สังคม ระบบเมือง ลักษณะทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ดังนั้น ขั้นตอนการประเมินความเปราะบางต้องประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุพื้นที่และสำรวจข้อมูล 2) วิเคราะห์และระบุประเด็นความเปราะบาง 3) ค้นหาและพัฒนาศักยภาพกลไกผู้ประเมิน 4) ปฏิบัติการประเมินความเปราะบางของเมือง และ 5) สรุปผลและนำใช้ผลการประเมินความเปราะบางของเมือง (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคู่มือการประเมินความเปราะบางของเมืองสำหรับภาคประชาสังคม บริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

1.6.2 การทบทวนเอกสารที่มีอยู่แล้ว เป็นการศึกษาและทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความเปราะบางในพื้นที่ ซึ่งใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารที่มีอยู่แล้ว (Secondary Data) หรือสื่อสาธารณะต่าง ๆ ได้แก่ สภาพทั่วไปของพื้นที่ประเมิน การก่อสร้างหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงงานอุตสาหกรรม รูปแบบและลักษณะการผลิตของครัวเรือน การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ประเภท ความถี่และผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นต้น โดยการประสานข้อมูลจากองค์กร/หน่วยงานที่ทำงานในระดับจังหวัด อำเภอหรือตำบล รวมทั้งการเข้าไปพบปะพูดคุยเพื่อสร้างความรู้จักกับผู้นำและชาวบ้านในชุมชนเป้าหมายอย่างไม่เป็นทางการ และยังไม่ได้มุ่งเน้นการประเมินเนื้อหา

1.6.3 แบบสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล ซึ่งเป็นการพูดคุยกับผู้รู้เฉพาะประเด็นรายบุคคลในชุมชนแบบมีจุดมุ่งหมายในลักษณะการสัมภาษณ์มุมมองเชิงลึก (In-depth Interview) อาทิ ผู้นำอาวุโสในชุมชน ผู้นำที่เป็นทางการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนครัวเรือน ในประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญ (Driver of Change) ที่ทำให้เกิดความเปราะบาง อาทิ ประวัติศาสตร์ชุมชน การขยายตัวของชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเข้ามาของโรงงานหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ภัยพิบัติจากธรรมชาติ เช่น สถานการณ์น้ำท่วม ฝนแล้ง ลมมรสุม เป็นต้น การเข้าไปพบกับผู้ให้ข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกอย่างมีจุดมุ่งหมายเฉพาะเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการให้มากที่สุด โดยผู้ประเมินต้องมีการพัฒนาแนวประเด็นคำถามล่วงหน้า ระบุและนัดหมายผู้ให้ข้อมูลเพื่อการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า

1.6.4 แนวคำถามเพื่อการสนทนากลุ่ม วิธีการนี้เป็นการสนทนากับผู้เกี่ยวข้องกับความเปราะบาง ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เป็นการพูดคุยในสถานที่ที่ผู้ให้ข้อมูลมีความสะดวก ไม่รบกวนสมาธิ ซึ่งผู้ประเมิน ต้องคำนึงช่วงเวลาให้ผู้ให้ข้อมูลสะดวก เป็นการสนทนาในกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือได้รับผลกระทบจากความเปราะบางนั้น ๆ ประมาณ 5 - 10 คน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม ได้แลกเปลี่ยนประเด็นข้อคิดเห็นและประสบการณ์อย่างกว้างขวาง ทว่า ควรอยู่ในขอบเขตของกรอบเนื้อหาการประเมิน เป็นสำคัญ อย่างเช่น การจัดทำประวัติศาสตร์และพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของชุมชน (Timeline) การวิเคราะห์ ศักยภาพของชุมชนและเมืองด้วยเทคนิค SWOT Analysis หรือเทคนิค AIC เป็นต้น

1.6.5 แบบสอบถามเชิงปริมาณ กระบวนการนี้กลไกผู้ประเมินต้องมีการพัฒนาเครื่องมือในลักษณะ แบบสำรวจหรือแบบสอบถามเพื่อสำรวจข้อมูลกับหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนในพื้นที่วิจัยเป้าหมาย โดยอาจต้องระบุจำนวนครัวเรือนที่จะเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มตัวอย่างไว้ล่วงหน้า เมื่อการสำรวจข้อมูลเสร็จสิ้น จำเป็นต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูลจากแบบสำรวจหรือแบบสอบถาม เพื่อป้องกัน ความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของคำตอบที่ต้องการ ก่อนการนำข้อมูลเข้าสู่ขั้นตอนการป้อนข้อมูลในระบบโปรแกรม การวิเคราะห์ข้อมูลสถิติในทางสังคมศาสตร์สำเร็จรูป และแปลงข้อมูลให้มีการนำเสนอผลการสำรวจในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผู้อื่นเข้าใจได้ง่ายต่อไป อาทิ แผนภาพ แผนภูมิ เส้นกราฟ ตาราง เป็นต้น

นอกจากการใช้แบบสำรวจโดยกลไกประชาสังคมเองแล้ว ในส่วนของโครงการก็มีการสำรวจความเปราะบาง กรณีเมืองเป้าหมายในภาคอีสานทั้ง 6 เมืองร่วมด้วย โดยใช้แบบสำรวจการประเมินความเปราะบางระดับครัวเรือน มีวัตถุประสงค์การสำรวจ 2 ประการ *ประการแรก* เพื่อวิเคราะห์และสร้างความเข้าใจปัจจัยที่ขับเคลื่อน การเปลี่ยนแปลงเมืองและผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางกายภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อม และ *ประการที่สอง* เพื่อสร้างความเข้าใจความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะนำไปสู่ความเข้าใจสาเหตุที่แท้จริง ของปัญหาที่ทำให้เกิดความเปราะบางของเมือง สำหรับการสำรวจครั้งนี้ใช้วิธีการสุ่มแบบโควต้ากับหัวหน้าครัวเรือน หรือผู้อยู่อาศัยในครัวเรือนที่สามารถให้ข้อมูลได้ทั้งหมด 6 เมือง รวมจำนวนครัวเรือนเป้าหมายทั้งสิ้น 600 ครัวเรือน โดยแบบสอบถามประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของครัวเรือน 2) สภาพปัญหาที่ครัวเรือนเผชิญ ต่อภัยพิบัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการกลายเป็นเมือง 3) ความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน และ 4) ข้อเสนอแนะต่อการรับมือและการจัดการภัยพิบัติและการกลายเป็นเมือง จากนั้นจึงนำข้อมูลสู่การวิเคราะห์ และประมวลผล ซึ่งจะกล่าวถึงเนื้อหาผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับต่อไป

บทที่ 2

พลวัตเมืองตามแนวโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาของรัฐ

ดังกล่าวในตอนต้นว่าโครงการนี้ระบุเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ (Mittraphap Corridor) เป็นพื้นที่ที่พยายามสื่อให้เห็นถึงการกลายเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองตามแนวถนนมิตรภาพ ดังนั้น โครงการจึงกำหนดเมืองที่อยู่ในแนวระเบียงมิตรภาพ 6 เมือง ในส่วนนี้จะนำเสนอให้เห็นบริบททั่วไปและพลวัตเมืองของพื้นที่เมืองเป้าหมายพอสังเขป

2.1 ชุมชนผู้มีรายได้น้อย: เทศบาลเมืองไผ่

บ้านไผ่ เดิมเป็นชุมชนเกษตรทั่ว ๆ ไป แต่การกลายเป็นเมืองเริ่มปรากฏชัดเมื่อเส้นทางรถไฟสร้างมาถึงเมืองบ้านไผ่ เมื่อปี พ.ศ. 2474 การสร้างทางรถไฟเริ่มในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยตัดข้ามเทือกเขาตองพญาเย็นมายังโคราช เป็นการขจัดอุปสรรคหรือการเดินทาง การคมนาคมขนส่งระหว่างภาคอีสานกับกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองท่าส่งออกสินค้า การมาของเส้นทางรถไฟได้กระตุ้นให้คนจีน กระจายตัวออกมาจากเมืองหลักเดิม โดยเฉพาะกรุงเทพฯ ไปสู่หัวเมืองในภูมิภาค โดยเฉพาะเมืองที่มีเส้นทางรถไฟผ่าน การเข้ามาตั้งรกรากของคนจีนถือว่าเป็นการยกระดับจากชุมชนเกษตรเป็นชุมชนการรับซื้อพืชไร่ ผลผลิตทางการเกษตรและของป่า โดยการรวบรวมของพ่อค้าจีนเพื่อส่งไปยังเมืองท่า ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้บ้านไผ่ได้กลายเป็นเมืองในความหมายที่เรากล่าวถึงในปัจจุบัน เมื่อเส้นทางรถไฟมาถึงบ้านไผ่เอง ต่อมาเมื่อมีการสร้างถนนมิตรภาพเส้นทางจังหวัดสระบุรี - โคราช - หนองคาย (พ.ศ. 2500 - 2502) บ้านไผ่ซึ่งตั้งอยู่บนแนวถนนตัดผ่านก็ได้รับพลังของความเติบโตและกลายเป็นเมืองมากขึ้น และเมื่ออุตสาหกรรมรถยนต์ของโลกสมัยใหม่เติบโต ประกอบกับการลงทุนเพื่อปรับปรุงพัฒนาเส้นทางรถไฟที่สำคัญหยุดชะงักลงในช่วงประมาณ 4 ทศวรรษ (พ.ศ. 2500 - 2540) ที่ผ่านมา ได้ทำให้ถนนมิตรภาพมีบทบาทในการคมนาคมขนส่งเชื่อมระหว่างอีสานและเมืองท่าในอ่าวไทยเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งของพลังในการสร้างความเติบโตให้แก่เมืองบ้านไผ่ด้วย

ความแตกต่างของเมืองบ้านไผ่เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองหลักในภาคอีสานหลายเมืองที่ชัดเจนอย่างหนึ่ง คือ โดยทั่วไปแล้วเมืองหลักที่สำคัญมักตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำ คือ หนอง บึงหรือแม่น้ำ ซึ่งน้ำมีความสำคัญต่อผู้อยู่อาศัยในเมือง แต่เมืองบ้านไผ่ตั้งอยู่ไกลออกมาจากแหล่งน้ำใหญ่ คือ “แก่งละว้า” ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น มากพอสมควร คือ ประมาณ 4 - 5 กิโลเมตร ที่ตั้งของชุมชนบ้านไผ่เดิมน่าจะอยู่ใกล้ที่ทำมาหากินมากกว่า อย่างไรก็ตาม บริเวณที่ตั้งชุมชนก็อยู่ไม่ห่างจากห้วยเล็ก ๆ ในพื้นที่ที่เรียกว่า “ห้วยจิก” ซึ่งแต่เดิมมีน้ำและทรัพยากรเพียงพอในการจุนเจือการดำเนินชีวิตและอำนวยให้เกิดชุมชนและการตั้งถิ่นฐานขึ้นมาได้ เมื่อชุมชนมีความเจริญเติบโตมากขึ้น ห้วยจิกได้หมดหน้าที่ในแง่ของการเป็นแหล่งน้ำและแหล่งทำมาหากินของคนในเมืองบ้านไผ่ ระยะเวลาต่อมาเริ่มมีการก่อสร้างแหล่งเก็บน้ำนอกเมืองเพื่อนำน้ำมาทำประปาแจกจ่ายให้แก่คนในเมือง และเมื่อเมืองเติบโตมากขึ้น เมืองบ้านไผ่ต้องหันไปพึ่งแก่งละว้าเป็นแหล่งน้ำดิบผลิตน้ำประปาให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเมือง

ที่สำคัญ คือ เมื่อ “เมือง” ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกขับเคลื่อนความเติบโตในแผนพัฒนาของรัฐ บ้านไผ่ ถูกจัดวางให้เป็น “ศูนย์เศรษฐกิจชีวภาพ” (Bio-hub) โดยแนวปฏิบัติของรัฐ คือ จะส่งเสริมให้ภาคเอกชน เข้ามาใช้พื้นที่บริเวณเมืองบ้านไผ่เป็นที่ตั้งของศูนย์ฯ และเหตุผลของการเลือกเมืองบ้านไผ่ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ เรื่องของการมีเส้นทางคมนาคม หรือ Logistics และอีกเหตุผลหนึ่งก็คือการมีแหล่งน้ำสำคัญ คือ แก่งละว้า ที่จะสามารถรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมชีวภาพดังกล่าวได้ การมองเห็นโอกาสเช่นนี้ แน่ใจว่าในอนาคต เมืองบ้านไผ่จะเผชิญกับความท้าทายและข้อจำกัดต่าง ๆ ด้วย

เมืองบ้านไผ่ กำหนดพื้นที่ประเมิน 3 พื้นที่ คือ ชุมชนมิตรภาพชอย 4 ชุมชนสุมนามัยและชุมชนหมู่ 1 พัฒนา โดยทั้ง 3 ชุมชนอยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลเมืองบ้านไผ่ ซึ่งมีระยะทางห่างจากตัวเมืองขอนแก่น ประมาณ 44 กิโลเมตร กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่ (2565) สำรวจข้อมูลลักษณะกายภาพโดยทั่วไป ของชุมชนเปราะบางทั้ง 3 ชุมชน พบว่า ชุมชนมิตรภาพชอย 4 มีขนาดพื้นที่ชุมชนประมาณ 10 กว่าไร่ ลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ แอ่งกระทะ มีหนองน้ำใกล้ชุมชน มีครัวเรือนทั้งหมด 85 ครัวเรือน อยู่ต่ำกว่า ความสูงถนนหลักประมาณ 100 เมตร มีประชากรทั้งสิ้น 340 คน เป็นชาย 219 คน เป็นหญิง 121 คน กรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนทั้งหมดเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยครัวเรือนและชุมชน ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ข้อจำกัดของพื้นที่จึงต้องสร้างบ้านติดกันและแบ่งสัดส่วนเป็นล็อคแต่ละครัวเรือนชัดเจน



ภาพที่ 2 ลักษณะชุมชนเปราะบางและลำห้วยจิกสายน้ำใหญ่ที่หล่อเลี้ยงผู้คนเมืองบ้านไผ่

ชุมชนสุมนามัย พบว่า ภูมิประเทศเป็นพื้นที่ลาดเอียงและลุ่มต่ำ ติดกับลำห้วยจิกซึ่งเป็นแหล่งน้ำสายหลัก ของอำเภอบ้านไผ่ และใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและจับสัตว์น้ำเพื่อดำรงชีพของคนในชุมชน ขณะเดียวกันก็เป็นเส้นทางน้ำหลากในช่วงฤดูฝนเพื่อไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำแก่งละว้า ครัวเรือนบางส่วนอาศัยอยู่ ใกล้กับสถานีขนส่งผู้โดยสารและสถานีรถไฟ มีการปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นบริเวณกว้างและมีการกระจายตัว ตามแนวของลำห้วยจิกและใกล้กับสะพานทางหลวง ซึ่งบริเวณนี้เป็นพื้นที่ต่ำและติดกับลำห้วยตลอดสายจนไปบรรจบ ถนนมิตรภาพเส้นทางสู่จังหวัดขอนแก่น การสร้างบ้านเรือนมีความแออัด ไม่เป็นสัดส่วน ปัจจุบันชุมชนมีครัวเรือน อาศัยอยู่จำนวน 150 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น 400 คน เป็นชาย 147 คน เป็นหญิง 253 คน สภาพบ้าน มีสภาพแวดล้อมและระบบสุขลักษณะที่ไม่ดีนัก เช่น ต้นถั่วรอบบ้าน น้ำขังในช่วงของฝนตกและเศษขยะ เป็นต้น

ส่วนชุมชนหมู่ 1 พัฒนา พบว่า ลักษณะภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะ มีหนองน้ำใกล้ชุมชน ที่พักอาศัยของคนชุมชนอยู่ต่ำกว่าระดับความสูงของถนนเส้นหลักประมาณ 100 เมตรชุมชนมีตรอกซอย 4 ขนาดพื้นที่ชุมชนประมาณ 13 ไร่ มีทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ คือ ห้วยจิก ซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมและจับสัตว์น้ำ มีป่าสาธารณะและต้นมะขามเทศที่ชาวบ้านตัดเพื่อเผาถ่านขายได้ ปัจจุบันชุมชนมีจำนวนครัวเรือน 231 ครัวเรือน ไม่มีทะเบียนราษฎร 17 ครัวเรือน เนื่องจากเป็นที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีประชากรทั้งสิ้น 940 คน เป็นชาย 432 คน เป็นหญิง 508 คน พื้นที่ส่วนใหญ่ของชุมชนมีทั้งครัวเรือนที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุ และที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์แบบโฉนด ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของครัวเรือน ส่วนลักษณะการสร้างบ้านเรือน สภาพแวดล้อมและระบบสุขลักษณะมีลักษณะเช่นเดียวกับชุมชนสุมนามัย

กล่าวโดยสรุป เมืองบ้านไผ่มีลักษณะความเปราะบางใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ที่อยู่อาศัยในที่ดินของราชการ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และบางส่วนอยู่ในที่ดินราชพัสดุโดยไม่มีการเช่า ซึ่งโอกาสถูกไล่รื้อจากที่อยู่อาศัยเดิมสูง 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่ปิดกั้นเส้นทางการระบายน้ำ อาทิ ถนนสายหลัก ถนนเลี่ยงเมือง 3) ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก จากภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มต่ำ แอ่งกระทะรับน้ำและอยู่ติดกับแหล่งน้ำสายหลัก คือ ลำห้วยจิก 4) สภาพบ้านเรือนที่ไม่มั่นคงถาวร เนื่องจากเป็นบ้านไม้เก่าที่ก่อสร้างมานาน จึงมีลักษณะชำรุด ทนต่อลมสูง และ 5) ขาดความมั่นคงทางอาหารจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ ปัจจุบันชาวบ้านไม่กล้าที่จะจับสัตว์น้ำในลำห้วยจิก เนื่องจากการเกิดขึ้นของสถานประกอบการต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่มากขึ้น ขณะเดียวกันสถานประกอบการเหล่านี้ไม่มีระบบการควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือระบบบำบัดก่อนจะปล่อยลงสู่ห้วยจิก นอกจากนี้ การปนเปื้อนและสะสมของสารเคมีจากภาคเกษตรกรรม ส่งผลให้สัตว์น้ำลอยตายเหนือน้ำ เกษตรกรหรือชาวบ้านทั่วไปจึงไม่สามารถบริโภคสัตว์น้ำจากห้วยจิกได้ ทำให้พื้นที่ขาดแหล่งอาหารตามธรรมชาติที่ได้กลายเป็นความเปราะบางทางเศรษฐกิจมิติหนึ่งด้วย

2.2 ชุมชนผู้อยู่อาศัยริมรางรถไฟ: เทศบาลนครขอนแก่น

เมืองขอนแก่นเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรมเช่นเดียวกับเมืองบ้านไผ่ และเติบโตขึ้นมาเนื่องจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมต่อกับเมืองท่ากรุงเทพฯ และเมืองขอนแก่น เมื่อปี พ.ศ. 2477 กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เมืองบ้านไผ่ (ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดขอนแก่น) ได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเส้นทางรถไฟและเติบโตมาก่อนเมืองขอนแก่น เช่นเดียวกับเมืองบ้านไผ่เมื่อมีเส้นทางรถไฟมาถึงและมีถนนมิตรภาพตัดผ่าน เมืองขอนแก่นจึงได้กลายเป็นศูนย์กลางรับซื้อพืชไร่ ผลผลิตทางการเกษตร ของป่าและอื่น ๆ รวบรวมและส่งไปขายยังเมืองท่า นอกจากนี้ เมืองขอนแก่นได้กลายมาเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าชนิดอื่น ๆ ที่เป็นที่ต้องการของท้องถิ่นด้วย

นอกเหนือจากการมาถึงของเส้นทางรถไฟและถนนมิตรภาพ และเป็นพลังส่งให้เมืองขอนแก่นเติบโตแล้ว ปัจจัยหลักที่สำคัญอีกอย่าง คือ นโยบายของรัฐที่วางให้เมืองขอนแก่นเป็นเมืองหลวงของภาคอีสาน ความคิดดังกล่าวนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และในเบื้องต้นความคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิด “การวางผังเมือง” ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองฉบับแรกกว่า 20 ปี คือ มีการวางแนวถนน 3 เส้นหลัก ๆ คือ ถนนหลังเมือง ถนนกลางเมืองและถนนหน้าเมือง และมีการกันพื้นที่บริเวณกว้างเพื่อใช้สำหรับเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการบริการของรัฐ ได้แก่ ศาลากลางจังหวัดและศูนย์ราชการในปัจจุบัน แผนดังกล่าวนี้ทำให้

บริเวณถนนทั้ง 3 เส้นกลายเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ (Central Business District) หรือ CBD ของเมืองในปัจจุบัน และนอกจากนั้นในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค อันเนื่องมาจากความเติบโตที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ มากเกินไป เมืองขอนแก่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็น 1 ใน 5 เมืองนำร่องในขณะนั้น ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรีและสงขลา (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529) ส่งผลให้เมืองขอนแก่นเติบโตในระยะต่อมา สิ่งที่จะต้องกล่าวไว้ในที่นี้ คือ นโยบายการกระจายความเติบโตของเมืองไปสู่ภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เมืองขอนแก่นขยายตัวออกไปมากกว่าการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการค้าพืชไร่และทุนในท้องถิ่น (ซึ่งส่วนหนึ่งก็เติบโตและสะสมทุนจากการค้าพืชผลทางการเกษตร) ได้ขยายการลงทุนออกไป มีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้น อย่างเช่น อุตสาหกรรมแหวน การต่อตัวถังรถ อุตสาหกรรมบริการ เช่น โรงแรม อุตสาหกรรมการผลิต เช่น รับจ้างผลิต รองเท้าและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ อีกมาก นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดและความพยายามอย่างน้อย 2 รอบที่จะสร้างนิคมอุตสาหกรรมขึ้นมาในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่แม้จะไม่มีอุตสาหกรรมในปัจจุบันกลับพบว่าจังหวัดขอนแก่นมีโรงงานเกิดขึ้นจำนวนมาก

สิ่งที่ปรากฏควบคู่ไปกับการเติบโตของเมืองขอนแก่น และการเติบโตของเมืองอื่น ๆ คือ การเกิดชุมชนผู้มีรายได้น้อย เริ่มแรกจากการมีคนอพยพเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรรถไฟ คือ กรรมกรก่อสร้างเส้นทางรถไฟรับจ้างขนสินค้าขึ้นและลงขบวนรถไฟ ขายอาหาร ขั้รถสามล้อ เป็นต้น เมื่อมีงานมากขึ้น คนกลุ่มนี้ก็มีจำนวนมากขึ้นและรวมตัวกันตั้งชุมชนอยู่ในที่ของการรถไฟ (เริ่มจากชุมชนโนนหนองวัด) การเติบโตของเมืองขอนแก่นทำให้มีความต้องการงานบริการต่าง ๆ อย่างเช่น การขนของในตลาดสด การจำหน่ายอาหารตามสถานีขนส่งให้แก่ผู้เดินทาง งานรับจ้างต่าง ๆ ซึ่งมีงานประเภทนี้จำนวนมาก แต่งานเหล่านี้มักจะมีรายได้ต่ำ ไม่เพียงพอให้ผู้รับจ้างประกอบอาชีพเหล่านี้เพื่อหาซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือหาห้องเช่าราคาถูกในเมืองที่ราคาส่วนใหญ่จะสูงหลายพันบาทได้ จึงทำให้เกิดการจับจองที่ดินทางรถไฟหรือที่สาธารณะมาสร้างเป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราวและโดยทั่วไปแล้วชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะ มีสภาพเสื่อมโทรม ไม่เหมาะที่จะเป็นที่พักอาศัยที่สำคัญ คือ ชุมชนผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ไม่ได้สะท้อนถึงปัญหาการดิ้นรนหาเลี้ยงชีพของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเท่านั้น แต่เป็นภาพสะท้อนของ “เมือง” ที่ต้องการบริการราคาถูกและผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนเหล่านี้ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของ “ห่วงโซ่อุปทาน” ของเมือง กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ชุมชนผู้มีรายได้น้อยมีความจำเป็นต่อการกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าเราอมรับหรือปล่อยให้ชุมชนเหล่านี้เป็นไปตามยถากรรม แต่เมืองจำเป็นต้องเป็นพื้นที่สำหรับทุกคนในการอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี

ประเด็นอีกอย่างที่ควรจะต้องกล่าวไว้ คือ โครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนและทางรถไฟ ทำให้เมืองเปลี่ยนรูปไปด้วย และการเติบโตของเมืองด้วยการชักนำของถนนนี้เป็นคำถามเกี่ยวกับ “ผังเมือง” กรณีของเมืองขอนแก่นในตอนแรกนั้นทั้งทางรถไฟและถนนมิตรภาพอยู่นอกเมือง ผังเมืองได้กำหนดให้พื้นที่ด้านทิศตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ มีแม่น้ำ ลำห้วยและมีคลองชลประทานเป็นพื้นที่สีเขียว คือควบคุมการสร้างที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิงพาณิชย์ เมืองจึงขยายตัวออกมาทางทิศตะวันตก อันที่จริงแล้ว แม้จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมให้เป็นพื้นที่สีเขียว แต่ก็มีมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแนวถนนอย่างเห็นได้ชัด การขยายตัวออกมาทางด้านทิศตะวันตกของเมือง ทำให้ทั้งถนนมิตรภาพและทางรถไฟผ่านเข้ามาในใจกลางเมืองทำให้เกิดปัญหาจราจรตามแนวถนน อีกประการหนึ่ง คือ การขยายตัวของเมืองเข้าไปครอบชุมชนเดิม ทำให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ติดตามมา



ภาพที่ 3 ลักษณะชุมชนริมทางรถไฟเมืองขอนแก่นและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่สาธารณะรอบชุมชน

ชุมชนเป้าหมายการประเมินของเมืองขอนแก่นมี 2 ชุมชน คือ ชุมชนมิตรภาพและชุมชนศรีฐาน 1 ชุมชนมิตรภาพเป็นชุมชนริมทางรถไฟ ตั้งอยู่ในพื้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยทั้งชุมชนไม่มีสัญญาเช่าพื้นที่ที่อยู่อาศัยกับ รฟท. เลย พื้นที่บางส่วนติดกับห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลขอนแก่น พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มและรองรับน้ำจากชุมชนเมือง จึงถูกน้ำท่วมซ้ำซากทุกปี รวมทั้ง มีน้ำเอ่อขังบริเวณรอบที่อยู่อาศัย เนื่องจากเป็นทางผ่านร่องระบายน้ำเดิมของเมืองขอนแก่น และปัจจุบันอยู่แนวการอพยพเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการระบบรถไฟความเร็วสูง (High-Speed Train) ระยะที่ 2 ช่วงนครราชสีมา-หนองคาย และโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟ (Transit-Oriented Development : TOD) ประชากรในชุมชนมีจำนวน 136 ครัวเรือน ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น รับจ้างก่อสร้าง รับจ้างตัดต้นไม้ เป็นต้น เกือบของเก่าขาย ค่าขายทั้งในชุมชนและภายนอกชุมชน ทาบเร่ตามบริเวณพื้นที่ในเมือง อย่างเช่น สถานีขนส่งขอนแก่น แห่งที่ 1 (ขส.เก่า) แต่เมื่อย้ายสถานีขนส่งออกไปนอกเมือง บางรายได้รับผลกระทบตกงาน ว่างาน โดยเฉพาะแม่ค้าและคนขับรถรับจ้างที่ต้องหาอาชีพใหม่ บางรายมีรายได้เพียงจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ ไม่มีการจัดตั้งกลุ่มองค์กรด้านเศรษฐกิจในชุมชน

ส่วนชุมชนศรีฐาน 1 มีพื้นที่ประมาณ 10.72 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของขอนแก่นราว 3 กิโลเมตร เป็นชุมชนซึ่งจัดอยู่ในลักษณะชุมชนกึ่งเมือง มีจำนวน 313 ครัวเรือน และมีประชากรรวม 1,518 คน เป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะการอยู่อาศัยแบบเครือญาติ ยังยึดถือวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมแบบเดิม ผู้คนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต่อมาเมื่อมีประชากรจากภายนอกอพยพเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรมาใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์ แม้ชุมชนจะมีระบบสาธารณูปโภคที่ดี แต่ชุมชนอยู่ใกล้แหล่งรับน้ำบึงหนองโคตร บึงหนองยาว ถือเป็นเขตพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมกว่า 30 จุด การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของบ้านเรือน มีส่วนทำให้เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมเพิ่มขึ้นด้วย

2.3 เมืองมหาวิทยาลัย: เทศบาลตำบลสามพร้าว อุดรธานี

ตำบลสามพร้าว ถือว่าเป็นตำบลขนาดใหญ่ มีจำนวน 15 หมู่บ้าน ตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมืองอุดรธานี ประมาณ 15 กิโลเมตร แต่ติดต่อกับเขตเทศบาลนครอุดรธานี เนื่องจากตำบลสามพร้าวตั้งอยู่ใกล้เทศบาลนครอุดรธานี ทำให้ได้รับอิทธิพลจากการเติบโตของเมืองเทศบาลนครอุดรธานีมาตลอด แต่การสร้างมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (ศูนย์สามพร้าว) โดยใช้พื้นที่ป่าสาธารณประโยชน์และหน่วยราชการบางหน่วย ได้ทำให้ความเป็นเมืองของเทศบาลตำบลสามพร้าวเพิ่มขึ้นอย่างมาก

เช่นเดียวกัน เมืองอุดรธานี ตั้งอยู่บนถนนมิตรภาพและอยู่ในแนวเส้นทางรถไฟ ซึ่งกำลังจะขยายเป็นระบบรถไฟรางคู่และระบบรถไฟความเร็วสูง แต่การเติบโตของเมืองอุดรธานีแตกต่างออกไปจากเมืองบ้านไร่และเมืองขอนแก่นที่กล่าวไว้ในตอนต้น โดยเริ่มแรกเมืองอุดรธานีเป็นจุดที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ของทหาร กล่าวคือกฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดให้ที่ตั้งทางทหารจะต้องห่างจากชายแดนออกมา เมืองอุดรธานีในระยะแรกจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน แต่ความเติบโตของเมืองอุดรธานีหลังจากการก่อสร้างถนนมิตรภาพจึงเกิดจากการตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มเมื่อต้นพุทธทศวรรษที่ 2510 แต่เมื่อฐานทัพปิดตัวลง เมืองอุดรธานีก็ยิ่งขยายตัวเติบโตต่อมา ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองอุดรธานีกับ “ตะวันตก” ในช่วงสงคราม ได้ทำให้อุดรธานีเป็นศูนย์กลางการจัดการต่างประเทศ และนอกจากนั้นการแต่งงานข้ามวัฒนธรรมระหว่างหญิงชาวอุดรธานีกับทหารหรือชายต่างชาติได้กลายเป็นแรงเสริมอีกอย่างด้วยที่ทำให้ความต้องการในการบริโภคยังอยู่ในระดับสูง และผลักดันให้เมืองอุดรธานีเติบโตขึ้นในระยะต่อมาอย่างรวดเร็วและส่งพลังให้แก่เมืองและชุมชนที่อยู่รายรอบเติบโตหรือเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

สำหรับกรณีมหาวิทยาลัยต่อเมืองนั้น ผู้นำของเมืองและนักนโยบายสาธารณะได้เริ่มตระหนักถึง “บทบาทที่สาม” ของมหาวิทยาลัย ที่นอกเหนือจากเป็นกลไกในการผลิตบุคลากรที่มีทักษะขั้นสูงป้อนให้แก่อุตสาหกรรมในวงกว้างแล้ว มหาวิทยาลัยยังมีบทบาทในฐานะที่เป็น “ผู้แสดงในเมือง” (Urban Actors) อย่างไรก็ตาม กระบวนการและผลกระทบของมหาวิทยาลัยต่อเมืองมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละที่ กรณีเมืองอุดรธานีนั้นการสร้างศูนย์การศึกษาสามพร้าวขึ้นมาบนที่ดินของทางราชการในตำบลสามพร้าวถือว่าเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่น่าสนใจเพื่อทำให้เกิดความเติบโตของเมือง ซึ่งก็เกิดผลอย่างที่คาดตามมา คือ ความเติบโตของเมืองพร้อม ๆ กับโอกาสใหม่ ๆ และความท้าทายต่าง ๆ มากมาย

ความท้าทายอย่างแรก เกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในแผนงานหลักได้กำหนดให้นำเอาที่ดินสาธารณประโยชน์โคกขุมปูน (หนังสือสำคัญที่หลวงเลขที่ 11026 เนื้อที่กว่า 4,649-3-72 ไร่ ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2522) มาใช้เพื่อสร้างหน่วยราชการ 3 หน่วยงาน ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (ศูนย์การศึกษาสามพร้าว) 2) สานักกีฬากีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) อุดรธานี และ 3) ศูนย์อนามัยที่ 8 จังหวัดอุดรธานี แผนดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินที่อยู่รายรอบ ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้ประโยชน์จากการพุ่งของราคาที่ดิน และขายที่ดินออกไป สำหรับคนที่ไม่ขาย ก็ทำให้ทรัพย์สิน (ที่ดิน) ที่ถือครองอยู่มีราคาเพิ่มสูงขึ้น แต่เจ้าของที่ดินรายเล็กรายน้อยซึ่งเป็นชาวบ้านส่วนใหญ่ พยายามถือครองที่ดินไว้ให้นานที่สุด เพราะที่ดินคือหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ผู้ที่ได้ประโยชน์จริงก็คือผู้ที่มีข้อมูลภายใน นายหน้าหรือนักเก็งกำไรที่ดินท้องถิ่น ซึ่งมักจะมีข้อมูลเชื่อมโยงกับการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือรู้ข้อมูลก่อน ได้ทำการกว้านซื้อที่ดินที่อยู่รายรอบเอาไว้ ในบางกรณีก็รุกคืบเอาที่สาธารณะ ออกเอกสารสิทธิ์แล้วนำมาขาย การแปลง

เอาที่ดินสาธารณะมาใช้ประโยชน์ในปัจจุบันยังคงดำเนินต่อไป เพราะการสร้างหน่วยราชการทั้ง 3 แห่ง ใช้ที่ดินเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ยังมีที่ดินสาธารณะอีกหลายแห่งสำหรับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่จะขยายออกมาตั้งใหม่ และเริ่มจะเกิดข้อขัดแย้งในท้องถิ่นว่าควรรักษาที่ดินสาธารณะบางส่วนไว้หรือไม่ ขอบเขตที่ดินสาธารณะอยู่ตรงไหน และหน่วยราชการบางหน่วยครอบครองที่ดินไว้มากเกินไปหรือไม่



ภาพที่ 4 การสร้างศูนย์ราชการใหม่ในพื้นที่สาธารณประโยชน์และการขยายตัวของเมืองสามพร้าว

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดขึ้นกับภาคเอกชนที่ต่อเนื่องมาจากการเก็งกำไรราคาที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินก็แสวงหาวิธีการลงทุนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้ได้ผลตอบแทน และแน่นอนว่าราคาที่ดินที่พุ่งทะยาน และการซื้อในราคาที่สูงนั้น การนำเอาที่ดินมาทำการเกษตรแบบเดิมย่อมไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และเนื่องมาจากว่าตำบลสามพร้าวเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรม ทางทิศเหนือของชุมชนเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำติดลำน้ำห้วยหลวง การซื้อขายที่ดินที่ถูกลามเข้าไปในพื้นที่ลุ่มต่ำ ก็ได้สร้างแรงกดดันให้เกิดการแปลงพื้นที่เหล่านี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ประเด็นนี้เป็นคำถามและความท้าทายสำหรับการขยายตัวของเมืองทุกแห่ง แต่สำหรับตำบลสามพร้าว กระบวนการดังกล่าวนี้กำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น และอาจจะมีแนวทางหรือมาตรการที่จะรับมือหรือบรรเทาปัญหาที่จะตามมาในอนาคตได้

นอกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว “การกลายเป็นเมือง” ของชุมชนสามพร้าว ก็ได้ทำให้ชุมชนเผชิญกับสภาพทางสังคมแบบใหม่ และขีดจำกัดของโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่ไม่อาจจะรองรับการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การย้ายนักศึกษากว่า 2,000 คน มาเรียนที่ศูนย์การศึกษาสามพร้าวทำให้เกิดการขยายตัวธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษา เช่น หอพัก ตลาด ร้านอาหาร สถานบันเทิง เป็นต้น การก่อสร้างที่อยู่อาศัย อาคารบ้านเรือนใหม่ ๆ หลายแห่งได้รุกเข้าไปในทางระบายน้ำธรรมชาติ ปัญหาน้ำท่วมขัง ปัญหาการจราจร อุบัติเหตุทางถนน มลพิษเสียง มลพิษอากาศ (การก่อสร้างและการสัญจร) ล้วนแต่กำลังเป็นปัญหาและกำลังเพิ่มขึ้น

2.4 เขตที่อยู่อาศัยในเมือง: เมืองหนองสำโรง อุดรธานี

การเติบโตของเมืองทำให้เกิดการขยายตัวของความต้องการที่อยู่อาศัย และส่งผลให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโตขึ้นตามมา ในทางกลับกันธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็กลายเป็นเครื่องจักรอย่างหนึ่งที่ขับเคลื่อนให้เมืองเติบโตและขยายตัวมากขึ้น การเกิดบ้านจัดสรรอาจจะมาจากหลายปัจจัย อย่างเช่นการมีถนน ระยะห่าง ความใกล้กับเมือง และราคาที่ดิน ความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ คือ บ้านจัดสรร ได้ทำให้เกิดการขยายตัวของที่อยู่อาศัยกระจายออกไปรอบศูนย์กลางธุรกิจ (Central Business District) ของเมือง และหลายกรณีก็เกิด CBD รองย่อย ๆ ขึ้นมาอีก

หนองสำโรงเป็นชุมชนที่อยู่ไม่ไกลจากศูนย์กลางธุรกิจของเมืองอุดรธานี และเมื่อมีการสร้างถนนวงแหวนรอบเมือง ถนนได้กลายเป็นเส้นเขตแดนทางด้านการบริหารระหว่างเทศบาลนครอุดรธานีและเทศบาลเมืองหนองสำโรง แต่ในแง่ของระบบนิเวศทั้ง 2 เขตมีความต่อเนื่องกัน กล่าวคือเดิมมีลำห้วยเล็ก ๆ เชื่อมระหว่างหนองประจักษ์ศิลปาคมกับลำห้วยหลวงที่ไหลจากเทือกเขาภูพานน้อย ผ่านเข้ามาในพื้นที่ตำบลหนองสำโรง ลำห้วยดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ในการระบายน้ำออกจากหนองประจักษ์ศิลปาคมและพื้นที่โดยรอบ เมื่อน้ำมากเกินความสามารถในการรองรับของอ่างและของพื้นที่ กล่าวโดยสรุป เทศบาลเมืองหนองสำโรงมีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ เป็นแอ่งกระทะ เป็นจุดรองรับการไหลของน้ำจากรอบทิศหลายแหล่ง ได้แก่ จากเทศบาลนครอุดรธานี ตำบลนาดีและตำบลเชียงพิณ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าตำบลหนองสำโรง (ศูนย์ส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง, 2565)

หมู่บ้านไทยสมุทร ถือว่าเป็นหมู่บ้านจัดสรรยุคแรก ๆ ของเมืองอุดรธานี โครงการแรกมีอายุกว่า 40 ปีแล้ว เหตุผลของการสร้างบ้านจัดสรรตรงบริเวณนี้ ก็เนื่องจากความใกล้เมือง ทำให้ผู้อยู่อาศัยสามารถเดินทางเข้าไปทำงานในย่านธุรกิจได้สะดวก นอกจากนี้คาดว่าที่ดินบริเวณนี้ในขณะนั้นน่าจะถูกกว่าบริเวณใกล้เคียง การเกิดหมู่บ้านจัดสรรและการมีพื้นที่ที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจของเมืองได้ทำให้เกิดแรงหนุนต่อเนื่องให้มีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์มากขึ้น แต่เนื่องด้วยนิเวศของพื้นที่ (เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ เป็นพื้นที่รองรับการระบายน้ำ) ประกอบกับการมีการก่อสร้างและการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้ทำให้เมืองหนองสำโรงเป็นพื้นที่ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก

ชุมชนไทยสมุทร เคยประสบภavnน้ำท่วมใหญ่มา 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2544 มีระดับน้ำสูงถึง 1.50 เมตร คราวเรือนได้รับความเสียหายเป็นวงกว้าง ภัยพิบัติในครั้งนั้นถือเป็นครั้งที่รุนแรงมากที่สุดตั้งแต่ก่อตั้งชุมชนมา และในปี 2545 ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์เขื่อนบ้านจั่นแตก แต่ระดับน้ำเข้าท่วมชุมชนเพียง 1.20 เมตร และท่วมเป็นเวลานานนัก ความรุนแรงจึงน้อยกว่าครั้งแรก แต่นอกจากน้ำท่วมใหญ่ทั้ง 2 ครั้งแล้ว ยังมีน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปี ความสูงประมาณ 30 เซนติเมตรถึง 1 เมตร ที่สำคัญ คือ ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในฤดูฝนมีแนวโน้มจะใช้เวลายาวนานมากขึ้นกว่าในอดีต ความเดือดร้อนที่ชาวบ้านประสบ ได้แก่ ความเสียหายในทรัพย์สิน สิ่งปลูกสร้าง เช่น การกัดเซาะผนังปูนและพื้นซีเมนต์ รอยแตกร้าวของบ้านที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ด้านการสัญจรที่เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะการเดินทางไปโรงเรียนของนักเรียนและการสัญจรไปทำงานในเขตเมืองและเขตอื่น ๆ ของผู้ที่ทำงานในย่านธุรกิจ ตลอดจนมลพิษและสิ่งปฏิกูลที่มาพร้อมกับน้ำท่วมขัง ปัญหากลิ่นเหม็นจากส้วมเต็ม ปัญหาสุขภาพ เช่น น้ำกัดเท้าหรือโรคผิวหนังที่เกิดจากการสัมผัสน้ำเน่า รวมถึงถึงปัญหาความเครียด เป็นต้น



ภาพที่ 5 ชุมชนชานเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้เกิดน้ำท่วมของเมืองหนองสำโรง

2.5 เมืองในจินตนาการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: ตำบลสระใคร

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็น “จินตนาการ” คือ แผนที่จะส่งผลให้เกิดความเติบโตของเมืองในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความคิดในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลไทยมีมานานแล้ว แต่ในกรณีของตำบลสระใคร ซึ่งอยู่ในเขตรับผิดชอบของอำเภอสระใคร จังหวัดหนองคายนั้น ฟังจะมีประกาศและกำหนดพื้นที่ชัดเจนภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นี้เอง (คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2558) เขตเศรษฐกิจพิเศษก็คือชุดของ “สิทธิพิเศษ” (หรือแรงจูงใจ) ในการลงทุนของผู้ประกอบการ อย่างเช่น ภาษี เงินกู้หรืออื่น ๆ สำหรับนักลงทุนภายในพื้นที่ที่กำหนดขึ้นมา กล่าวคือ ถ้าหากมีการลงทุนนอกพื้นที่ ก็จะได้สิทธิพิเศษดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วการดำเนินงานจะประกอบด้วยการจัดหาที่ดินขนาดใหญ่พอควร เพื่อให้เป็นที่ตั้งของโรงงานหรือสถานประกอบการสำหรับนักลงทุน และรัฐจะสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้าและระบบสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับกิจการประเภทต่าง ๆ กรณีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ได้กำหนดเอาพื้นที่เมืองสระใครเป็นพื้นที่เป้าหมายของการดำเนินงานตามนโยบายในระยะที่ 2 ร่วมด้วย โดยส่วนราชการกำหนดแผนพัฒนาครอบคลุมพื้นที่ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาเป็นที่ตั้งโครงการ

ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา เดิมเป็นโคกทำเลสาธารณประโยชน์ที่ชาวบ้านหลายหมู่บ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ 1) บ้านไชยา หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 4 บ้านโพนสวรรค์ หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 5 บ้านโพนสวรรค์ หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 15 บ้านโพนหวาย หมู่ที่ 7 ตำบลสระใคร อำเภอสระใคร และบ้านหนองผือ หมู่ที่ 8 ตำบลพระธาตุบังพวน อำเภอเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2518 ผู้นำชาวบ้านมีความเห็นว่าจำเป็นต้องรักษาป่าผืนนี้ไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบกับเริ่มมีปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าโคกทำเลสาธารณประโยชน์นี้ ผู้นำและคณะกรรมการชุมชนจึงประชุมร่วมกับชาวบ้านโดยมีมติขอกำหนดเขตพื้นที่ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาเพื่อยืนยันเขตที่เป็นที่ดินหลวง (นสล.) และให้ชาวบ้านใช้เป็นพื้นที่เลี้ยงสัตว์ หาของป่าและใช้สอยประโยชน์จากไม้และของป่าอื่น ๆ ร่วมกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 กรมป่าไม้ได้ทำการสำรวจข้อมูลและขึ้นทะเบียนให้ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาเป็นป่าชุมชนของกรมป่าไม้ เมื่อครบ 5 ปี ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาได้เข้าร่วมโครงการป่าเฉลิมพระเกียรติเพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ รัชกาลที่ 9 เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 8 รอบ ในปี พ.ศ. 2556 แต่หลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลภายใต้การควบคุมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(คสช.) ก็ได้ประกาศให้พื้นที่ป่าชุมชนแห่งนี้ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 โดยกำหนดให้ท้องที่ตำบลค่ายบกหวาน ตำบลในเมือง ตำบลบ้านเตื่อ ตำบลพระธาตุพังพวน ตำบลโพธิ์ชัย ตำบลโพนสว่าง ตำบลมีชัย ตำบลเวียงคุก ตำบลสีกาย ตำบลหนองกอมเกาะ ตำบลหาดคำ ตำบลหินโงม อำเภอเมืองหนองคาย และตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 โดยมอบหมายให้กรมธนารักษ์ เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการในแง่ของกรรมสิทธิ์ เฉพาะพื้นที่ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา ตำบลสระใคร มีพื้นที่ทั้งหมด 472 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา (กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา, 2565) ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์อยู่ระหว่างการประกวดราคาและจัดหาผู้รับเหมาเข้ามาดำเนินการโดยเป็นการเช่าระยะยาวโดยผู้เช่าเพียงรายเดียว

กลุ่มหมู่บ้านต่าง ๆ ที่อยู่รายรอบป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา หากมองโดยทั่วไปก็จะพบว่าชุมชนเหล่านี้เป็นชุมชนชนบท การประเมินความเปราะบางภายใต้โครงการนี้จึงเป็นการคาดการณ์ว่า พื้นที่รายรอบป่าชุมชนนี้กำลังจะกลายเป็นเมือง อันเนื่องมาจากการยกระดับให้ป่าชุมชนให้เป็นที่ตั้งของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การกลายเป็นเมืองนี้อาจจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหากมีการตั้งโรงงาน และมีการประกอบการทางธุรกิจในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ในความคิดของนักวางแผนแล้ว พื้นที่ที่อยู่รายรอบและชาวบ้านจะได้ประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ของการเกิดโอกาสใหม่ ๆ ในการทำมาหากิน การจ้างแรงงาน การค้าขาย จะเกิดการเคลื่อนย้ายเอาทรัพยากรมนุษย์ในภาคเกษตรที่ทำงานไม่เต็มประสิทธิภาพ (มีการว่างงานตามฤดูกาลหรือการว่างงานแฝง) โดยไม่ต้องอพยพไปทำงานที่อื่น อย่งไรก็ตาม แผนการเช่นนี้แม้จะมีการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ แต่ก็อาจจะไม่เป็นไปตามการคาดหมาย เจ้าของผู้ประกอบการจะต้องมองหาแรงงานราคาถูกหรือวิธีการต่าง ๆ ที่จะลดต้นทุนการผลิต ซึ่งอาจจะไม่ทำให้เกิดการจ้างงานก็เป็นได้ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คือ การเก็งกำไรที่ดิน การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินและการซื้อขายที่ดินเป็นหลัก

ถึงแม้ว่าหมู่บ้านที่อยู่รายรอบป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาจะถูกมองว่าเป็นชนบท ในความเป็นจริงแล้วชุมชนเหล่านี้มี “ความเป็นเมือง” แล้ว บ้านไชยาเป็นที่ตั้งของอำเภอสระใคร เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอและหน่วยราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ ดังนั้น สภาพของบ้านไชยาแท้จริงแล้วก็คือเมืองขนาดเล็ก เมืองเหล่านี้แม้จะมีประชากรจำนวนหนึ่งยังคงทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการเกษตร แต่ประชากรกลุ่มใหญ่ก็ทำงานในภาคบริการของรัฐหรือทำธุรกิจค้าขายต่าง ๆ ไปด้วย การกลายเป็นเมืองของเมืองเล็ก ๆ เช่นนี้ มีปัญหาและความท้าทายหลายอย่างที่คล้าย ๆ กับเมืองใหญ่ อย่างเช่น ปัญหาการสัญจรของผู้คน ปัญหาขยะ ปัญหาสาธารณสุขปัญหาพื้นฐานคือ ถนน ซอย ท่อระบายน้ำที่ยังไม่เพียงพอ การถมดิน การปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รุกเข้าไปในทางระบายน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น นอกเหนือจากความเชื่อมโยงกับภาคเกษตรของผู้อยู่อาศัยในบ้านไชยาเมืองสระใคร และหมู่บ้านใกล้เคียงแล้ว ความพิเศษของพื้นที่ตำบลสระใครอย่างหนึ่ง คือ ความเชื่อมโยงระหว่างผู้อยู่อาศัยในเมือง (ในที่นี้ หมายถึง ชาวบ้านบ้านไชยาและบ้านสระใคร) กับป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา ทั้งในแง่การเป็นแหล่งอาหารหรือพืชสมุนไพรตามธรรมชาติ พื้นที่ความเชื่อ เช่น ป่าโคกดอนปู่ตา เป็นต้น และอันที่จริงแล้วก็คือความเชื่อมโยงของการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากินของมนุษย์กับนิเวศธรรมชาติ ความเชื่อมโยงดังกล่าวนี้กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก หากมีการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาตามแผน



ภาพที่ 6 ป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยาและภาพถ่ายมุมมองบริบทเมืองสระใคร
ที่อยู่ในแนวนโยบายเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นสุดท้ายที่ควรระหีบยกมากล่าวในที่นี้ คือ แผนการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ปรากฏหรือแยกเอาผู้คนที่ตั้งถิ่นฐานและทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ออกมาจากนิเวศธรรมชาติที่รายล้อมพวกเขาอยู่ และ “กีดกัน” (Encloser) ไม่ให้พวกเขาเข้าไปใช้ประโยชน์หรือเกี่ยวข้องกับป่าชุมชน ในขณะที่พวกเขาเริ่มแนวความคิดและสงวนรักษาไว้นานหลายปีมาก่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จึงเป็นบทเริ่มต้นที่ชี้ให้เห็นถึงรูปธรรมของคำขวัญของการพัฒนาที่ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และสืบเนื่องมาถึงรัฐบาลในชุดปัจจุบันที่นำมาใช้ว่า “จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (Inclusive Development) ในกรอบคิดของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเมืองหนองคาย ชาวบ้านตำบลสระใครได้ถูกกีดกันออกไป ตั้งแต่เริ่มคิดแผนการการผนวกชาวบ้านเข้าไปในการดำเนินการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีเพียงการยกมือรับรองแผนการอันนี้ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่แผนการอันนี้เท่านั้น ดังนั้น การประเมินความเปราะบางของเมืองสระใคร นอกเหนือจากที่จะมุ่งไปที่อนาคตว่าจะเกิดอะไรขึ้นและผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองจะปรับตัวอย่างไรแล้ว ยังมีคำถามในเรื่องสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพยากรและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐผู้สมมุติจะทำหน้าที่เป็นเสมือน “ตัวแทน” ของผู้ลงทุนมากกว่าที่จะเป็นกรรมกรกลางที่ต้องทำหน้าที่ในการคอยไกล่เกลี่ยความสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายมีพื้นที่เจรจา ต่อรองและได้รับประโยชน์ที่เป็นธรรมจากนโยบายและแผนงานนี้

2.6 โคนกแงเงา-สามัคคี: เมืองชายแดนหนองคาย

ปลายสุดของถนนมิตรภาพและเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือมาสิ้นสุดที่เมืองหนองคาย นับตั้งแต่ พุทธศักราชที่ 2530 มีความตระหนักเรื่องการค้าชายข้ามพรมแดน โดยมองว่า การค้าชายแบบนี้จะขยาย ช่องทางการค้า การไหลเวียนของสินค้าและทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งการเคลื่อนย้ายของทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น ผลก็คือจะทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ความตระหนักเช่นนี้ประกอบกับการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น ได้ทำให้มีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งแรกที่จังหวัดหนองคาย โดยเปิดใช้งานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ในระยะต่อมาความสำคัญของความเชื่อมโยงหรือการค้าชายข้ามพรมแดนนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเพื่อนบ้าน ที่มีพรมแดนติดกันเท่านั้น แต่ขยายไปในระดับภูมิภาคและระดับเหนือภูมิภาค กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เมืองหนองคาย ไม่ได้มีสถานะเป็นเพียงจุดที่มีการค้าขายและส่งสินค้าข้ามพรมแดนเท่านั้น แต่เมืองหนองคายจะทำหน้าที่ เสมือนเป็น “เมืองท่า” (Port) ที่มีกิจกรรมการส่งออกหรือการนำเข้าสินค้าให้กระจายไปสู่ผู้บริโภคที่อยู่ไกลเมือง ออกไป จุดที่มีการสร้างสะพานมิตรภาพ แห่งที่ 1 อยู่บริเวณที่ตั้งของชุมชน “โคนกแงเงา-สามัคคี”

ชุมชนโคนกแงเงา-สามัคคี เป็นชุมชนเกษตรดั้งเดิมที่มีพัฒนาการมานานแล้ว โดยอาจเกิดขึ้นและ อาจจะมีพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของเมืองหนองคาย ปัจจุบันชุมชนโคนกแงเงา-สามัคคี แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ชุมชนดั้งเดิมที่มี 570 ครัวเรือน และชุมชนโคนกแงเงาที่เป็นชุมชนสร้างขึ้นใหม่ มี 91 ครัวเรือน ประชากร ของทั้ง 2 ชุมชนรวมกันประมาณ 1,158 คน เป็นชาย 564 คน เป็นหญิง 594 คน (เทศบาลเมืองหนองคาย, 2564) การเข้ามาสร้างที่อยู่อาศัยของชุมชนกลุ่มใหม่ 91 ครัวเรือนนี้ เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2549 ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณ 1 โครงการดังกล่าวนี้ สถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ได้ขอใช้ที่ดินของกรมธนารักษ์ (เดิมผู้ใช้ประโยชน์ คือ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง) จำนวน 11 ไร่ และกำหนด สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย 5 ไร่ ให้กับผู้ไร้ที่อยู่อาศัยหรือผู้มีรายได้น้อยในเมืองหนองคาย และให้เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ 6 ไร่ โดยการก่อสร้างบ้าน พอช. มีการสนับสนุนงบประมาณการจัดสร้าง เฉลี่ยจำนวน 20,000 บาทต่อหลังคาเรือน หลังการก่อสร้างเสร็จ พอช. ยังมีงบประมาณเพื่อการกักขังในการก่อสร้าง หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยเฉพาะครัวเรือนที่ต้องการร่วมด้วย ซึ่งปัจจุบันมีผู้กู้จำนวน 56 ครัวเรือน จำนวนวงเงินกู้ ประมาณ 150,000 บาทต่อครัวเรือน มีเพียง 5 – 6 ครัวเรือนเท่านั้นที่สามารถกู้ได้ในวงเงินหลักหมื่นบาท เนื่องจาก กระบวนการกักขังทาง พอช. จะพิจารณาจากสถิติและความต่อเนื่องในการนำส่งเงินเข้ากลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นกองทุนหมุนเวียนเป็นหลัก



ภาพที่ 7 หมู่บ้านมิตรภาพมั่นคง: ชุมชนผู้มีรายได้น้อยแห่งใหม่ของเมืองหนองคาย

ในระยะแรกการบริหารจัดการยังขึ้นอยู่กับ พอช. เป็นหลัก ระยะเวลาจึงเกิดแนวความคิดว่าผู้อยู่อาศัยควรต้องมีการรวมกลุ่มและมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยการจัดตั้งสหกรณ์ที่อยู่อาศัยขึ้นมาเพื่อรับช่วงสัญญาเช่าต่อจาก พอช. กรณีเมืองหนองคาย จึงมีการจัดตั้งสหกรณ์มิตรภาพมั่นคงหนองคาย เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโครงการและเป็นตัวกลางรับผิดชอบในการเก็บรวบรวมเงินค่าเช่าค่าที่ดินรายปีจาก 91 ครัวเรือน จำนวน 300 บาทต่อปี และนำส่งสำนักงานธนารักษ์ พื้นที่จังหวัดหนองคาย จำนวนเฉลี่ย 18,000 บาทต่อปี ซึ่งต้องมีการนำส่งตามระยะเวลาที่กำหนด 30 ปี โดยตามกำหนดเวลาจะชำระครบเสร็จสิ้นราวปี พ.ศ. 2582 และเงินบางส่วนถูกจัดเก็บไว้สำหรับการบริหารจัดการสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการชำระเงินเสร็จสิ้นแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของกรมธนารักษ์เช่นเดิม แต่ครัวเรือนสามารถชำระค่าที่ดินรายปีและอยู่อาศัยต่อเนื่องได้ เพียงแต่ห้ามมีการซื้อขายเท่านั้น

นอกจากนี้ บทบาทของสหกรณ์ยังครอบคลุมเรื่องการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ บ้านมั่นคง เช่น การรวมหุ้น การปันผล การใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์ โดยการสนับสนุนของสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ทว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเริ่มมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บเงินออมและการปันหุ้นอย่างมาก เนื่องจากครัวเรือนมีรายจ่ายและไม่พร้อมที่จะนำเงินมาออมกับกลุ่มออมทรัพย์ได้ ปัจจุบันสหกรณ์มิตรภาพมั่นคงหนองคายยังมีการทำงานต่อเนื่อง แม้จะเผชิญกับสถานะที่ไม่คล่องตัวนัก แต่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหนองคายก็พยายามเข้ามาดูแลและสนับสนุนให้สหกรณ์อยู่ต่อไปได้ ปัจจุบันโดยมี คณะกรรมการ 7 คน ฝ่ายตรวจสอบ 2 คน และที่ปรึกษา 1 คน (กลุ่มสหกรณ์มิตรภาพมั่นคงหนองคาย จำกัด, 2565)



ภาพที่ 8 สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 : ประตูเมืองที่สำคัญของเมืองหนองคาย

การที่เมืองหนองคายกลายเป็นเมืองท่า (ทางบก) เพื่อการค้าขายข้ามพรมแดนได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง กรณีชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคีได้ทำให้ชุมชนดั้งเดิมแห่งนี้เกิดกระบวนการกลายเป็นเมืองเร็วขึ้น พื้นที่ที่ถูกปรับให้เป็นถนนและก่อสร้างสะพานได้ทำให้มีการสัญจร การคมนาคม มีรถบรรทุกสินค้าและรถยนต์เพิ่มมากขึ้น พร้อม ๆ กันนั้นการเกิดสะพานมิตรภาพไทยลาว แห่งที่ 1 ก็ดึงดูดให้ผู้คนจากภายนอกเข้ามาตั้งพื้นที่อยู่อาศัยรอบชุมชนดั้งเดิมมากขึ้น พื้นที่ได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้คนที่ทำงานในเมืองและศูนย์กลางทางธุรกิจก็ขยายออกมาตามถนนที่เชื่อมสู่สะพาน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาความท้าทายแก่ชุมชนหลายอย่าง นับตั้งแต่การเดินทางสัญจรของนักเรียนและผู้ปกครองที่นำบุตรหลานมาส่งที่โรงเรียนที่ตั้งอยู่ตามแนวถนน การก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการ หรือการสร้างถนนเส้นใหม่ ๆ ที่ปิดกั้นทางน้ำตามธรรมชาติ ปัญหาเรื่องขยะและปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโยกย้ายของผู้คนที่มาจากที่อื่นเพื่อมาทำมาหากินในพื้นที่ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เพิ่มขึ้นจากปัญหาหรือความเปราะบางของพื้นที่ที่มีอยู่แต่เดิม กล่าวคือ บริเวณที่ตั้งชุมชนอยู่ใกล้แม่น้ำโขงเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติน้ำท่วม ซึ่งชุมชนเคยประสบมาแล้ว คือ เมื่อปี พ.ศ. 2509 และปี พ.ศ. 2514 และในปีล่าสุด คือ ช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 ซึ่งเกิดจากมรสุมพายุโซนร้อนกำลังแรงนกเต็น (Tropical Storm Nock-ten) ทำให้ฝนตกหนักต่อเนื่องหลายวันและเกิดน้ำท่วมหนักที่สุดในรอบ 40 ปี ระดับน้ำท่วมขังสูงถึง 1 เมตร โดยชุมชนมีบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายมากกว่า 20 หลังคาเรือน นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรของครัวเรือนเสียหาย คือ นาข้าวและพืชผักเน่าเสีย ขณะที่ในปี พ.ศ. 2563 ชุมชนกลับต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งที่หนักที่สุดส่งผลให้ครัวเรือนไม่สามารถทำนาปรังได้ในปีดังกล่าว ซึ่งมีพื้นที่รวมกว่า 200 ไร่

นอกเหนือจากปัญหาความท้าทายดังกล่าวแล้ว พื้นที่ชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคียังมีความสำคัญต่อระบบนิเวศโดยรวมของเมืองหนองคาย กล่าวคือ ในพื้นที่ต่อเนื่องกันนี้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เรียกว่า “หนองกอมเกาะ” ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 3,000 ไร่ พื้นที่หนองกอมเกาะรับน้ำจากพื้นที่สูงใกล้เคียงและระบายลงสู่มแม่น้ำโขง โดยทางน้ำธรรมชาติที่ระบายจากพื้นที่ชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคีส่วนหนึ่งไหลผ่านเข้าไปในตัวเมืองหนองคาย และไหลลงแม่น้ำโขงทางทิศตะวันออกของเมือง การพัฒนาพื้นที่หนองกอมเกาะในแง่ของการพัฒนานั้น หนองกอมเกาะมีสถานะเช่นเดียวกับกรณีป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา กล่าวคือ ถือว่าเป็นพื้นที่เป็นสมบัติสาธารณะ หรือเป็นพื้นที่ของทางราชการ ดังนั้น หน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามาใช้ประโยชน์เพื่อ “การพัฒนา” แต่การดำเนินการหลายอย่าง เช่น การทำคันคลองรอบพื้นที่ การถมพื้นที่หนอง อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของเมืองโดยรวม และอาจจะส่งผลกระทบต่อปัญหาน้ำท่วมพื้นที่มากยิ่งขึ้น ทั้งพื้นที่โดยรอบหนอง และพื้นที่เมืองที่ขยายออกมารอบในพื้นที่ ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้รับการพิจารณาในแผนการพัฒนาท้องถิ่น หรือแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสระใครและเทศบาลเมืองหนองคาย

บทที่ 3

ความเปราะบางของเมือง ตามแนวระเบียงมิตรภาพ

ดังได้กล่าวไว้ในบทก่อน ๆ แล้วว่า “ความเปราะบาง” เป็นคำและแนวคิดในเชิงเทคนิคทางวิชาการที่ยังคงมีช่องว่างในการสื่อสารระหว่างผู้เกี่ยวข้องอยู่มาก ช่องว่างที่สำคัญอย่างหนึ่งของการสื่อสาร คือ ช่องว่างระหว่าง “ทฤษฎี” และ “ประสบการณ์ตรง” ของผู้ที่อยู่ในเมือง กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ แม้เราจะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความเปราะบาง อย่างเช่น ข้อมูลเรื่องปริมาณน้ำฝนและแนวโน้ม ข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคม และข้อมูลอื่น ๆ แต่ก็ยังมีประเด็นอยู่ว่าในชีวิตจริงของชาวบ้าน เขา “ประสบ” เรื่องเหล่านี้กับตัวเองอย่างไร การประเมินที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านประสบด้วยตนเอง (Experienced) (ซึ่งคำอธิบายตัวชี้วัดต่าง ๆ ในบางครั้งก็แตกต่างออกไปจากการจำแนกทางวิชาการอยู่บ้าง) โดยใช้เครื่องมือ 2 อย่างในการศึกษา เครื่องมืออย่างแรก คือ แบบสำรวจการประเมินความเปราะบางระดับครัวเรือน โดยมุ่งสอบถามหัวหน้าครัวเรือนหรือผู้อยู่อาศัยในครัวเรือนที่สามารถให้ข้อมูลได้ ใช้คำถามแบบเดียวกันกับกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 600 คน ที่ได้มาจากการสุ่มแบบกำหนดโควตา เครื่องมืออย่างที่สอง คือ การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ มาจากการพูดคุย พบปะกับผู้นำชุมชนหรือผู้อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นทางการหรือมาจากการประชุมกลุ่มย่อยที่มีการกำหนดประเด็นคำถามของการประชุมไว้ล่วงหน้า ในบทนี้จะสรุปผลการประเมินจากเครื่องมือทั้ง 2 ส่วนนี้

3.1 วิถีชีวิตและความเป็นคนเมือง

3.1.1 คนในเมืองประกอบอาชีพอะไร

ผลการสำรวจ พบว่า การประกอบอาชีพของคนในเมืองไม่ได้มีแบบแผนแบบเดียวกัน กล่าวคือมีความผันแปรแตกต่างกันออกไป ความผันแปรหรือความแตกต่างของอาชีพสะท้อนลักษณะเฉพาะของเมืองนั้น ๆ ที่เป็นเป้าหมายของโครงการ อย่างเช่น เมืองสระใครและเมืองสามพรา้ว มีผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรจำนวนมาก โดยภาพรวมแล้วผู้อยู่อาศัยในเมืองประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ค้าขาย การทำงานในภาครัฐและเป็นเยาวชนที่กำลังศึกษาอยู่ ที่สำคัญอีกอย่าง คือ ในเมืองเหล่านี้มีข้อมูลจากพื้นที่รายงานว่า มีผู้ “ว่างงาน” ในสัดส่วนที่สูงโดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่าง

3.1.3 ทรัพย์สินของครัวเรือน

ทรัพย์สินของครัวเรือนได้กำหนดไว้ 12 รายการ ได้แก่ บ้านหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ผู้อื่นเช่า รถจักรยานยนต์ รถยนต์กระบะ รถนั่งส่วนบุคคล รถไถ/รถแทรกเตอร์ เครื่องจักรกล เครื่องมือประกอบอาชีพ เครื่องคอมพิวเตอร์/โน้ตบุ๊ก เครื่องไอแพด โทรศัพท์มือถือ เครื่องปรับอากาศ (แอร์) เครื่องมือประกอบอาหาร (ชุด) โทรศัพท์มือถือและอื่น ๆ โดยผลการวิเคราะห์ พบว่า ส่วนใหญ่ทั้ง 6 พื้นที่ มีโทรศัพท์มือถือ คิดเป็นร้อยละ 88.0-99.0 รองลงมา คือ เครื่องมือประกอบอาหาร (ชุด) และรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของครัวเรือน

ตารางที่ 2 ทรัพย์สินของครัวเรือน

รายการทรัพย์สินของครัวเรือน	ร้อยละของการมีทรัพย์สิน					
	บ้านไผ่	เมือง ขอนแก่น	สาม พร้าว	หนอง ลำโรง	สระใคร	โคก แมงเงา
1. บ้านหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ผู้อื่นเช่า	15.0	1.0	4.0	5.0	16.0	8.0
2. รถจักรยานยนต์	85.0	70.0	98.0	88.0	86.0	90.0
3. รถยนต์กระบะ	27.0	11.0	45.0	49.0	43.0	27.0
4. รถนั่งส่วนบุคคล	13.0	7.0	7.0	34.0	19.0	23.0
5. รถไถ/รถแทรกเตอร์	1.0	0.0	11.0	3.0	25.0	2.0
6. เครื่องจักรกล เครื่องมือประกอบอาชีพ	16.0	7.0	1.0	5.0	13.1	15.0
7. เครื่องคอมพิวเตอร์/โน้ตบุ๊ก	15.0	13.0	18.0	40.4	25.0	25.0
8. เครื่องไอแพด	6.0	9.0	17.0	20.2	8.0	9.0
9. โทรศัพท์มือถือ	98.0	88.0	98.0	96.0	99.0	95.0
10. เครื่องปรับอากาศ (แอร์)	35.0	18.0	24.0	61.0	36.0	51.0
11. เครื่องมือประกอบอาหาร (ชุด)	96.0	35.0	92.0	70.0	97.0	94.0
12. อื่น ๆ (เช่น รถสามล้อ, จักรยาน)	7.1	0.0	0.0	0.0	3.1	8.1

การวิเคราะห์ในภายหลังได้มีการสร้างตัวแปรขึ้นมาจากการมีทรัพย์สินของครัวเรือน โดยค่าคะแนนของทรัพย์สินพิจารณาจากการใช้ประโยชน์และความสำคัญต่อครัวเรือน แล้วนำค่าคะแนนนั้นมาคูณกับจำนวนทรัพย์สินของครัวเรือนที่มีอยู่ เพื่อให้ได้ค่าคะแนนเต็มแล้วนำไปวิเคราะห์ต่อไป คือ

ค่า 1 คะแนน ได้แก่ เครื่องมือประกอบอาหาร (ชุด) โทรศัพท์มือถือ อื่น ๆ

ค่า 2 คะแนน ได้แก่ เครื่องไอแพด เครื่องคอมพิวเตอร์/โน้ตบุ๊ก เครื่องปรับอากาศ (แอร์)

ค่า 3 คะแนน ได้แก่ รถจักรยานยนต์ เครื่องจักรกล เครื่องมือประกอบอาชีพ

ค่า 4 คะแนน ได้แก่ รถยนต์กระบะ รถนั่งส่วนบุคคล

ค่า 5 คะแนน ได้แก่ บ้านหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ผู้อื่นเช่า รถไถ/รถแทรกเตอร์

3.1.4 กลุ่มคนเปราะบางในเมือง

กระบวนการสำรวจครั้งนี้ให้ความสำคัญกับ “กลุ่มคนเปราะบาง” ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนและชุมชน โดยคำว่ากลุ่มคนเปราะบาง ได้มีการกำหนดนิยามไว้ล่วงหน้าตามรายการที่ปรากฏในตาราง ผลการสำรวจ (ดังตารางที่ 3) พบว่า

1. เมืองบ้านไผ่ พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 73 ราย รองลงมา คือ เด็กอายุต่ำกว่า 6 ขวบ จำนวน 30 ราย และผู้พิการหรือผู้เปราะบางซ้ำซ้อน จำนวน 16 รายเท่ากัน
2. เมืองขอนแก่น พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 30 ราย รองลงมา คือ ผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 12 และเด็กอายุต่ำกว่า 6 ขวบ จำนวน 10 ราย
3. เมืองสามพราวั พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 76 ราย รองลงมา คือ ผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 20 และผู้เปราะบางซ้ำซ้อน จำนวน 15 ราย
4. เมืองหนองสำโรง พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 86 ราย รองลงมา คือ ผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 24 และผู้พิการ จำนวน 8 ราย
5. เมืองสระใคร พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 71 ราย รองลงมา คือ เด็กอายุต่ำกว่า 6 ขวบ ผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 11 รายเท่ากัน ผู้พิการและผู้เปราะบางซ้ำซ้อน จำนวน 10 รายเท่ากัน
6. เมืองหนองคาย (ชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคี) พบว่า ครัวเรือนมีผู้สูงอายุมากที่สุด จำนวน 88 ราย รองลงมา คือ เด็กอายุต่ำกว่า 6 ขวบ จำนวน 15 ราย และผู้เปราะบางซ้ำซ้อน จำนวน 14 ราย

ตารางที่ 3 จำนวนคนเปราะบางในชุมชนเมือง (คน)

รายการกลุ่มเปราะบาง	จำนวนคนเปราะบางในชุมชนเมือง (คน)					
	บ้านไผ่	เมืองขอนแก่น	สามพราวั	หนองสำโรง	สระใคร	โคกแมงเงา
1. ผู้พิการ	16	9	3	8	10	13
2. ผู้สูงอายุ	73	30	76	86	71	88
3. ผู้ป่วยติดเตียง	4	3	1	2	1	1
4. เด็กอายุต่ำกว่า 6 ขวบ	30	10	7	5	11	15
5. ผู้ป่วยเรื้อรัง	9	12	20	24	11	8
6. ผู้เปราะบางซ้ำซ้อน	16	5	15	7	10	14
7. ผู้เปราะบางประเภทอื่น ๆ	1	0	0	0	0	2
รวม	149	69	122	132	114	141

3.1.5 ประสบการณ์เผชิญภัยพิบัติของครัวเรือนในเมือง

การเผชิญภัยพิบัติของครัวเรือนมีการกำหนดลักษณะของปัญหาไว้ล่วงหน้า 18 กรณีปัญหา และได้เปิดให้มีการระบุปัญหาอื่น ๆ ไว้ด้วยในลำดับสุดท้าย เมื่อพิจารณาความถี่ของปัญหาที่มีผู้ตอบมากที่สุด 5 ปัญหา โดยแยกเป็นรายชุมชน ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ประสบการณ์เผชิญภัยพิบัติของครัวเรือนในเมือง

ลักษณะของปัญหา	ร้อยละของการเผชิญภัยพิบัติของครัวเรือน					
	บ้านไผ่	เมือง ขอนแก่น	สาม พร้าว	หนอง ลำโรง	สระ ใคร	โคกเมฆ เงา
1. น้ำท่วม	96 (1)	84 (1)		72 (1)		
2. ลมพายุ	44 (2)	68 (3)	32 (2)		56 (3)	24 (4)
3. อากาศร้อนจัดหนาวจัด	41 (3)	63 (5)			53 (4)	38 (2)
4. น้ำเสีย	38 (4)					
5. สิทธิที่อยู่อาศัย	32 (5)	72 (2)				
6. ผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐาน		68 (4)		35 (3)		
7. การจราจร			42 (1)			
8. การขาดแคลนน้ำ			32 (3)		79 (1)	
9. ผลกระทบจากการเป็นเมือง			25 (4)	54 (2)		
10. ไฟฟ้าดับ/ ไฟฟ้าไม่พอ					59 (2)	43 (1)
11. ฝุ่นละออง/มลพิษทางอากาศ			21 (5)		44 (5)	25 (5)
12. ปัญหาขยะ/สิ่งปฏิกูล				34 (4)		
13. การเพิ่มประชากร				31 (5)		
14. น้ำเสีย						37 (3)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บหมายถึง “ลำดับที่” ซึ่งเรียงลำดับโดยความถี่ของผู้ตอบจากมากไปหาน้อย ส่วนตัวเลขนอกวงเล็บเป็นร้อยละของผู้ตอบหรือความถี่ โดยคำนวณจากจำนวนประชากร (ผู้ตอบแบบสำรวจ) ของแต่ละชุมชน

หากจัดอันดับลักษณะของปัญหาที่ครัวเรือนและชุมชนประสบปัญหา พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับลมพายุมากที่สุด จำนวน 5 ชุมชน รองลงมา คือ ปัญหาอากาศร้อนจัด/หนาวจัด จำนวน 4 ชุมชน ปัญหาน้ำท่วม จำนวน 3 ชุมชน และปัญหาฝุ่นละอองหรือมลพิษทางอากาศ จำนวน 3 ชุมชน ตามลำดับ

3.1.6 แหล่งน้ำในเมือง

น้ำเป็นประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชนในเมือง อย่างไรก็ตาม การประเมินเรื่องน้ำที่ส่งผลไปถึงความปลอดภัยเป็นประเด็นเชิงเทคนิค โดยให้ผู้ตอบแบบสำรวจประเมินระดับผลกระทบที่เกี่ยวกับน้ำ 5 ระดับ คือ น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด จากการกำหนดข้อความขึ้นมา 5 ข้อความ ดังนี้

1. ครั้วเรือนมีน้ำดื่มสะอาดเพียงพอตลอดทั้งปีหรือไม่
2. ครั้วเรือนมีน้ำประปาใช้เพียงพอตลอดทั้งปีหรือไม่
3. ครั้วเรือนมีน้ำใช้เพื่อการเกษตรตลอดทั้งปีหรือไม่
4. ครั้วเรือนมีภาชนะรองรับน้ำไว้ใช้และดื่มอย่างเพียงพอหรือไม่

5. ครั้วเรือนได้ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำอื่น ๆ นอกจากน้ำประปา เช่น บ่อน้ำบาดาล บ่อน้ำตื้น สระน้ำ เป็นต้น หรือไม่

การวิเคราะห์ข้อมูลได้แปลงระดับการประเมินเป็นค่าคะแนน คือ ตั้งแต่ระดับ 1 คะแนน ถึง 5 คะแนน เมื่อรวมข้อคะแนนทั้ง 5 ข้อแล้ว จึงเป็นคะแนนเกี่ยวกับเรื่องน้ำของผู้ตอบ ผลการวิเคราะห์มีรายละเอียดดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความเพียงพอและการใช้ประโยชน์จากน้ำของคนในเมือง

ประเด็น	ค่าสถิติ	ชุมชนเมือง					
		บ้านไผ่	ขอนแก่น	สามพร้าวน	หนองสำโรง	สระใคร	โคกแมงเงา
ความเพียงพอและการใช้ประโยชน์จากน้ำ	Means	19.67	17.88	15.17	15.13	17.42	16.48
	Max	29	26	22	23	25	30
	Min	12	10	10	10	6	12

หมายเหตุ: คะแนนเฉลี่ยต่ำชี้ว่าชุมชนหรือเมืองนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและการใช้ประโยชน์จากน้ำมาก และคะแนนเฉลี่ยสูงชี้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและการใช้ประโยชน์จากน้ำน้อย

3.1.7 ความอ่อนไหวต่อภัยพิบัติและความสามารถในการปรับตัว

การสำรวจเกี่ยวกับความเสี่ยงภัย ความอ่อนไหวต่อภัยพิบัติและความสามารถในการปรับตัวของครั้วเรือนมีการกำหนดข้อความที่เป็นประเด็นตัวชี้วัดความปลอดภัยให้ผู้ตอบแบบสำรวจได้ประเมินตามความคิดเห็นของเขาเอง โดยระดับของการประเมินแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด โดยข้อความที่ให้ผู้ตอบแบบสำรวจทำการประเมินจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ความอ่อนไหวหรือความไวต่อภัยพิบัติ 2) ความสามารถในการปรับตัว ดังนี้

1. ความอ่อนไหวหรือความไวต่อภัยพิบัติ ประกอบด้วย 6 ข้อความ ได้แก่

- 1.1 คริวเรือนมีกลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มพึ่งพิงที่จะได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่
- 1.2 ท่านไม่มีความมั่นคงในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัย โดยมีโอกาสจะถูกเวนคืนหรือถูกโยกย้ายหรือไม่
- 1.3 คริวเรือนของท่านสามารถเข้าถึงการมีงานทำได้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่*
- 1.4 ผู้หญิงจะได้รับผลกระทบด้านร่างกายและจิตใจเมื่อเผชิญหน้ากับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่
- 1.5 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทุกวันนี้ส่งผลต่อรายได้ของคริวเรือนท่านหรือไม่
- 1.6 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อวิถีการผลิตของคริวเรือนท่านที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

2. ความสามารถในการปรับตัว ประกอบด้วย 12 ข้อความ ได้แก่

- 2.1 หากที่อยู่อาศัยของท่านได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ ท่านมีความสามารถในการซ่อมแซมฟื้นฟูตัวเอง โดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากทางราชการหรือไม่
- 2.2 ท่านมั่นใจว่าระบบแจ้งเตือนภัยพิบัติมีความพร้อมและท่านจะได้รับข้อมูลทันเวลาเมื่อเกิดภัยหรือไม่
- 2.3 คริวเรือนท่านมีรายได้เพียงพอในการแก้ปัญหาหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือการผันแปรของสภาพอากาศหรือไม่
- 2.4 ท่านมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการอย่างทันท่วงที เมื่อเกิดภัยพิบัติหรือไม่
- 2.5 โครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่น ถนนหนทางหรือท่อระบายน้ำในชุมชนของท่านมีความพร้อมใช้งานเสมอหรือไม่
- 2.6 ชุมชนมีกรรมการที่เป็นผู้นำและพร้อมให้ความช่วยเหลือหรือประสานงานเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือไม่
- 2.7 ชุมชนของท่านมีความร่วมมือและช่วยเหลือกันและกันเสมอหรือไม่
- 2.8 คริวเรือนของท่านมีการคัดแยกขยะก่อนนำไปทิ้งหรือไม่
- 2.9 ชุมชนของท่านมีพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนรวมและสมาชิกชุมชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้เมื่อประสบภัยพิบัติหรือไม่
- 2.10 ท่านมั่นใจว่าคริวเรือนและชุมชนของท่านจะไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคตหรือไม่
- 2.11 ท่านติดตามข้อมูลข่าวสารการผันแปรของสภาพอากาศหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เสมอหรือไม่
- 2.12 คริวเรือนของท่านมีการเก็บออมเงินไว้สำหรับใช้ในยามเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินหรือไม่

3.1.9 ความเปราะบางมีอิทธิพลต่อความอยู่ดีมีสุขอย่างไร

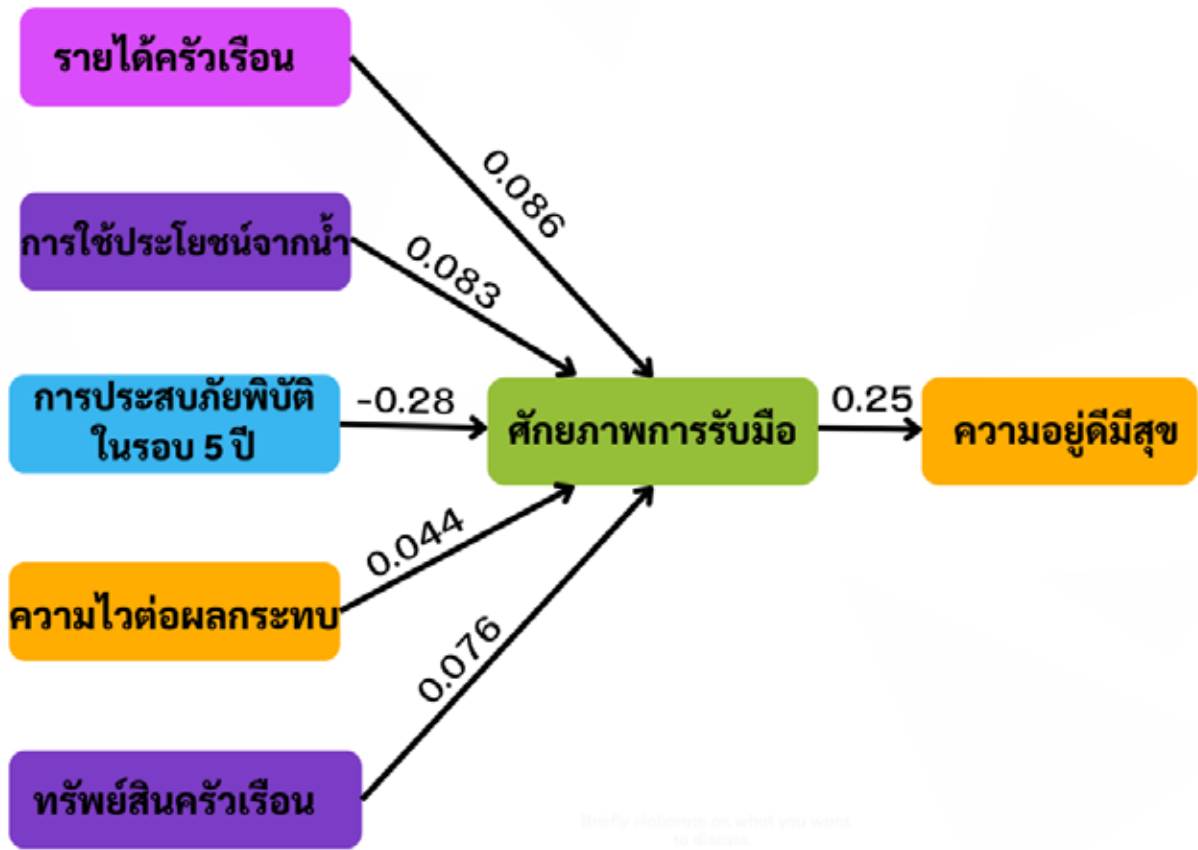
การวิเคราะห์ส่วนนี้เริ่มต้นจากข้อสมมติว่าความอยู่ดีมีสุขของผู้อยู่อาศัยในเมืองเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของปัจจัยต่าง ๆ ที่มาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม แต่การศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมเอาปัจจัยต่าง ๆ และจากการวิเคราะห์เบื้องต้น โดยใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Linear Regression) ซึ่งมีการสกัดตัวแปรต่าง ๆ ออกไป แล้วนำตัวแปรทั้ง 7 ตัวแปร มาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) เพื่อหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ พบว่า ตัวแปรทั้ง 7 ตัวแปร มีความสัมพันธ์กันอยู่ในระดับไม่เกิน 0.75 ซึ่งสามารถนำตัวแปรทั้งหมดไปวิเคราะห์ในขั้นต่อไปได้ ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปร

ตัวแปร	รายได้ครัวเรือน	การใช้ประโยชน์จากน้ำ	การประสบภัยพิบัติในรอบ 5 ปี	ความไวต่อผลกระทบ	ทรัพย์สิน	ศักยภาพในการรับมือภัยพิบัติ	ความอยู่ดีมีสุข
1. รายได้ครัวเรือน	1.000						
2. การใช้ประโยชน์จากน้ำ	-0.082	1.000					
3. การประสบภัยพิบัติในรอบ 5 ปี	-0.043	0.057	1.000				
4. ความไวต่อผลกระทบ	-0.091	0.155**	0.379**	1.000			
5. ทรัพย์สิน	0.348**	0.053	-0.156	-0.124	1.000		
6. ศักยภาพในการรับมือภัยพิบัติ	0.114**	0.071	-0.273	-0.066	0.148**	1.000	
7. ความอยู่ดีมีสุข	0.197**	-0.010	-0.215	-0.086	0.247**	0.287**	1.000

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).



ภาพที่ 10 อิทธิพลของความเปราะบางกับความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน

จากภาพที่ 10 พบว่า มีปัจจัย 5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพหรือความสามารถในการรับมือและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ รายได้ครัวเรือน การใช้ประโยชน์จากน้ำ การประสพภัยพิบัติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ความไวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และทรัพย์สินของครัวเรือน ปัจจัยทั้ง 5 ปัจจัยนี้ส่งอิทธิพลผ่านศักยภาพในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปยังความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสูงที่สุด คือ การประสพภัยพิบัติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา แต่ส่งอิทธิพลในทางลบ เมื่อพิจารณาเส้นทางของศักยภาพหรือความสามารถในการปรับตัวรับมือและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศต่อไปทำให้พบว่าได้รับอิทธิพลทางตรงจากรายได้ ความเพียงพอของน้ำและการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ประสบการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติในช่วง 5 ปี ความอ่อนไหวหรือความไวต่อภัยพิบัติ และทรัพย์สินของครัวเรือน แต่เป็นที่สังเกตว่าศักยภาพหรือความสามารถในการรับมือและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โดยการประสพภัยพิบัติในช่วง 5 ปี ส่งอิทธิพลในทางลบ) นอกจากนี้ อิทธิพลของทั้ง 5 ตัวแปรนี้ เมื่อรวมกับความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ส่งอิทธิพลทางอ้อมไปถึงความอยู่ดีมีสุขด้วยเช่นเดียวกัน

3.2 การสังเคราะห์ความเปราะบางในเชิงคุณภาพ

การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพมาจากการพูดคุย พบปะกับผู้นำชุมชนหรือผู้อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นทางการ และมาจากการประชุมกลุ่มย่อยที่มีการกำหนดประเด็นคำถามของการประชุมไว้ล่วงหน้า โดยเป็นการทำงานร่วมกัน ระหว่างภาคประชาสังคมในพื้นที่และมีเจ้าหน้าที่โครงการเข้าร่วมในบางเมืองหรือบางกิจกรรมของเมือง ส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์ภาพรวมความเปราะบางของทั้ง 6 เมือง จำแนกออกเป็น 5 มิติ ได้แก่ 1) ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมือง 2) สิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในทรัพยากรส่วนรวม 3) สมรรถนะของสถาบัน (Institutional Capacity) 4) วิถียังชีพของครัวเรือน (คนจนเมือง) และ 5) ความเปราะบางของมนุษย์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมือง

ความเปราะบางทางกายภาพเกี่ยวข้องกับแหล่งที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชน เป็นสิ่งที่ผู้ประเมินและผู้ได้รับผลกระทบมองเห็นและสัมผัสได้จริงมากที่สุด กล่าวคือ การวางระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตและการขยายตัวของเมือง อย่างเช่น ตำแหน่งหรือสิ่งปลูกสร้างของบ้านเรือน พิกัดและที่ตั้งของชุมชน ถนนสายหลัก ถนนเลี้ยวเมือง ตึกพาณิชย์ อาคาร ท่อระบายน้ำ เสไฟฟ้า หรือลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบลุ่ม ลุ่มต่ำ บางจุดเป็นแอ่งกระทะรับน้ำของเมือง บางแห่งอยู่ติดกับลำน้ำสายหลักของเมือง เป็นต้น ความเปราะบางเกี่ยวกับที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพเหล่านี้และปัจจัยสาเหตุที่ทำให้เกิดความเปราะบางของชุมชนเมือง ซึ่งอาจจะทำให้ชุมชนมีโอกาสเสี่ยงต่อภัย (Exposures) มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ

แนวนโยบายการพัฒนาของรัฐเป็นปัจจัยสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเปราะบางในชุมชนเมือง อย่างเช่น เมืองบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น และเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะถนนสายหลักและถนนเลี้ยวเมืองที่มีระดับสูงกว่าที่ตั้งของชุมชน ผลที่ตามมา คือ ชุมชนมีสภาพต่ำกว่าเส้นทางคมนาคม เมื่อเข้าสู่ช่วงฤดูฝนชุมชนจึงประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก นอกจากนี้ ถนนสายรองที่มีประตุน้ำน้อยช่องและมีขนาดเล็ก ทำให้น้ำไหลไม่สะดวกและไม่รวดเร็ว ส่งผลต่อน้ำท่วมขังในชุมชนเป็นระยะเวลาหลายวัน ส่วนเมืองที่ได้รับผลกระทบจากแนวนโยบายการพัฒนาของรัฐชัดเจน อย่างเช่น เมืองบ้านไผ่ และเมืองขอนแก่นที่ต้องเผชิญและเตรียมความพร้อมรับมือกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ได้แก่ การพัฒนาเส้นทางคมนาคมระบบรถไฟรางเบา รถไฟความเร็วสูงและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟ (Transit Oriented Development: TOD) เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนในภูมิภาค (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556) ขณะที่เมืองสระใครและเมืองหนองคายซึ่งเป็นสถานีปลายทางของโครงการดังกล่าวแล้ว ยังต้องเผชิญกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) โดยจังหวัดหนองคายจัดอยู่ในแผนดำเนินการระยะที่ 2 ที่เริ่มดำเนินการปี พ.ศ. 2559 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนมและกาญจนบุรี ภายใต้แนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นนอกจากส่งผลให้เกิดความเปราะบางทางกายภาพโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยแล้ว ยังมีโอกาสเกิดความไม่แน่นอนและผลกระทบต่อนิเวศธรรมชาติ เช่น พื้นที่ป่าสาธารณะหรือป่าอนุรักษ์ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ทั้งด้านการเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ และพื้นที่ทางความเชื่อ เป็นต้น



ภาพที่ 11 ภาพชุมชนเมืองในเขตพื้นที่เมืองหนองสำโรงที่อยู่ต่ำกว่าระดับถนนเส้นหลัก
จึงเป็นแหล่งรับน้ำและทำให้เกิดน้ำท่วมซ้ำซาก

นอกจากนี้ พัฒนาการการเติบโตและการขยายตัวของเมืองก็อาจจะทำให้เกิดพื้นที่เสี่ยงภัยเกิดขึ้นตามมา มากขึ้น ปัจจุบันการขยายตัวของเมืองสู่พื้นที่กึ่งเมืองหรือชานเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเขตเมืองใหญ่ที่ไม่สามารถ ขยายความเป็นเมืองได้แล้ว อย่างเช่น เมืองหนองสำโรง เมืองสามพราวั หรือชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคี เมืองหนองคาย เป็นต้น โดบว่าการขยายตัวของเมืองสู่พื้นที่ชานเมืองและกลายเป็นเมืองระยะต่อมานั้น ได้ทำให้เกิดผลพวงตามมา จากการเป็น “เมืองใหม่” อย่างเช่น การเกิดขึ้นของโรงแรม หอพัก รีสอร์ท ร้านอาหาร ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การเกิดขึ้นของสถานประกอบการเหล่านี้จำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เพื่อรองรับกิจการพื้นที่ลงทุนและที่อยู่อาศัยใหม่ตามมา นอกจากนี้ ยังนำมาซึ่งกลุ่มประชากรแฝงที่เข้ามา อยู่ในพื้นที่ เช่น แรงงานรับจ้าง นักศึกษา นักท่องเที่ยว เป็นต้น ความต้องการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภคได้ทำให้เกิดความไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของผู้คน อย่างเช่น กรณี ชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคี เทศบาลเมืองหนองคาย เป็นชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาเมืองชายแดน ที่มีการเคลื่อนไหลของประชากรระหว่างพรมแดน การขยายตัวของเศรษฐกิจ การค้าขาย การลงทุนโดยเฉพาะ ทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยซึ่งมี คนนอกพื้นที่เข้ามาอยู่อาศัยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดบ้านเรือนขยายเพิ่มขึ้น ประเด็นปัญหาที่ตามมา คือ ระบบ สาธารณูปโภคที่ไม่พร้อมใช้งาน เนื่องจากกำลังไฟฟ้าไม่เพียงพอต่อปริมาณการใช้งาน ไฟฟ้าดับบ่อย จากความต้องการ ใช้ไฟฟ้าของสถานประกอบการ ที่อยู่อาศัยและจำนวนประชากรแฝงที่เพิ่มขึ้น หรือน้ำประปาไม่ไหลหรือไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้ สิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนนเส้นทางต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องยังส่งผลต่อ นิเวศธรรมชาติในพื้นที่ โดยส่งผลเกี่ยวเนื่องกับปัญหาน้ำเสียหรือน้ำท่วมซึ่งมีระบบการจัดการและการระบายน้ำ ที่ไม่ดี ส่งผลต่อการไหลเวียนของน้ำในช่วงฤดูฝน นำไปสู่ปัญหาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

เมืองสามพรวัวเป็นอีกเมืองหนึ่งที่มีลักษณะความเปราะบางคล้ายกับเมืองหนองคาย คือ การเกิดขึ้นของศูนย์ราชการ 3 แห่งที่ย้ายออกจากเขตเมืองหลักไปยังเมืองสามพรวัว ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (ศูนย์การศึกษาสามพรวัว) สนามกีฬาการศึกษาแห่งประเทศไทย (กกท.) อุดรธานี และศูนย์อนามัยที่ 8 จังหวัดอุดรธานี ได้ทำให้ชุมชนสามพรวัวซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ชุมชนเกษตรกรรมและพื้นที่สาธารณประโยชน์ได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของร้านขายของชำ ร้านอาหาร ร้านเหล้า ร้านกาแฟ ร้านกาแฟ หอพัก สถานบันเทิง โรงแรมและรีสอร์ท สถานประกอบการเหล่านี้ได้กลายเป็นความเสี่ยงใหม่ในชุมชนเกษตรเดิม ขณะที่โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคกลับไม่เพียงพอและไม่พร้อมใช้งานต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของผู้คนในเขตเมืองใหม่เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมืองมีความเปราะบางร่วมที่เผชิญเหมือนกัน คือ ปัญหาเกี่ยวกับความหนาแน่นของระบบจราจร คือ จำนวนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ของครัวเรือนเพื่อการขนส่งแรงงานรับจ้างและนักศึกษาที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ขณะที่ถนนหนทางชำรุด ไม่มีคุณภาพ ความแออัดของการขับขี่ ความวุ่นวายของระบบจราจรนอกจากนำมาซึ่งความแออัดของของพาหนะแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง ฝุ่นละอองและกลิ่นควันจากการเผาไหม้ของพาหนะ ซึ่งผลกระทบต่อดังกล่าวนอกจากส่งผลกระทบต่อผู้คนและครัวเรือนที่อาศัยอยู่เดิมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อนิเวศธรรมชาติในเขตเมืองนั้น ๆ ร่วมด้วย เช่น น้ำเสียปริมาณขยะ สิ่งปฏิกูล เป็นต้น

3.2.2 สิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในทรัพยากรส่วนรวม

การไร้สิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นรากฐานและเป็นความเปราะบางของคนจนเมือง และเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในเมือง (Right to the City) ด้วย การเข้าถึงที่อยู่อาศัยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่สถานการณ์ในเมืองบางแห่งอาจไม่เอื้อให้ผู้คนเข้าถึงแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดี มั่นคงและให้ความรู้สึกปลอดภัยได้ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดเรื่องอาชีพและรายได้ที่ไม่มั่นคง ไม่แน่นอน สำหรับการกลายเป็นเมืองของชุมชนเมืองเกิดใหม่ที่อยู่ในบริบทของชนบท ความเปราะบางยังเชื่อมโยงอยู่กับสิทธิในทรัพยากร อย่างเช่น นโยบายหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐหรือส่วนราชการท้องถิ่นได้พรวกเอาป่าชุมชนไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือการเอาป่าสาธารณประโยชน์ไปสร้างมหาวิทยาลัยหรือศูนย์ราชการ ขณะที่ผู้อยู่อาศัยรายรอบ ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยในชุมชนที่ทำการประเมิน ซึ่งส่วนใหญ่จัดเป็นชุมชนเปราะบาง ทำให้พบว่าสภาพบ้านเรือนในชุมชนเมืองมีโครงสร้างของตัวบ้านที่ไม่มั่นคงถาวร ลักษณะเป็นบ้านไม้เก่า ชำรุดทรุดโทรมตามระยะเวลาที่อยู่อาศัยมานาน และเมื่อต้องเผชิญภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วมหรือลมมรสุม จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะทำให้เกิดความเสียหายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่อยู่อาศัยที่สำคัญและรุนแรงกว่านั้น คือ ที่ดินที่อยู่อาศัยของครัวเรือนอยู่ในที่ดินของราชการ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ที่ดินราชพัสดุ และกรมธนารักษ์ การประเมิน พบว่า มีบางครัวเรือนหรือบางชุมชนที่เช่าที่ดินกับส่วนราชการแบบถูกต้อง มีเอกสารชัดเจน โดยมีทั้งแบบมีสัญญาเช่ารายปี แต่ส่วนใหญ่อยู่อาศัยโดยไม่มีสัญญาเช่า จึงมีโอกาสเสี่ยงสูงหากนโยบายหรือแนวปฏิบัติของส่วนราชการเกี่ยวกับการไล่รื้อครัวเรือนออกจากที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ภายใต้แนวคิดการเติบโตและการขยายตัวของเมือง



ภาพที่ 12 ภาพชุมชนในเขตพื้นที่เมืองบ้านไผ่ ที่อาศัยอยู่ในเขตของการรถไฟ
ที่มีสภาพไม่มั่นคง แข็งแรงและไม่มีเอกสารสิทธิ์

ความเปราะบางเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยนี้พบได้ค่อนข้างชัดเจนใน 2 เมือง คือ เมืองบ้านไผ่และเมืองขอนแก่น กรณีเมืองบ้านไผ่ ซึ่งครัวเรือนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของที่ดินราชพัสดุ เช่น พื้นที่บางส่วนของชุมชนหมู่ 1 พัฒนา แต่โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) สิ่งที่ชุมชนต้องเผชิญความเสี่ยงในอนาคต คือ ปัจจุบันนโยบายการพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูง ระยะที่ 1 ช่วงเส้นทางจากกรุงเทพฯ-นครราชสีมา อยู่ระหว่างการก่อสร้าง คาดว่าจะเปิดให้บริการได้ในปี พ.ศ. 2569 ส่วนเส้นทางระยะที่ 2 นครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี-หนองคาย อยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และจะถูกเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา ภายในปี พ.ศ. 2565 รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบริเวณรอบสถานีรถไฟ (Transit Oriented Development: TOD) (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม, 2557) จึงมีแนวโน้มที่ทำให้ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับให้ย้ายหรือการไล่รื้อที่อยู่อาศัยออกจากที่ดินเดิม ส่วนเมืองขอนแก่น พบชุมชนเปราะบางที่น่าจะมีความรุนแรงมากที่สุดเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัย คือ ชุมชนมิตรภาพ ซึ่งมีครัวเรือนประมาณ 140 ครัวเรือน เป็น 1 ใน 2 ชุมชนที่ทำการประเมินของเมืองขอนแก่นครั้งนี้ ชุมชนอยู่ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลนครขอนแก่น สถานการณ์ความเสี่ยงของชุมชน พบว่า อยู่ในระหว่างการถูกบังคับให้ย้ายหรือไล่รื้อที่อยู่อาศัยออกจากที่ดินอย่างถาวรทุกครัวเรือนทั้งชุมชน เนื่องจากเป็นที่ดินของ รฟท. เช่นเดียวกับกับเมืองบ้านไผ่ โดยครัวเรือนอาศัยอยู่ในพื้นที่แนวเขตริมรางรถไฟแบบไม่มีสัญญาเช่า การบังคับย้ายหรือการไล่รื้อที่อยู่อาศัยนี้มีความเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาของโครงการระบบรถไฟความเร็วสูง ประกอบกับการกำหนดให้เป็นพื้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรถไฟรางเบาและการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพและการลงทุนในระบบรางอื่น ๆ นโยบายเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับสิทธิที่อยู่อาศัยที่เป็นความเสี่ยงที่จะตามมาในอนาคต

ประเด็นสิทธิในทรัพยากรส่วนรวม พบว่า เมืองสามพรา้ว ถือเป็นเมืองขยายจากเทศบาลนครอุดรธานี โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่ก่อสร้างศูนย์ราชการที่กระจายออกมาจากนอกเมือง และเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน สาธารณประโยชน์โคกขุมปูนดังกล่าวในตอนต้น นโยบายการขยายความเป็นเมืองมายังพื้นที่ชานเมือง อย่างตำบลสามพรา้ว คือ การย้ายศูนย์ราชการ 3 แห่ง มายังตำบลสามพรา้ว ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (ศูนย์การศึกษาสามพรา้ว) 2) สนามกีฬาการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) อุดรธานี และ 3) ศูนย์อนามัยที่ 8 จังหวัดอุดรธานี ปรากฏการณ์นี้เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ เมื่อความเป็นเมืองได้ขยายออกนอกเขตเมืองหลัก ความจำเป็นในการใช้พื้นที่เพื่อการสร้างสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและการวางระบบสาธารณูปโภค ความจำเป็นของเมืองเช่นนี้จึงเกิดการรื้อถอนพื้นที่นิเวศธรรมชาติ โดยเฉพาะนิเวศป่าไม้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด อย่างเช่น การเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เดิมกว่าพันไร่ เพื่อปรับพื้นที่ป่าให้เป็นสถานที่ก่อสร้างและจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งนอกจากพื้นที่ป่าไม้เดิมถูกตัดและหายไปแล้ว คนในตำบลสามพรา้วยังสูญเสียแหล่งอาหารตามธรรมชาติ ตามไปด้วย การขยายตัวของเมืองสามพรา้วแม้จะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ แต่ก็ได้ส่งผลให้ระบบ นิเวศธรรมชาติที่ชาวบ้านเคยเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เช่น ป่าหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ก็ถูกแทนที่และปิดกั้น โดยส่วนราชการใหม่ ขณะที่ในอนาคตบริเวณนี้มีโอกาสสูญเสียพื้นที่ป่าและที่นาอีกครั้ง เนื่องจากอยู่ในระหว่าง กระบวนการพิจารณาใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อก่อสร้างวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก วิทยาเขตอุดรธานี ซึ่งเป็นความเสี่ยงใหม่ที่มีโอกาสเกิดขึ้นในเมืองสามพรา้ว

เมืองสระใครและเมืองหนองคายซึ่งเป็นสถานีปลายทางของโครงการรถไฟความเร็วสูง การพัฒนาพื้นที่ รอบสถานีรถไฟและนโยบายการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงเป็นอีกพื้นที่เมืองที่อยู่ในแนวที่จะสูญเสียพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวม และหากมีการดำเนินการก่อสร้างและลงทุนภายใต้นโยบายดังกล่าว แม้ว่าในปัจจุบัน การดำเนินงานตามนโยบายนี้ยังไม่ชัดเจนหรือมีรูปธรรมนัก แต่เมื่อพิจารณาจากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พบว่า นโยบายนี้มีแผนที่จะเข้าใช้ประโยชน์บริเวณป่าอนุรักษ์โคกทำเลบ้านไชยาของเมืองสระใครเพื่อสร้างเส้นทางสัญจร และระบบขนส่งในอนาคตไว้ก่อนแล้ว แต่สิ่งที่คนในชุมชนกำลังเผชิญอยู่ คือ พื้นที่ป่าชุมชนมีการบุกรุกตัดไม้ เพื่อการใช้สอยส่วนบุคคล และการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตร ทำให้ป่าเสื่อมโทรมและต้นไม้ขนาดใหญ่ ลดลงไปมาก

ประเด็นสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในทรัพยากรส่วนรวมถือเป็นปัญหาท้าทายของคนในเมืองที่เกี่ยวข้อง กับการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงถาวรและการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานของเมือง ได้แก่ ย่านพาณิชย์และบริการ ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า ระบบระบายน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรส่วนรวมต่าง ๆ ความสามารถในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์เหล่านี้เกี่ยวข้องไปถึงเรื่องความไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียม ด้านรายได้ของผู้คนในเมืองด้วย

3.2.3 สมรรถนะของสถาบัน (Institutional Capacity)

ความเติบโตของเมืองถูกขับเคลื่อนโดยภาคธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจค้าปลีกและธุรกิจบริการด้านต่าง ๆ พลังทางธุรกิจเหล่านี้ มอบผลตอบแทนในระยะสั้นเป็นหลัก พร้อม ๆ กับความพยายามผลักดันผลกระทบในทางลบหรือผลกระทบระยะยาวให้เป็นภาระของสาธารณะ (เพื่อลดต้นทุนและเพื่อให้ได้รับกำไรสูงสุดจากผลประโยชน์) ดังนั้น ความเป็นเมืองจึงจำเป็นต้องมีสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่คนในเมือง รักษาเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อยของเมือง ดังนั้น ความเปราะบางของชุมชนและผู้อยู่อาศัยในเมือง ในมิติหนึ่งจึงเกี่ยวข้องกับศักยภาพของสถาบันที่สร้างขึ้นมา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่นั้น ๆ ที่ต้องทำหน้าที่ตามภารกิจในการตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนเมือง

ดังเช่น กรณีกฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้มาเป็นเวลาร่วม 5 ทศวรรษแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานเมืองกระจายอยู่ในหลายหน่วยทำงานไม่ประสานสอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและระดับภูมิภาค ไม่มีอำนาจ ไม่สามารถหารายได้เพื่อนำมาลงทุนเกี่ยวกับเมืองอยู่ในสภาพอ่อนแอ (Institutional Failures) ได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวเชิงสถาบันในการตอบสนองต่อปัญหาหรือความท้าทายของเมือง ความล้มเหลวดังกล่าวนี้ อาจจะมาจกเหตุผลสองด้าน *ด้านแรก* เกี่ยวข้องกับการรวบอำนาจการบริหารไว้ที่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะอำนาจทางการเงินและความรู้เทคนิควิชาการ *ด้านที่สอง* เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาความท้าทายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความซับซ้อน สถาบันต่าง ๆ ยังคงอิงอยู่กับการทำงานตามหน้าที่หลัก ขาดการประสานงานที่ดี แรงจูงใจและกฎระเบียบในเชิงสถาบัน ล้วนแต่สนับสนุนให้เกิดการทำงานตามหน้าที่เป็นหลักมากกว่าการบูรณาการที่ดี

การประเมินของเมือง พบว่า สมรรถนะด้านการบริหารจัดการของสถาบันระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด มีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหลายประการ กรณีเมืองหนองสำโรงซึ่งเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำทุกปี ด้วยที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ เป็นแอ่งกระทะรับน้ำ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการบรรเทาภัยพิบัติหรือสาธารณภัยนี้ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเชิงศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติหลายประการ ได้แก่ งบประมาณที่จำกัด ขาดแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุ่งภัยพิบัติเชิงรุก ระบบแจ้งเตือนภัยพิบัติมีข้อจำกัดในการสื่อสารกับคนในชุมชน ท้องถิ่น ขาดการบูรณาการการจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากโดยอ้างเหตุผลเรื่องการทับซ้อนพื้นที่ในความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คาบเกี่ยวกัน ขาดยุทธศาสตร์และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สัมพันธ์กับภาวะภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงของเมือง หรือให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้วยระบบโครงสร้าง เช่น ระบบท่อระบายน้ำเป็นหลักมากกว่าการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงองค์รวม ขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติหรือขาดการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวม เป็นต้น



ภาพที่ 13 การวางท่อระบายน้ำของกรมทางหลวงที่ไม่มีการเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำของทางเทศบาลเมืองหนองสำโรง ทำให้เกิดการปิดกั้นทางระบายน้ำของชุมชนและเป็นสาเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง

กรณีชุมชนมิตรภาพ เมืองขอนแก่น พบว่า มีปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเช่นเดียวกับเมืองหนองสำโรง นอกจากนี้ชุมชนยังต้องเผชิญกับปัญหาน้ำเสีย การหมักหมมของขยะและสิ่งปฏิกูล ส่งกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและพาหะนำโรคต่าง ๆ เนื่องจากชุมชนมีที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ เป็นแอ่งกระทะรับน้ำและประตูระบายน้ำเสียจากเทศบาลนครขอนแก่น ในช่วงที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมและสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะนี้ คริวเรือนในชุมชนมิตรภาพกลับไม่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่เลย เนื่องจากถูกมองว่าเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จึงไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลที่จะได้รับการช่วยเหลือ จึงไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการจากหน่วยงานใดในช่วงที่ผ่านมา ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วประเด็นเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหนึ่งในภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องและต้องดำเนินการแต่การปล่อยปละละเลยหรือเพิกเฉยด้วยเหตุผลดังกล่าวกลายเป็นความล้มเหลวเชิงสถาบันในท้องถิ่นที่ชัดเจน

ส่วนเมืองสามพรา้ว พบว่า มีกรณีที่ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจากการขยายตัวของเมืองอุดรธานี และขยายส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์โคกขุมปูน ส่งผลให้ครัวเรือนที่อาศัยอยู่กับพื้นที่ป่าไม้เดิม จำนวน 129 ราย ได้รับผลกระทบทั้งในแง่ของที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารในนิเวศธรรมชาติ โดยชาวบ้านแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม *กลุ่มแรก* เป็นกลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใดและจะยื่นหนังสือคัดค้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบลสามพรา้วเพื่อให้มีการจัดการอย่างเป็นธรรม *กลุ่มที่สอง* เป็นกลุ่มที่มีเอกสาร สค.1 และชำระภาษีบำรุงท้องที่ทุกปี จะยื่นฟ้องขอความเป็นธรรมจากศาลต่อไป เนื่องจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เดิมได้ทำให้เกิดความทุกข์ร้อนของผู้คนที่ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณประโยชน์มาช้านานจะกลายเป็นผู้ไร้ที่ทำกิน ขณะที่ผู้ประกอบการหลายรายกลับสามารถเข้าไปกว้านซื้อที่ดินในบริเวณป่าโคกขุมปูนเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจ เช่น ร้านค้า ร้านอาหาร สถานบันเทิง และที่อยู่อาศัย บางครอบครัวได้ขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ให้กับผู้ประกอบการจากภายนอกชุมชนเพื่อสร้างหอพัก และย้ายครอบครัวออกมาอยู่ที่แปลงนาบริเวณเดียวกันกับที่สาธารณประโยชน์โคกขุมปูน ลักษณะเช่นนี้เป็นความล้มเหลวเชิงสถาบันโดยเฉพาะมิติการควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายผังเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองให้มีประสิทธิภาพ

3.2.4 วิถียังชีพของครัวเรือน (คนจนเมือง)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัจจัยที่เพิ่มความเปราะบางให้แก่ครัวเรือนมากยิ่งขึ้น ภายใต้เงื่อนไข 3 ด้าน คือ 1) สิทธิพลเมืองของครัวเรือนมีภาวะอย่างไร (มีอยู่เท่าไร ใช้งานได้หรือไม่) สิทธิพลเมืองนี้ ประกอบด้วย ทรัพยากรมนุษย์ ทุนการเงิน ทุนธรรมชาติ (กายภาพ) ทุนสังคม และวัฒนธรรม 2) วิฤต (Shocks) ที่ส่งผลกระทบต่อครัวเรือน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจทำให้เกิดภาวะช็อคของครัวเรือนที่จะได้รับผลกระทบตามมา อย่างเช่น ภัยพิบัติกระทันหัน ไม้ต้นตั้งตัว การสูญเสียผู้นำหรือสมาชิกที่เป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว การตกงานอย่างกระทันหัน การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าอย่างรวดเร็ว การสูญเสียอาชีพหรือแหล่งรายได้ ฯลฯ เป็นต้น และ 3) นโยบายทางเศรษฐกิจสังคมในวงกว้าง อาจส่งผลในทางบวกหรือทางลบทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ครัวเรือนได้ อย่างเช่น การอุดหนุนหรือให้สวัสดิการในการรักษาพยาบาล บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยเสริมที่ส่งผลให้ครัวเรือนและชุมชนมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเปราะบาง

การประเมินความเปราะบางระดับพื้นที่ พบว่า การเติบโตและขยายตัวของเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและนิเวศธรรมชาติ และได้ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงและความเปราะบางให้กับครัวเรือนและชุมชนอย่างน้อย 2 มิติ คือ 1) ความไม่มั่นคงเรื่องอาชีพและรายได้ ความเป็นจริงแล้วเรื่องความไม่มั่นคงเรื่องอาชีพและรายได้อาจไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพเท่านั้น เพราะประเด็นนี้กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคและทุกเมืองในประเทศ ทว่า ความเปราะบางในเรื่องนี้อาจเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนประเด็นหนึ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนเปราะบางในเขตเมือง ปัจจุบันนักวิชาการหลายสาขา เริ่มให้ความสนใจและเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนจนเมือง” ซึ่งนอกจากจะเผชิญความยากจนในแง่ของเงินทุน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอำนวยความสะดวก แล้ว ยังสะท้อนถึงการเข้าไม่ถึงโอกาส สิทธิและสวัสดิการอย่างอื่นที่ตนเองพึงได้ หรือสิทธิพลเมืองอื่น ๆ ด้วย คนในชุมชนเปราะบางส่วนใหญ่ทำงานนอกภาคเกษตร รั้งจ้างทั่วไปทั้งในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้แรงงานค่อนข้างมาก เช่น กรรมกรก่อสร้าง แรงงานขึ้นหรือลงสินค้า จำพวกผลิตภัณท์ ผัก ผลไม้ ในตลาดเทศบาลหรือตลาดสด เป็นต้น เก็บขยะหรือของเก่าขาย มีครัวเรือนเพียงส่วนน้อยที่ประกอบอาชีพค้าขายและอาชีพประจำที่ทำงานต่อเนื่อง เช่น แม่บ้านตามบ้านพักหรือหอพัก ผู้รักษาความปลอดภัยตามโรงแรม ห้างสรรพสินค้าหรือโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น

ในสถานการณ์ปกติคนในเมืองส่วนใหญ่แสวงหาอาชีพและรายได้ค่อนข้างยากและเป็นข้อจำกัดอยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากแรงงานในเขตเมืองเป็นแรงงานขาดทักษะฝีมือหรือระดับการศึกษาต่ำส่งผลโดยตรงต่อโอกาสเข้าสู่อาชีพที่มั่นคงและรายได้ดี มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทว่า ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ถือเป็นวิฤต (Shocks) ที่ส่งผลกระทบต่อครัวเรือน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพ ซึ่งการประเมิน พบว่า ในช่วงเวลากว่า 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2562 - 2565) ผู้คนในชุมชนที่ทำการประเมินว่างงาน ทั้งจากการถูกเลิกจ้าง การพักงานหรือบางรายลาออกจางานประจำอย่างกระทันหัน เพราะกังวลเรื่องการสัมผัส และติดเชื้อในกลุ่มคนจำนวนมาก ทำให้หลายครัวเรือนหัวหน้าหรือสมาชิกในครัวเรือนขาดอาชีพและรายได้



ภาพที่ 14 คริวเรือนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองบ้านไผ่ ประกอบอาชีพเก็บของเก่าและร้อยพวงมาลัยขายบริเวณสี่แยกไฟแดง

ชุมชนมิตรภาพ เมืองขอนแก่น เป็นพื้นที่ที่ค่อนข้างชัดเจนเรื่องกลุ่มคนจนเมือง เป็นชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่นซึ่งเป็นชุมชนแออัดหรือชุมชนสลัม เนื่องจากเป็นชุมชนที่อยู่กันอย่างแออัด มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น สภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ บ้านเรือนทรุดโทรม ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย มีปัญหาในการถือครองที่ดิน ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีการอพยพโยกย้ายอยู่เสมอ มีปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม (เทศบาลนครขอนแก่น, 2565) คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เก็บของเก่าขาย ค้าขายทั้งภายในและภายนอกชุมชน หาบเร่ตามบริเวณพื้นที่ในเมือง เช่น สถานีขนส่งฯ หรือ บขส.1 ซึ่งเดิมถือว่าเป็นแหล่งค้าขายที่สำคัญ ก่อนที่จะย้ายสถานีขนส่งจังหวัดขอนแก่น แห่งที่ 1 ออกไปนอกเมือง (บขส. 3 ในปัจจุบัน) ทำให้บางรายตกงานและว่างงานกระชั้นหัน โดยเฉพาะแม่ค้าและคนขับรถรับจ้างที่จำเป็นต้องแสวงหาอาชีพใหม่แทนการค้าขาย

นอกจากนี้ บางรายยังได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการหรือการทำเกษตรในครัวเรือนแบบกินเอง และแบ่งขายเล็กน้อย เพื่อลดรายจ่ายของครัวเรือน สำหรับกลุ่มองค์กรด้านเศรษฐกิจในชุมชนไม่พบว่ามีการจัดตั้งหรือการรวมกลุ่มอาชีพในชุมชน จะเห็นได้ว่าการประกอบอาชีพและการได้มาซึ่งรายได้ของคนในชุมชนมีความสัมพันธ์กับทิศทางการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเมือง อย่างเช่น การพัฒนาระบบขนส่งการคมนาคมที่มีการย้ายสถานีขนส่งไปที่ใหม่นอกตัวเมืองและห่างไกลจากชุมชนส่งผลให้ผู้ค้ารายย่อยและผู้ให้บริการรถรับจ้างกลายเป็นคนตกงานทันที เนื่องจากไม่สามารถที่จะตั้งรับได้ทัน อีกทั้งข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรและเงินทุนก็อาจจะเป็นปัจจัยสำคัญเช่นกันที่ทำให้ไม่สามารถที่จะยึดอาชีพเดิมได้ บางอาชีพมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำได้ตลอดเวลาเนื่องจากข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะฤดูฝนที่จำเป็นต้องหยุดไป เช่น รับจ้างก่อสร้าง และรับจ้างตัดต้นไม้ เป็นต้น

กระบวนการกลายเป็นเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการลดลงหรือหายไปของคุณประโยชน์ของระบบนิเวศธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นทุนธรรมชาติ (กายภาพ) ดังกล่าวข้างต้น การเกิดขึ้นของโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือวิถีชีวิตของผู้คนที่เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง เช่น การดิ้นรนหรือแข่งขันในการทำงาน การใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีเพื่อการผลิตหรือในชีวิตประจำวัน แบบแผนการบริโภคและวิถีชีวิตแบบคนเมือง (Urban life) ล้วนมีส่วนสำคัญต่อการได้รับ (Service) หรือไม่ได้รับ (Disservice) คุณประโยชน์พื้นฐานจากนิเวศธรรมชาติทั้งสิ้น

การประเมิน พบว่า เมืองบ้านไผ่ ซึ่งเป็นที่รอบเมืองยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำนา กระบวนการผลิตแบบใหม่ที่มีการใช้สารเคมีหรือเคมีภัณฑ์ในรูปแบบต่าง ๆ ในภาคเกษตรในนาข้าวเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อการสะสมและการตกค้างของสารเคมี เกษตรกรผู้ผลิตเองไม่กล้าแม้จะแช่น้ำในแปลงนาของตนเอง เนื่องจากกลัวสารเคมีจะส่งผลกระทบต่อสภาพร่างกาย ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อนิเวศธรรมชาติ คือ การสะสมของสารเคมี ในดินระยะยาว สารเคมีที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติเมื่อเข้าสู่ช่วงฤดูน้ำหลาก กลิ่นของสารเคมีแพร่กระจาย ในอากาศโดยไม่มีการควบคุมหรือยากต่อการควบคุม การปนเปื้อนของสารเคมีในผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าวเปลือก เป็นต้น ขณะเดียวกันลำห้วยจิกซึ่งเป็นแหล่งน้ำสายหลักของเมืองบ้านไผ่ยังเผชิญกับการเป็นแหล่ง รับน้ำเสียจากเมืองบ้านไผ่ สถานประกอบการ กิจวัตรประจำวันของผู้คนในเมืองบ้านไผ่และการปนเปื้อนสารเคมี จากภาคเกษตรด้วย

เมืองหนองสำโรงเผชิญกับการเกิดขึ้นของคลองคอนกรีตและการปิดล้อมรั้วที่ดินตามแนวริมห้วยตาน ซึ่งในอดีตชาวบ้านสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ห้วยตานในการเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ แต่ปัจจุบันมีการก่อสร้าง คอนกรีตและปิดกั้นการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ห้วยตานของชาวบ้าน เมืองสระใครที่ถูกจำกัดการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์โคกทำเลบ้านไชยา จากนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม คือ เขตพัฒนาพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งปัจจุบันโครงการระบุพื้นที่ที่อยู่ในแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าบางส่วนเพื่อตอบสนอง ต่อนโยบายนี้ด้วย ปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงจากนิเวศธรรมชาติ ซึ่งเป็นความเปราะบาง ที่ผู้คนในเมือง โดยเฉพาะครัวเรือนเปราะบางที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติสูงกว่ากลุ่มอื่นจะได้รับผลกระทบโดยตรง จากการขาดแหล่งอาหารที่เคยเข้าหาหรือใช้ประโยชน์ได้ ครัวเรือนเปราะบางหรือผู้คนในเมืองบางส่วนอาจจะต้อง แยกบริการเรื่องการแสวงหาอาหารที่เคยหาได้เองในพื้นที่ น้ำดื่มสะอาด พืชหรือเชื้อเพลิงจากไม้และอื่น ๆ จากนิเวศธรรมชาติในอนาคตที่อาจรุนแรง มีความเสี่ยงและความเปราะบางเพิ่มมากยิ่งขึ้น

3.2.5 ความเปราะบางของมนุษย์

ผลกระทบจากความเป็นเมืองและความผันแปรของสภาพภูมิอากาศ อาจส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละกลุ่ม ไม่เท่ากัน อย่างเช่น เด็ก กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ป่วย คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี เพศภาวะ ฯลฯ สำหรับผลกระทบ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อเพศภาวะนั้นมาจากกฎระเบียบทางสังคมและวัฒนธรรม ที่กำหนดให้ผู้หญิง และผู้ชาย มีบทบาท สถานภาพ สิทธิ หน้าที่ที่ไม่เหมือนกัน (และไม่เท่าเทียมกัน) อย่างเช่น เพศชายมีบทบาท ในการทำงานนอกบ้าน ทำงานใช้แรงกายมากกว่าเพศหญิง พ่อแม่หรือสมาชิกวัยกลางคนต้องทำหน้าที่ในการอบรม สั่งสอนเด็กและเลี้ยงดูผู้สูงอายุ เพศหญิงมีบทบาทหลักเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใน และสภาพแวดล้อมของบ้าน การประกอบอาหาร เป็นต้น คำว่า “ความเปราะบางของมนุษย์” นี้ เกี่ยวข้องกับ คุณสมบัติหรือคุณภาพบางอย่างในระดับปัจเจกบุคคล อย่างเช่น เพศ วัย ระดับการศึกษา สถานะทางสังคม หรืออาชีพ ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับความเปราะบางมองว่าความเปราะบางได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนที่มีความเปราะบางทางสังคมข้างต้นมากกว่ากลุ่มอื่น อย่างเช่น ในช่วงที่เกิดภัยน้ำท่วมประชากรกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก จะไม่สามารถอพยพออกจากสถานที่เสี่ยงภัยได้อย่างคล่องแคล่ว รวดเร็ว หรือพ่อแม่ที่เลี้ยงลูกเพียงลำพังจะขาดคนช่วยแบ่งเบาภาระในการเตรียมการรับมือหรือการอพยพในช่วงน้ำท่วม ประชากรที่ไม่รู้หนังสือไม่สามารถเข้าใจป้ายแจ้งเตือนหรือระบบการแจ้งเตือน ทำให้มีความเปราะบางมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ การประเมินความเปราะบางนี้พบว่ามีความเปราะบางที่เกี่ยวกับมนุษย์ อย่างเช่น มิติความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นเมืองมักเป็นพื้นที่เป้าหมายปลายทางของผู้คนที่มีความคาดหวังหรือความต้องการที่จะเข้าสู่เมืองด้วยเหตุผลที่ต่างกัน เช่น การแสวงหาโอกาสในการเข้าถึงแหล่งงาน การศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นในสถาบันที่มีชื่อเสียง การอยู่อาศัยทั้งแบบถาวรหรือชั่วคราว อาทิ ผู้สูงอายุวัยหลังเกษียณเลือกตัดสินใจซื้อบ้านพักแบบถาวรเพื่ออยู่อาศัยในช่วงบั้นปลายของชีวิตใกล้โรงพยาบาลเพื่อลดความวิตกกังวลและเพิ่มความรู้สึกปลอดภัยเมื่อยามเจ็บป่วย หรือแรงงานรับจ้างที่ก่อสร้างเพิงพักอย่างง่ายในช่วงทำงานและย้ายไปเรื่อย ๆ เมื่อน้ำงานเสร็จสิ้นลง หรือนักเรียนและนักศึกษาที่จำเป็นต้องเช่าหอพักรายเดือนอยู่อาศัยในระหว่างการศึกาและย้ายออกเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว เป็นต้น ความต้องการเข้าสู่เมืองนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทั้งแบบถาวรและชั่วคราว นอกจากเกิดความแออัดและหนาแน่นต่อพื้นที่สูงแล้ว อาจเกิดความรู้สึกไม่มั่นใจของผู้อยู่อาศัยเดิมหรือไม่อาจรับรองได้ว่าจะส่งผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินใหม่อย่างไร



ภาพที่ 15 ผู้สูงอายุและเด็ก เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบแต่สามารถช่วยเหลือตนเองได้น้อย
จึงเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากในชุมชน

การเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่เมืองมิติหนึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของเมืองในบทบาทที่เป็นศูนย์กลางหลายเรื่อง เป็นพื้นที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้คนในเมืองหลากหลายมิติ แต่บางกรณีความเป็นเมืองได้สะท้อนถึงปัญหาที่เป็นความเปราะบางของมนุษย์ในเมือง อย่างเช่น เมืองขอนแก่น พบว่า ผู้คนอาศัยอยู่ในเขตเมืองมีความเสี่ยงจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ ทั้งจากความแออัดและข้อจำกัดในที่อยู่อาศัยมีสภาพที่ไม่มั่นคง บ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นลักษณะเพิงพัก ใช้วัสดุเหลือใช้อย่างง่าย เช่น สังกะสีเก่า ไม้ฉลิม ฝาผนังปูนฉาบเก่า เป็นต้น ที่ไม่สามารถที่จะขยับขยายพื้นที่หรือจัดให้เป็นสัดส่วนได้ง่าย กรณีความเสี่ยงที่อาจจะถูกล่วงละเมิดทางเพศมาจากความแออัดของที่อยู่อาศัยในการหลับนอน และความหลากหลายของผู้คนที่เข้ามาในชุมชนโดยเฉพาะในกลุ่มห้องเช่าหรือหอพัก ซึ่งไม่ค่อยรู้จักหรือสนิทกันมากนัก และไม่สามารถทราบจำนวนที่แน่ชัดของประชากรเหล่านี้ได้ การระวางการถูกล่วงละเมิดทางเพศจึงอาจป้องกันได้ยาก โอกาสเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดทางเพศจึงอาจเกิดขึ้นได้สูง

เมืองสระใคร พบว่า คนในชุมชนมีระดับความเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งมีรายได้น้อยหรือไม่เพียงพอ อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจตกต่ำ การค้าขายไม่ดี ผู้คนตกงานจำนวนมาก ผลผลิตทางการเกษตรได้น้อย สถานการณ์ข้างต้นชุมชนสะท้อนว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้คนเลือกใช้ยาเสพติดเป็นทางออก โดยมีทั้งผู้เสพและผู้ขายในชุมชน และนำมาซึ่งปัญหาของการลักขโมยและสร้างความเดือดร้อนให้คนหมู่มากในชุมชน แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาถือว่าไม่รุนแรงมากนัก แต่ก็ยังเป็นปัญหาหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ เนื่องจากนำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ เช่น อาชญากรรม ความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความรุนแรงในครอบครัว ความขัดแย้งในกลุ่มวัยรุ่นที่นำไปสู่ความรุนแรง ซึ่งส่วนมากจะเป็นกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงาน

เมืองสามพรา้ว ซึ่งเป็นเมืองการศึกษาและเมืองศูนย์ราชการพบปัญหาผลกระทบทางเสียงที่มีประชากรแฝงวัยทำงานและนักศึกษาที่เข้ามาพักในหอพัก ซึ่งลักษณะที่พบ คือ การไม่เคารพกฎระเบียบของหอพัก เช่น การสังสรรค์เกินเวลา มีเสียงดังที่ทำให้บ้านเรือนบริเวณรอบหอพักได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะผู้สูงอายุและเด็กที่อยู่ใกล้หอพัก เกิดการร้องเรียนและมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างชุมชนและหอพัก นอกจากนี้ คนในชุมชนเดิมเกิดความรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากเคยมีข้อมูลการเกิดปัญหาลักเล็กขโมยน้อยจากการเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรแฝงที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่าง ๆ เข้ามาเป็นแรงงานในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ หอพัก สถานบันเทิง ร้านอาหาร ในเมืองสามพรา้ว นอกจากนี้ เมืองสามพรา้ว เมืองหนองสำโรง และเมืองขอนแก่น ซึ่งเป็นเมืองที่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษามากเผชิญกับความเปราะบางเกี่ยวกับเพศ โดยเฉพาะทัศนคติและการปฏิบัติกับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ แม้ว่าในปัจจุบันความหลากหลายทางเพศจะได้รับการยอมรับกว้างขวางมากขึ้นทั้งในระดับนานาชาติรวมทั้งประเทศไทย โดยมีอักษรย่อที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ LGBTQ+ และแม้ว่าจะมีการส่งเสริมจากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความพยายามผลักดันให้กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศได้รับสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับกลุ่มคนทั่วไปก็ตาม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง คือ สิทธิดังกล่าวเต็มไปด้วยข้อจำกัด เกิดการต่อต้านจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลของอัตลักษณ์ทางเพศและความเชื่อดั้งเดิมที่เชื่อว่ามนุษย์มีเพียงเพศชายและหญิงเท่านั้น (อำนาจ มงคลสืบสกุล, 2561)

ความเปราะบางทางเพศส่วนใหญ่พบในพื้นที่เมืองที่มีประชากรแฝง เนื่องจากความหลากหลายของผู้คน โดยพบว่าแม้ความหลากหลายทางเพศจะเปิดกว้างและดูเหมือนว่าได้รับการยอมรับในสังคมวงกว้างมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าปัจจุบันกลุ่มนี้ยังรู้สึกว่าคุณเองถูกเหยียดหยาม มีความผิดปกติที่เกี่ยวกับจิตใจ มีความผิดปกติทางจิตถาวร เป็นโรคจิตวิกลจริต และในบางสถานการณ์ถูกเลือกปฏิบัติจากคนในสังคม เช่น การเลือกเพศเพื่อทำงานกลุ่มกับผู้อื่น เป็นต้น

นอกจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศแล้ว ภาพรวมเกี่ยวกับทัศนคติและการปฏิบัติเกี่ยวกับสถานะทางเพศของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพทั้ง 6 เมือง สะท้อนได้คล้ายคลึงกัน คือ กลุ่มผู้หญิง รวมทั้งกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศที่มีความรู้สึกในลักษณะความเป็นหญิงในทุกช่วงวัยมีแนวโน้มเผชิญกับความเปราะบางจากภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละเมืองมากกว่ากลุ่มผู้ชาย กลุ่มผู้หญิงมีระดับความอ่อนไหวต่อความเปราะบางต่ำหรือความอดทนอดกลั้นน้อยกว่ากลุ่มผู้ชาย เช่น มีความกังวลใจต่อความเดือดร้อนของลูกหลานสูง ความเครียดที่มีต่อความเสียหายของทรัพย์สิน น้ำท่วมบ้าน การสัญจร การทนทุกข์กับภาวะส้วมเต็ม ความเสี่ยงจากการได้รับอันตรายจากสัตว์มีพิษเข้าบ้าน ปัญหาสุขภาพที่มาพร้อมกับความเปราะบางนั้น ๆ ขณะที่กลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการและเด็ก มีโอกาสที่ได้รับผลกระทบจากการกลายเป็นเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น ปัญหาน้ำกัดเท้า การลื่นล้ม การเกิดอุบัติเหตุจากยานพาหนะในกลุ่มนักเรียนและวัยกลางคน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยทั้ง 5 ประการข้างต้นเป็นทั้งเหตุและผลจากการเติบโตและการขยายตัวของเมือง และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลต่อความเปราะบางของเมืองและคนที่อาศัยอยู่ในเมืองทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจส่งผลกระทบที่มีระดับความเข้มข้นหรือความเบาบางแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับ 1) การเปิดรับต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบ (Exposure) 2) ความอ่อนไหวหรือความไวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง (Sensitivity) และ 3) ชีตความสามารถในการรับมือหรือความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบหรือความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ (Coping Capacity or Adaptive Capacity) (UNDP, 2004) เมื่อประมวลผลการประเมินความเปราะบางของเมืองในเชิงคุณภาพทั้ง 6 เมือง พบภาพรวมความเปราะบาง ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ความเปราะบางเชิงคุณภาพของเมืองตามแนวระเปียงมิติสภาพ

ด้าน/ประเด็นความเปราะบาง	เมืองตามแนวระเปียงมิติสภาพ					
	บ้านไผ่	ขอนแก่น	สามพร้าว	หนองสำโรง	สระใคร	โคกแมงเงา
1. ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมือง						
1.1 ที่ตั้งของชุมชนเมืองเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ลุ่มต่ำ แอ่งกระทะ ติดกับลำน้ำธรรมชาติ	✓	✓		✓		✓
1.2 ระบบโครงสร้างและสาธารณูปโภคพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อความเสี่ยงและภัยพิบัติ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.3 การก่อสร้างเกี่ยวกับตึกอาคาร กิจการ สถานประกอบการของภาคธุรกิจเอกชน			✓			✓
1.4 นโยบายและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่	✓	✓			✓	
1.5 ระบบสาธารณูปโภคไม่พร้อมใช้งาน			✓	✓		✓
1.6 สภาพบ้านเรือนที่ชำรุดทรุดโทรม ไม่นั่นคงถาวร	✓	✓				
1.7 ความหนาแน่นของการสัญจร ระบบจราจรและการ คมนาคม มลภาวะทางเสียงและกลิ่น			✓			✓
2. สิทธิในที่อยู่อาศัยและทรัพยากรส่วนรวม						
2.1 ที่อยู่อาศัยในที่ดินของราชการและไม่มีเอกสารหรือ กรรมสิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่ดิน	✓	✓	✓			✓
2.2 โอกาสถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยเดิม	✓	✓				
2.3 ประชากรแฝงในเมือง			✓			✓
2.4 การไม่มีส่วนร่วมในการเสนอหรือตัดสินใจ กับการพัฒนาในระดับพื้นที่	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.5 ทรัพยากรส่วนรวมถูกรุกล้ำ/เสื่อมโทรม	✓		✓		✓	
2.6 การเข้าไม่ถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่วนรวม	✓		✓	✓	✓	
3. สมรรถนะของสถาบัน						
3.1 หน่วยงาน องค์กรหรือสถาบันทางสังคมขาดอำนาจ หรือมีข้อจำกัดเมื่อเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ (งบประมาณ แผนรองรับ ระบบแจ้งเตือน ฯลฯ)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.2 การทำงานของหน่วยงาน องค์กรหรือสถาบันทาง สังคมไม่ประสานสอดคล้องและบูรณาการกัน			✓	✓	✓	
3.3 กฎระเบียบของหน่วยงาน องค์กรหรือสถาบันทาง สังคมไม่เอื้อต่อการรับมือภัยพิบัติ		✓		✓		
3.4 ประสิทธิภาพของกฎหมายผังเมืองในการควบคุมแล บังคับใช้การใช้ประโยชน์ที่ดิน			✓	✓		
3.5 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการภัยพิบัติ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ด้าน/ประเด็นความเปราะบาง	เมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ					
	บ้านไผ่	ขอนแก่น	สามพร้าว	หนองสำโรง	สระใคร	โคกแมงเงา
4. วิถียังชีพของครัวเรือน (คนจนเมือง)						
4.1 อาชีพหลากหลาย แต่ไม่มั่นคง/ไม่แน่นอน	✓	✓				✓
4.2 แนวโน้มได้รับภัยพิบัติกระทันหัน โอกาสตกงาน สูญเสียผู้หารายได้และรายได้	✓	✓				
4.3 การเข้าไม่ถึงโอกาส การอุดหนุน สิทธิหรือสิทธิสวัสดิการของรัฐ	✓	✓				✓
4.4 ความไม่เพียงพอของเงินทุน ทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในครัวเรือน	✓	✓				✓
4.5 วัยแรงงานในครัวเรือนขาดทักษะฝีมือหรือมีระดับการศึกษาต่ำ	✓	✓				
4.6 ไม่มีการจัดตั้งกลุ่มองค์กรด้านเศรษฐกิจชุมชน		✓	✓	✓		
4.7 กระบวนการผลิตในภาคเกษตรแบบใหม่ที่มีการใช้สารเคมีหรือเคมีภัณฑ์ในรูปแบบต่าง ๆ			✓			✓
5. ความเปราะบางของมนุษย์						
5.1 ครัวเรือนมีสมาชิกที่เป็นกลุ่มเปราะบางที่ต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิงจากสมาชิกในครัวเรือน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5.2 ครัวเรือนมีรายได้เพียงเงินสงเคราะห์สวัสดิการช่วยเหลือจากรัฐ (เบี้ยยังชีพ)	✓					
5.3 ครัวเรือนเปราะบาง (ยากจน) สูญเสียแหล่งอาหารตามนิเวศธรรมชาติ (ป่าไม้ แหล่งน้ำ)	✓		✓		✓	
5.4 ความรู้สึกลดถอยในชีวิตและทรัพย์สิน (การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การลักขโมย การยอมรับความหลากหลายทางเพศ)		✓	✓			✓
5.5 ชุมชนมีประชากรที่ไม่รู้หนังสือไม่สามารถเข้าใจป้ายแจ้งเตือนหรือระบบการแจ้งเตือนภัยพิบัติ	✓					✓

ที่มา: รายงานการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ 6 เมือง (2565)

บทที่ 4

สรุปผลการประเมินและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นส่วนสุดท้ายของรายงานเล่มนี้ ผู้ประเมินเห็นว่าความเปราะบางหรือโอกาสเสี่ยงภัยของแต่ละเมืองนั้นมีปัจจัยเงื่อนไขทั้งที่ชัดเจนหรือมีลักษณะบางประการร่วมกันอยู่ แต่ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ความเปราะบางหรือความเสี่ยงภัยนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเท่านั้น หากแต่มีมิติอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความเปราะบางหรือความเสี่ยงนั้นเกิดขึ้นด้วย ในส่วนนี้จึงเป็นการประมวลบทสรุปจากการประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประเมินครั้งนี้ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ ทำความเข้าใจและอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อป้องกัน แก้ไขหรือลดความเปราะบางในพื้นที่เมืองได้

4.1 สรุปผลการประเมิน

การประเมินความเปราะบางของเมืองตามแนวระเบียงมิตรภาพ (Mitrphap Urban Corridor) ที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับบริบทเฉพาะของเมือง กล่าวโดยรวมก็คือเมืองเหล่านี้ โดยพื้นฐานแล้วได้รับแรงขับเคลื่อนมาจากการก่อสร้างถนนหรือเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อพื้นที่ตามแนวระเบียงมิตรภาพกับพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะเชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ นอกจากนี้การเกิดเครือข่ายถนนรายรอบเส้นทางคมนาคมขนส่งของแนวระเบียงมิตรภาพทำให้เมืองที่อยู่ตามแนวระเบียงมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับเมืองหรือชุมชนที่อยู่รายรอบครอบคลุมภูมิภาคอีสานเหนือ ในการประเมินความเปราะบางของโครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมืองครั้งนี้ ได้เลือกเมืองทั้ง 6 เมืองที่กระจายอยู่ตามแนวระเบียงมิตรภาพเป็นเมืองเป้าหมาย ซึ่งแต่ละเมืองก็มีประเด็นหรือลักษณะจำเพาะ แต่หากจะกล่าวโดยรวมความเปราะบางของเมืองทั้ง 6 เมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสรุปได้ดังนี้

- 1. ความเปราะบางของเมือง** ขึ้นอยู่กับที่ตั้งของเมือง (หรือย่านหรือชุมชนในเมือง) ที่มีลักษณะจำเพาะและยังเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการอยู่อาศัยหรือการพาณิชย์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินขนาดใหญ่ จากการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่รกร้างว่างเปล่า พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ป่าสาธารณประโยชน์หรือพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้ทำให้คุณสมบัติของระบบนิเวศ (Eco-system Services) เปลี่ยนแปลงหรือถูกทำลายลงไป อย่างเช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งโดยระบบธรรมชาติแล้วจะทำหน้าที่เก็บหรือซับน้ำไว้ชั่วคราวเมื่อเกิดภาวะ “น้ำล้น” (Overflows) ทางระบายน้ำตามธรรมชาติได้ถูกปิดกั้นและทำลายไป เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่หรือย่านนั้น ๆ มีความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำท่วมขังหรือปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำทุกปี

2. ศักยภาพของสถาบัน (institutional capacity) ในการจัดการปกครองพื้นที่เมือง (Urban Governance) มีความสำคัญต่อความเปราะบางของเมืองอย่างมาก ปัญหาอาจจะเกิดมาจากความด้อยศักยภาพของสถาบันที่มีการสร้างหรือออกแบบไว้นานแล้ว ในขณะที่เมืองมีพลวัต มีการเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว การส่งเสริมให้เกิดความเติบโตส่วนหนึ่งก็มาจากการทำงานของสถาบัน อย่างเช่น การขยายตัวของเมืองที่เกี่ยวข้องกับการสร้างมหาวิทยาลัยหรือการโยกย้ายเขามาตั้งหน่วยงานราชการใหม่ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ การสร้างหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นการขยายตัวของตลาดที่อยู่อาศัย หรือการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น แต่ในขณะที่เมืองขยายตัวและเติบโตออกไปนั้น ความสามารถของสถาบันในการควบคุม (Regulate) หรือ “การจัดการปกครอง” (Governance) กลับยังคงเดิม หรือหากพิจารณาให้ลึกลงไปอาจมีศักยภาพหรือสมรรถนะที่แย่มากกว่าเดิม

3. เมืองที่สร้างขึ้นในแนวมิตรภาพ ประเด็นนี้อาจครอบคลุมเมืองอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย โดยพื้นฐานแล้วเป็นการเผยให้เห็นความ “ไม่เท่าเทียมเดิม” ที่มีอยู่ก่อนแล้ว คือ การเกิดพื้นที่เมืองเป็นการดึงดูดเอาทรัพยากรที่อยู่รายรอบ โดยเฉพาะจากภาคเกษตรกรรมมาใช้ประโยชน์ ที่สำคัญ คือ เมื่อเผชิญกับความเปราะบางของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผนวกเข้ากับความล้มเหลวของสถาบัน (Institutional Failures) ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ผ่านมาจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดความไม่เท่าเทียมมากขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อผู้อยู่อาศัยในเมืองจะแตกต่างกันไปตามแหล่งที่ตั้งภายในเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจ อาชีพการงาน เพศ วัย ตลอดจนเงื่อนไขทางสุขภาพและความไม่เท่าเทียมในการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ล้วนแต่จะทำให้ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่แล้วเพิ่มมากยิ่งขึ้น

4. ปัจจัยที่ส่งผลกับความอยู่ดีมีสุขในเมือง เมื่อพิจารณาในระดับจุลภาพ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ รายได้ การใช้ประโยชน์จากน้ำประสพการณ์ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในช่วง 5 ปี ความไวต่อการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และทรัพย์สินของครัวเรือน โดยปัจจัยที่ส่งอิทธิพลสูงสุด ได้แก่ ประสพการณ์ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในช่วง 5 ปี (ส่งผลในทางลบ) รายได้ และการใช้ประโยชน์จากน้ำ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ควรมีการจัดการหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคตต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะจากการประเมิน

โครงการประชาสังคมร่วมแรงเปลี่ยนแปลงเมือง ได้นำผลการประเมินนำเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องของภายใต้โครงการนี้ และได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานต่อ เพื่อลดความเปราะบางของชุมชนในเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้แบ่งแนวทางในการดำเนินงานออกเป็นสามแนวทางคือ

1. แนวทางที่เน้นในเรื่องสิทธิ (right-based approach) ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เกี่ยวโยงกับสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในที่อยู่อาศัยของผู้ที่อยู่ตามโครงสร้างพื้นฐาน (กรณีเมืองขอนแก่นและบ้านไผ่)ที่กำลังมีแผนจะก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ หรือแผนงานอื่น ๆ ข้อเสนอทางออกในเรื่องนี้คือ ควรจะมีกลไกที่ให้ผู้อยู่อาศัยในเมือง ได้สะท้อนปัญหาเรื่องสิทธิ เพื่อให้ภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การรถไฟ องค์กรการปกครองท้องถิ่น และอื่น ๆ ได้เกิดความตระหนัก ปรีกษาหารือ เจริญหาทางออกร่วมกัน สำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในแนวริมรางรถไฟ ควรมีกระบวนการที่ทำให้ทราบถึงความจำเป็น (needs) ของแต่ละครัวเรือน และมีกระบวนการจัดทำแผน การออกแบบที่อยู่อาศัย หรือการจัดทำข้อเสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อนำเข้าไปหารือ และพิจารณาในกลไกดังกล่าว

2. การจัดการปกครองเมืองแบบความร่วมมือ (collaborative urban governance-based) ในกรณีของเมืองโคกสำโรงและเมืองสามพริ้ว (อุดรธานี) เป็นสถานการณ์ที่ผู้อยู่อาศัยได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วม (ในรายงานเมืองสามพริ้ว ยังประสบปัญหานี้ไม่ชัด แต่ที่ประชุมเห็นว่า มีแนวโน้มที่ชัดเจนที่เมืองสามพริ้วจะประสบปัญหาน้ำท่วม และจะกลายมาเป็นปัญหาหลักของเมือง) ข้อเสนอทางออกสำหรับสองเมืองนี้ คือการพัฒนากระบวนการจัดการปกครองเมืองที่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (ผู้อยู่อาศัย เทศบาล ธุรกิจ หน่วยราชการอื่น ๆ) ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบ มีความร่วมมือ โดยเริ่มต้นจากการจัดเวทีประชุม แล้วนำเสนอปัญหาและความท้าทายของเมือง เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงปัญหา หลังจากนั้นผู้อยู่อาศัยในเมือง จะแบ่งเป็นกลุ่ม ร่วมมือกันจัดทำผังระบบนิเวศของเมือง ผลของกิจกรรมดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความตระหนักพร้อมแล้ว ก็จะไปสู่การจัดทำข้อเสนอมาตรการ แนวทางเพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาน้ำท่วม และเพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวนี้ เข้าไปอยู่ในแผนงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรมีการจัดสัมมนาฉากทัศน์อนาคต (future scenarios) ของเมือง โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ มา overlay กับข้อมูลหรือข้อเสนอที่จัดทำโดยชุมชน เพื่อ advocate ให้ผลของการดำเนินกิจกรรมเข้าไปอยู่ในแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3. การออกแบบเมืองบนฐานนิเวศ (ecosystem-base urban development) สำหรับกรณีเมืองสระใครนั้น เป็นการมองอนาคตว่า หากเกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชุมชนจะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไรบ้าง ชุมชนจึงเผชิญปัญหาความไม่แน่นอนของสถานการณ์สูงมาก (uncertainty) ความตระหนักของชุมชนต่อปัญหาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยังไม่ชัดเจน ข้อเสนอทางออกของเมืองสระใคร จึงจำเป็นต้องครอบคลุมกว้างขวาง โดยมุ่งเน้นไปที่เรื่องการจัดการคุณประโยชน์ระบบนิเวศ (ecosystem services) เพื่อให้เกิดการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภายใต้บริบทของความไม่แน่นอน (ความเติบโตของเมือง) ที่ประชุมเสนอให้จัดทำสมัชชาเมือง เพื่อสร้างธรรมนูญเมืองสระใคร (urban charter แนวคิดล้อมาจาก people charter) กระบวนการดังกล่าวนี้ จะเริ่มต้นจากการระดมกลุ่มกิจกรรมที่มามีอยู่แล้ว (เช่นกลุ่มป่าชุมชน กลุ่มสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบล กลุ่มเกษตรยั่งยืนชาวอินทรี กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องการถมดิน ฯลฯ) กิจกรรมต่อมาคือการสร้างความตระหนักเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ แล้วติดตามด้วยการจัดทำผังนิเวศชุมชน เมื่อมาถึงตรงนี้ ชุมชนจะร่วมกันร่างข้อกำหนด แนวทางต่าง ๆ ที่เรียกว่าธรรมนูญเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือให้ทุกฝ่ายใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา หรือสร้างมาตรการเพื่อปรับตัว รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

สำหรับชุมชนโคกแมงเงา ประเด็นเรื่องคุณประโยชน์จากระบบนิเวศ มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องขยะ กระบวนการก็จะใช้แบบเดียวกัน แต่จะเป็นสมัชชาเมืองในประเด็นขยะ แต่เดิมเมืองหนองคายใช้วิธีการสร้างแรงจูงใจในการจัดการขยะ โดยผู้ที่จัดการคัดแยกขยะได้ผลตอบแทน (คือการสร้างกองทุนฌาปนกิจ) สมัชชาประเด็นขยะจะยกระดับศักยภาพของการจัดการขยะเมืองหนองคาย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากขยะหรือของเสีย

เอกสารอ้างอิง

ฉบับภาษาไทย

- กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน. (2553). การออกแบบการประเมินและการทบทวนเบื้องต้น
**เงื่อนไขและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศเกษตรและความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์
จังหวัดขอนแก่น.** ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- กลุ่มสหกรณ์มิตรภาพมั่นคงหนองคาย จำกัด. (2565). การประเมินผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง
กรณีศึกษาชุมชนโคกแมงเงา-สามัคคี ตำบลมิชัย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย.
หนองคาย: โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.
- กลุ่มสหกรณ์เคหสถาน 4 ชุมชนเมืองไผ่. (2565). การประเมินความเปราะบางของคนจนเมืองต่อภัยพิบัติน้ำท่วม
กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ของการรถไฟ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น:
โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.
- กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนโคกทำเลไชยา. (2565). การประเมินผลกระทบโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อชุมชน
รอบป่าชุมชนโคกทำเลบ้านไชยา ตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย. หนองคาย:
โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.
- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2558). **กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2.**
กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.
- ชญาณิช กฤตสุทธาชีวะ. (2556). **ข่าวประชาสัมพันธ์.** ค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2558 จาก
<https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/News/Press-releases>.
- ดารณี บัญชรเทวกุล. (2551). **กระบวนการกลายเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศ
ที่กำลังพัฒนา (URBANIZATION AND SOCIAL CHANGE IN DEVELOPING COUNTRIES)**
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทศบาลนครขอนแก่น. (2565). **แผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี พ.ศ. 2566 – 2570.** ขอนแก่น: กองนโยบายและแผน
สำนักงานเทศบาลนครขอนแก่น.
- เทศบาลเมืองหนองคาย. (2564). **แผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี พ.ศ. 2566 – 2570.** หนองคาย:
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลเมืองหนองคาย.
- ปฐม ทรัพย์เจริญ. (2553). **สังคมวิทยาเมือง URBAN SOCIOLOGY.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อสันติภาพและสิทธิมนุษยชนอีสาน. (2565). การประเมินความเปราะบางของเมือง
**ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พื้นที่ลุ่มน้ำห้วยหลวงในเขตตำบลสามพร้าว อำเภอเมือง
จังหวัดอุดรธานี.** อุดรธานี: โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.
- ศูนย์ประสานงานกลุ่มเพื่อนคนไร้บ้านจังหวัดขอนแก่น. (2565). **ศึกษาความเปราะบางและความสามารถปรับตัว
รับมือของชุมชนเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการขยายตัวของเมืองและโครงการ
พัฒนาในพื้นที่เขตเทศบาลนครขอนแก่น.** ขอนแก่น: โครงการประชาสังคมร่วมแรง
เพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.

- ศูนย์ส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง. (2565). **รายงานสรุปการศึกษาข้อมูลภัยพิบัติน้ำท่วมเทศบาลตำบลหนองสำโรง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี**. อุดรธานี: โครงการประชาสังคมร่วมแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเมือง.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2556). **กระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย Urbanization in Thailand**. (ม.ป.ท.: ม.ป.พ).
- สรวิศ วิฑูรท์ศน์, Marqueza Cathalina & Matthew Sarsycki. (2559). **คู่มือการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (สำนักงานประเทศไทย).
- สุนันทา เจริญปัญญาธิ์. (ม.ป.ป.). **ทางรถไฟสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สายอีสาน)**. กรุงเทพฯ: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิทย์ ชีรสาดวัต. (2551). **ประวัติศาสตร์คนจีนในอีสาน**. รายงานการวิจัยศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2557). **ผลการดำเนินงาน/โครงการสำคัญของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรและสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ประจำปีเดือน มกราคม-มีนาคม 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม.
- สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). **กระทู้ถามโครงการรถไฟความเร็วสูง**. กรุงเทพฯ: คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อำนาจ มงคลสืบสกุล. (2561). **สิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในบริบทสังคมไทย**. **วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย**. 1(1). (มกราคม – มิถุนายน 2561). หน้า 69 – 80.

ฉบับภาษาอังกฤษ

- Bazylevych, V. & Kupalova, G. (2014). CLIMATE CHANGE: THE MAJOR THREAT OF THE 21ST CENTURY. **Economics**, 6(159), 6-11.
- Buapun P., et al, (2021). Using life goals to explore subjective well-being of people in northeast Thailand. **International Journal of Sociology and Social Policy**, Volume 41 Issue 9/10.
- Fussel, H. – M. and R. J. T. Klein. 2006. Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. **Climate Change**, 75(3) pp 301 - 329
- Hoorweg, D. & Bhada-Tata, P. (2012). **WHAT A WASTE A Global Review of Solid Waste Management**. Washington, D.C.: Urban Development & Local Government Unit.
- ISET-International. (2011). **Catalyzing Urban Climate Resilience**. Boulder: Themma Group.
- National Research Council. (2011). **Advancing the science of climate change**. Washington, D.C.: National Academies Press.

- Timmer, C. P. and S. Akkus. (2008) . **The Structural Transformation as a Pathway Out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics**. Center for Global Development Working Paper No. 150
- UNDP. (2004). **Adaptation Policy Framework for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measure**. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Zhang, X.Q. (2016). **The trends, promises and challenges of urbanization in the world**. Habitat International, 54(1), 241-252.



สนับสนุนโดย
สหภาพยุโรป
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
ศูนย์ประชาสัมพันธ์และการจัดการองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
กันยายน 2565



Funded by
the European Union

