

บทสรุปผู้บริหาร

ประเมินความเปราะบางของเมืองอุดรธานี

ประเทศไทยในปัจจุบันมีพัฒนาการความเป็นเมืองค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากมีขยายตัวทางเศรษฐกิจ สูง ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนจากถิ่นต่างๆ เข้ามารวมกันอยู่ในเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของเมือง เช่น ระบบที่ดิน ระบบนิเวศ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต และระบบโครงสร้าง พื้นฐาน เป็นต้น อีกทั้งในปัจจุบันเมืองต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือได้ว่าเป็นอีกปัจจัย เป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาเมือง เช่น ฤดูกาลคลาดเคลื่อน พายุรุนแรงขึ้น อุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น ฝนทิ้งช่วง เป็นต้น ทั้งนี้ระดับความรุนแรงหรือเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยการขยายตัวและการเจริญเติบโตของ เมือง ที่อาจทำให้กลุ่มประชากรบางกลุ่มและบางพื้นที่ มีความเสี่ยงหรือความเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบ ดังกล่าว

ดังนั้น องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้แก่ เมืองต่างๆ ในเอเชียโดยให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่ ISET (Institute for Social and Environmental Transition) เพื่อดำเนินโครงการเสริมสร้างการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ 2 ประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประเทศเวียดนาม และประเทศไทย โดยมีระยะเวลาดำเนินโครงการทั้งสิ้น 3 ปี

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ทำการคัดเลือกเมืองนำร่องที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 2 เมือง คือ เมืองอุดรธานี และเมืองภูเก็ตมีหน่วยงานดำเนินการหลัก คือ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และ ISET (Institute for Social and Environmental Transition) ดำเนินการร่วมกับคณะทำงานระดับเมืองอุดรธานีและเมืองภูเก็ต (หน่วยงาน ทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง) โดยมีเป้าหมายของโครงการนี้ คือ การสร้างความพร้อมใน การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้แก่เมือง เทศบาลและท้องถิ่น

เป้าหมายของโครงการ

เมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

วัตถุประสงค์โครงการ

เพื่อพัฒนาศักยภาพ เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสี่ยง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยดำเนินการร่วมกับ 2 เมืองหลัก คือ เมืองอุดรธานี และเมืองภูเก็ต ในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ นำไปสู่การกำหนดแผนยุทธศาสตร์และผลักดันสู่การปฏิบัติในระดับเมือง เพื่อให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินโครงการอย่างยั่งยืน

ประโยชน์ที่เมืองจะได้รับ

- ได้เข้าร่วมกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพกระบวนการวางแผนรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ
- ได้รับองค์ความรู้ ทักษะ และเครื่องมือที่จำเป็นในการประเมินผลกระทบและวางแผนรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- สร้างศักยภาพการปรับตัวในระดับชุมชนและเมืองในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่เพิ่มขึ้น

การดำเนินงานโครงการ M-BRACE ของเมืองอุดรธานี

เมืองอุดรธานี ได้รับการคัดเลือกเป็นพื้นที่นำร่องของโครงการฯ เนื่องจากเป็นเมืองที่มีการขยายทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมด้านทรัพยากร ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาการรุกรานพื้นที่สาธารณะ ปัญหาความแออัดของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ในปัจจุบันปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งไม่สามารถคาดเดาได้ อีกทั้งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ฤดูกาลคลาดเคลื่อน และพายุรุนแรง เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมือง

เป้าหมายของโครงการในเมืองอุดรธานี

การสร้างความพร้อมของเมืองอุดรธานีต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้บริบทของการพัฒนาเมืองทั้งในระดับเมือง และท้องถิ่น

ผลลัพธ์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับในเมืองอุดรธานี

- เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำของเมืองอุดรธานีเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการระดับลุ่มน้ำห้วยหลวงใน 3 ระดับ คือ เทศบาล เมือง และลุ่มน้ำ
- เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนของเมืองอุดรธานีเข้ามามีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจวางแผน ร่วมกันใช้เครื่องมือ เพื่อให้ได้ข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- เพื่อให้ทุกภาคส่วนในเมืองอุดรธานีร่วมกันผลักดันนโยบายและแผนการรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าสู่นโยบายระดับเมือง

การดำเนินงานโครงการฯ ที่ผ่านมาของเมืองอุดรธานี คือการพัฒนาศักยภาพ เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจ ในเรื่องความเปราะบางที่เกิดจากการพัฒนาเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate vulnerability assessment: VA) เพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

วัตถุประสงค์กิจกรรมการประเมิน VA

เพื่อทราบประเด็นความเปราะบางของเมืองอุดรธานีต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผลลัพธ์ของกิจกรรมการประเมิน VA

- ช่วยให้เมืองมีความเข้าใจว่า บุคคล, ชุมชน และเมือง จะได้รับผลกระทบอย่างไรจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งที่เป็นผลกระทบทางตรงและทางอ้อม
- ช่วยให้เมืองเข้าใจว่าการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน จะนำไปสู่การเพิ่ม / ลดความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคตหรือไม่ / อย่างไร
- ช่วยวิเคราะห์ศักยภาพของบุคคล, ชุมชน และเมือง ว่าจะมีความสามารถในการปรับตัวหรือรับมือกับผลกระทบนั้นอย่างไร
- ช่วยให้เมืองสามารถจัดลำดับความสำคัญและเลือกประเด็นปัญหาหรือผลกระทบเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บนพื้นฐานศักยภาพปัจจุบันของเมือง

ทั้งนี้ การดำเนินการประเมินความเปราะบางของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ “การประเมินความเปราะบางของเมืองอุดรธานี” เพราะแต่ละเมืองจะมีรูปแบบการพัฒนาและขยายตัวแตกต่างกันไป ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะทุกภาคส่วนของเมืองร่วมกันทำความเข้าใจและประเมินความเปราะบางของเมืองในประเด็นปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเมือง โดยประเด็นในการประเมินความเปราะบางมาจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องและกิจกรรมแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกับตัวแทนหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ของเมืองอุดรธานี ได้แก่ Climate Workshop, SLD1, VA1 และ VA2 workshop ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวสามารถแบ่งประเด็นของเมืองออกเป็น 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน, การบริหารจัดการน้ำ และบทเรียนจากอุทกภัย โดยเปิดให้นักวิชาการ นักวิจัยอิสระ นักปฏิบัติงาน ที่มีความเชี่ยวชาญของเมืองเข้าร่วมดำเนินการประเมินความเปราะบาง

ผลการศึกษา

ผลการประเมินความเปราะบางของเมืองอุดรธานี พบว่า เมืองอุดรธานีมีการพัฒนาค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากมีปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมและได้รับการสนับสนุนนโยบายจากภาครัฐ ทำให้แนวโน้มคนเดินทางมายังอุดรธานีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและไม่เป็นไปตามกรอบของผังเมืองรวม ซึ่งทำให้เมืองต้องประสบกับความเปราะบางหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการขาดแคลนน้ำและประเด็นน้ำท่วม

ประเด็นความเปราะบางของเมืองต่อปัญหาการขาดแคลนน้ำ พบว่า การที่มีเมืองมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกอบธุรกิจ เป็นแรงงานและท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งกระทบต่อการพัฒนาของเมืองอุดรธานี (โดยเฉพาะช่วงฤดูแล้ง พ.ย.-เม.ย.) อีกทั้งในอนาคตรัฐจะมีการสนับสนุนให้เมืองมีการพัฒนา เช่น ได้มีนโยบายเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศในกลุ่มอาเซียน หรือที่เรียกว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และนโยบายสนับสนุนโครงการสร้างนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำและการแย่งชิงน้ำของเมืองอุดรธานีในอนาคต เนื่องจากปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการจัดสรรน้ำให้แก่ทุกภาคส่วนของเมือง โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงจากการขาดแคลนน้ำ คือ เกษตรกร และคนจน เนื่องจาก กลุ่มเกษตรกร คือ กลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบและหยุดการจ่ายน้ำ ส่วนกลุ่มคนยากจนจะได้รับผลกระทบเนื่องจากขาดกำลังในการซื้อน้ำ เป็นต้น

ส่วนประเด็นความเปราะบางของเมืองต่อน้ำท่วม พบว่า เมืองอุดรธานี เป็นพื้นที่รองรับน้ำ ซึ่งไหลมาจากที่สูงของเมืองและทั้งในปัจจุบันเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ทำให้เกิดการรुकล้ำพื้นที่รองรับและพื้นที่กักเก็บน้ำตามธรรมชาติของเมือง เพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่ขวางทางผ่านน้ำ พื้นที่รับน้ำ ทางระบายน้ำ ซึ่งพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อน้ำท่วมของเมือง คือ บริเวณเขตเมืองชั้นในที่มีการอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น อาคารและสิ่งปลูกสร้างปกคลุมพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ และบริเวณพื้นที่รอบเมือง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่การเกษตรของเมือง โดยกลุ่มที่เป็นผู้อ่อนไหว คือ เกษตรกร เนื่องจากอาศัยอยู่ในพื้นที่พื้นที่ลุ่มต่ำและเป็นพื้นที่รองรับน้ำที่ระบายออกจากเมืองและกลุ่มคนยากจน เพราะมีทางเลือกในการเข้าถึงเครือข่ายทางสังคมค่อนข้างต่ำ

สำหรับความสามารถในการปรับตัวของเมืองอุดรธานีในการแก้ไขประเด็นความเปราะบางของเมือง คือการตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ได้มีการดำเนินการบริหารจัดการเพื่อตัดสินใจในการวางแผนจัดสรรน้ำเพียงในช่วงเริ่มเกิดปัญหาภัยแล้ง และควบคุมสถานการณ์น้ำท่วม แต่การวางแผนไม่มีเตรียมการล่วงหน้าในระยะยาว เช่น เตรียมแผนสำหรับ 5 ปี หรือ 10 ปีข้างหน้า รวมทั้งไม่มีการนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาประกอบการวางแผน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมือง มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมืออยู่ในระดับปานกลาง สำหรับภาคประชาชนมีแผนการรับมือกับสถานการณ์

ดังกล่าวอยู่ในระดับ เช่น ปรับปรุงบ้านของตนเองโดยการยกบ้านให้สูงขึ้นถมที่บ้านตนเองให้สูงขึ้น สร้างกำแพงกันน้ำ และการถมที่ตัวเองให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม ส่วนกลุ่มเกษตรกรมีการปรับตัวต่อสถานการณ์เพียงเบื้องต้น เช่น เมื่อขาดแคลนน้ำ จะมีการสร้างพื้นที่กักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ของตนเอง และรวมกลุ่มเกษตรกรและแบ่งเวลาการสูบน้ำของแต่ละพื้นที่ (แต่ทั้งนี้ในปัจจุบันยังคงเกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำ)

ทั้งนี้ สรุปได้ว่าการประเมินความเปราะบางของเมืองอุดรธานีในประเด็นการขาดแคลนน้ำและน้ำท่วม พบว่ามีจุดอ่อนที่สำคัญคือ ด้านข้อมูล ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาชน การขาดการประเมินสถานการณ์และการวางแผนสำหรับอนาคตโดยใช้ข้อมูล และมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เช่นการบริหารและจัดสรรน้ำ การร่วมวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับน้ำท่วม เป็นต้น

อนึ่ง หากในอนาคตเมืองอุดรธานีต้องประสบกับปัญหาสภาพภูมิอากาศที่มีความไม่แน่นอนและไม่สามารถทำนายได้ เช่น อุณหภูมิจะสูงขึ้น พายุรุนแรงขึ้น และฝนทิ้งช่วงยาวนานขึ้น เป็นต้น รวมทั้งเกิดสถานการณ์ Urban Heat Island จะทำให้ปัญหาของเมืองรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการขาดแคลนน้ำ และน้ำท่วม แต่ในทางกลับกันอุดรธานียังคงมีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองในด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่การวางแผนหรือออกแบบระบบเมือง เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ไม่ได้คำนึงถึงข้อมูลด้านภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะเพิ่มความเปราะบางของเมืองอย่างยากจะหลีกเลี่ยงได้

ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะในการลดความเปราะบางของเมืองอุดรธานีต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเริ่มจากการจัดการกับจุดอ่อนของเมือง คือ ด้านข้อมูล โดยทุกภาคส่วนของเมืองควรมีแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเกี่ยวกับประเด็นเปราะบางของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อรวบรวมและเผยแพร่ให้เป็นสาธารณะทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึง รวมทั้งควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ควรมีการสร้างจิตสำนึกให้แก่เยาวชนคนรุ่นใหม่เข้ามาช่วยวางแผนเมืองในอนาคตเพื่อให้เรียนรู้และซึมซับถึงความเป็นเจ้าของเมือง ทั้งนี้การดำเนินงานเพื่อประเมินความเปราะบางฯ ต้องมีอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหาข้อดีและข้อด้อยในการดำเนินงานของเมือง ซึ่งหาแนวทางในการจัดการและเพิ่มศักยภาพ นอกจากนี้ควรขยายผลและสร้างเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกเมือง ซึ่งเป็นการเพิ่มแนวร่วมใหม่ๆ ขึ้นมาดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้การดำเนินการลดความเปราะบางของเมืองอุดรธานีเป็นไปอย่างยั่งยืนต่อไป

ตารางกิจกรรมโครงการ M-BRACE ในเมืองอุดรธานี

กิจกรรม /เวลา	ปีที่ 1				ปีที่ 2				ปีที่3			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
การคัดเลือกเมืองและสร้างข้อตกลงร่วมกับเมือง												
การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ												
การเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ครั้งที่ 1 (SLD 1)												
กิจกรรมฝึกอบรมการประเมินความเปราะบางของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (VA Training)												
การแต่งตั้งคณะกรรมการทำงานของเมือง												
การประเมินความเปราะบางของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (VA)												
การเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ครั้งที่ 2 (SLD 2)												
การดำเนินกิจกรรมเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โครงการนำร่อง; Pilot Project)												
การเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ครั้งที่ 3 (SLD 3)												
การผลักดันแนวทางการรับมือของเมืองสู่การปฏิบัติในระดับเมือง												
การจัดทำเอกสารวิชาการ/พัฒนาเอกสาร												

*เอกสารฉบับนี้ จัดทำเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2556