



# ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

## ธรรมาภิบาลเมืองและการรับมือกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

### Urban Governance and Climate Resilience

[www.thaicity-climate.org](http://www.thaicity-climate.org)



### ประเด็นสำคัญ

➔ การพัฒนาเมืองส่งผลให้พื้นที่เมืองขยายตัวไปสู่อื่นหรืออบข้าง และขยายตัวออกไปจนเกินขอบเขตการปกครองที่ได้กำหนดไว้ (เขตเทศบาล) หากไม่มีการวางแผนจัดการที่ดี ไม่มีการประสานงานระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบ ย่อมส่งผลให้มีปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง ฯลฯ

➔ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกับการพัฒนาเมืองโดยตรง ในปัจจุบันสภาพภูมิอากาศมีความแปรปรวนและคาดการณ์ยาก ทำให้การวางแผนบริหารจัดการเมืองยากขึ้น เนื่องจากมีความซับซ้อนของปัญหาทั้งนี้เมืองจึงต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเมืองโดยตรง ดังนั้นการบรรจุเรื่อง “การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมือง” เข้าสู่นโยบาย แผนพัฒนาต่างๆ รวมถึงให้สอดคล้องกับภาระงานประจำที่ต้องรับผิดชอบจะช่วยเสริมสร้างการรับมือและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้

➔ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบต่างๆ ของเมือง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาต้องอาศัย “การบริหารจัดการเมืองที่ดี” การบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง รวมถึงการกำหนดนโยบายและวางแผนเรื่องการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมือง ต้องอาศัยฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบัน หลายเมืองในประเทศไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ทำให้เมืองเติบโตและประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าในอดีต แต่ในขณะเดียวกันหลายเมืองต้องประสบกับปัญหาหลายด้าน และมีแนวโน้มว่าปัญหาต่างๆ จะทวีความรุนแรงและแก้ไขปัญหาดูได้ยากมากขึ้น เช่น ปัญหายขยคลื่นเมือง น้ำเน่าเสีย น้ำขัง น้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นผลมาจากจำนวนประชากรที่เข้ามาทำกิจกรรมในเขตเมืองมากขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการบริหารจัดการเมืองที่ไม่เหมาะสม

นอกจากนี้หากเมืองได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือภัยพิบัติต่างๆ เมืองจะได้รับความเสียหายอย่างมหาศาล อีกทั้งระบบของเมืองจะยังทำหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีองค์ความรู้ และนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการเมืองที่ดีในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาน้อยเพียงไร

**“นวัตธรรมาภิบาล”** หรืออาจเรียกว่า **“การบริหารจัดการที่ดี”** คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการควบคุมดูแล กิจกรรมต่างๆ นั้นเป็นไปในครรลองธรรม ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชนรวมถึงต้องมีควมโปร่งใสตรวจสอบได้

## กระบวนการกลายเป็นเมืองและการพัฒนาเมืองที่ผ่านมา

ในอดีตหลายเมืองมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ ที่ราบระหว่างหุบเขา พื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินถล่ม คลื่นและพายุที่รุนแรง แต่พื้นที่ดังกล่าวเหมาะสมต่อการเพาะปลูก การทำประมง และสะดวกต่อการคมนาคม

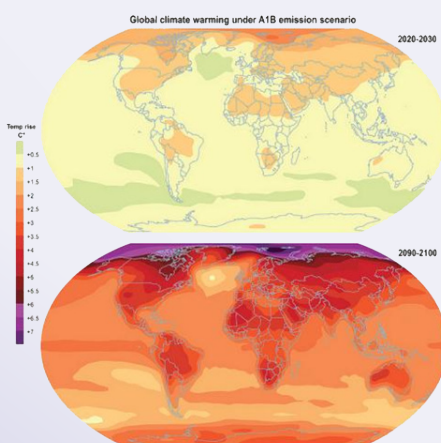
ขณะที่การพัฒนาที่ผ่านมามุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของไทยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากยุคเกษตรกรรมไปสู่ยุคของอุตสาหกรรมและการบริการ โดยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ เพื่อรองรับการพัฒนา แต่ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับบริบทของเมืองและความเชื่อมโยงของระบบต่างๆ ภายในเมืองเพื่อรองรับที่อยู่อาศัย พื้นที่เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว ศูนย์การค้า อีกทั้งทั้งความเป็นเมืองมีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปยังพื้นที่รอบข้างมากขึ้น



แม้ความเป็นเมืองจะส่งผลดีต่อความเป็นอยู่ของประชากรให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น แต่ด้วยประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการบริโภคทรัพยากรต่างๆ ทั้ง น้ำ อาหาร พลังงาน ไฟฟ้า ฯลฯ แต่การบริหารจัดการเมืองที่ไม่เหมาะสมและไม่ทันต่อการเติบโตของเมืองทำให้เมืองประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม การจราจร น้ำท่วม น้ำขัง ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นและขยายตัวไปยังพื้นที่รอบข้างมากขึ้น หากเมืองยังไม่มีแผนหรือกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม อาจทำให้เมืองเกิดวิกฤตขึ้นได้

## การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบต่อเมือง

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย หลายหน่วยงานมีความพยายามในการจัดทำภาพฉายอนาคต (Scenario) ขึ้น เพื่อใช้อธิบายถึงภูมิอากาศในอนาคต ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยในระยะยาว รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ระดับน้ำทะเล จำนวนและความรุนแรงของพายุ แต่การนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อวางแผน นโยบาย และการตัดสินใจของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของเมืองและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นยังมีอยู่อย่างจำกัด



ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ภูมิอากาศ เป็นประเด็นที่ yak ต่อการทำความเข้าใจของหลายคน อีกทั้งเมืองมีระบบและโครงสร้างที่สลับซับซ้อนและมีปัญหาต่างๆ อยู่แล้ว เมื่อเมืองต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่มีความแปรปรวน yak ต่อการคาดการณ์ จะทำให้ปัญหาของเมืองที่มีอยู่แล้วทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและท้าทายสำหรับหน่วยงานต่างๆ ในการร่วมกันวางแผน และนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เมืองสามารถรับมือกับวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นได้

## ทำไมเรื่องการพัฒนาเมืองและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมือง จึงสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

▶▶▶▶▶ พื้นที่เมืองมีสิ่งปลูกสร้างอยู่อย่างหนาแน่น มีประชากรจำนวนมาก เมื่อเกิดภัยพิบัติ **ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล** รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยและการบริหารจัดการเมืองของ อปท. ยากขึ้น อีกทั้ง **ต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการฟื้นฟูเมือง**ให้กลับมาใช้งานได้ดังเดิม เช่น การเกิดมหาอุทกภัย พ.ศ.2554

▶▶▶▶▶ **โครงสร้างพื้นฐานและระบบต่างๆ ไม่รองรับกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและไม่ทันต่อการพัฒนา** โดย อปท. และหน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีการนำข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้ในการตัดสินใจและการวิเคราะห์เพื่อออกแบบเมืองและระบบต่างๆ การวางแผนและการกำหนดนโยบายของเมือง ที่ต้องอาศัยข้อมูล ที่ถูกต้องแม่นยำและขาดการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของระบบต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เช่น การเกิดน้ำท่วม น้ำขัง เนื่องจากท่อระบายน้ำที่มีขนาดเล็ก ไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อระบายลงสู่พื้นที่รับน้ำได้ทันการ

▶▶▶▶▶ **แนวโน้มความรุนแรงของปัญหาและการขยายตัวไปยังพื้นที่ใหม่มากขึ้น** จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ อุตสาหกรรม ไปยังพื้นที่เกษตรกรรมทำให้สูญเสียพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ใหม่ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มในการแย่งชิงน้ำระหว่างชุมชนเมือง เกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว มากขึ้น จากการบุกรุกแหล่งต้นน้ำ และแหล่งน้ำสำรองลดลง

### ▶▶▶▶▶ **ข้อจำกัดของการบริหารจัดการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- >> มีบุคลากรจำกัด แต่ภาระงานที่เพิ่มขึ้นทำให้การบริหารจัดการไม่ทั่วถึง รวมถึงการขาดข้อมูล ประสิทธิภาพ งบประมาณ องค์ความรู้ด้านวิชาการในเชิงลึกซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ
- >> การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่ต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ ปัญหา ความต้องการของประชาชน

▶▶▶▶▶ **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน** ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาชน ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันการกำหนดนโยบาย การวางแผนต่างๆ ยังขาดการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อร่วมคิด ร่วมให้ข้อมูล ร่วมปฏิบัติและร่วมวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



Reuters/Athit Perawongmetha

จากเหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2554 ความเสียหายที่เกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุสำคัญเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมและการวางการบริหารจัดการน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) ยังมีความท้าทายในการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งในด้านข้อมูลและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

## ข้อเสนอแนะ และประเด็นที่ควรพิจารณา

การเจริญเติบโตของเมืองต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการกำหนดนโยบายระยะยาว มีการบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม เพื่อลดความเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การนำข้อมูลภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้ประกอบการตัดสินใจ โดยเก็บรวบรวมและบูรณาการด้านข้อมูลโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงมีการเผยแพร่ข้อมูลให้เป็นสาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น กระบวนการออกแบบผังเมืองและการตัดสินใจ การวางแผนจัดสรรน้ำ รวมถึงพัฒนาระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้สามารถรับมือเหตุภัยพิบัติได้ เป็นต้น

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางของเมืองมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เมืองทราบจุดแข็ง จุดอ่อนของเมือง เพื่อนำไปวิเคราะห์และวางแผนเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยนำเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผนวกเข้ากับการวางแผนพัฒนาเมืองต่อไป

การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบบต่างๆ อย่างบูรณาการกันทุกภาคส่วน ทุกระดับ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนกันทั้งในและระหว่างองค์กร เพื่อร่วมกันแลกเปลี่ยน วิเคราะห์ สังเคราะห์ระบบเมือง สภาพภูมิอากาศของเมืองและร่วมกันวางแผนรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไป

การวางแผน กฎระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายต่างๆ มีเพียงบางภาคส่วนเข้าร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ การบังคับใช้กฎหมาย และควบคุมการพัฒนาเมือง ยังไม่มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด การพัฒนาเมืองเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และไม่มีการควบคุมให้เหมาะสมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรปรับปรุงข้อกำหนด ระเบียบต่างๆ ให้ทันกับการขยายตัวของเมืองและความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของเมืองอีกด้วย

การนำเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกแบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยกระบวนการวางแผนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ การร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างภาคส่วนและองค์กรต่างๆ ในระดับชุมชน ระดับเทศบาล ระดับเมือง ระดับจังหวัด ระดับนโยบาย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันเรื่องเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าสู่การวางแผนต่างๆ ของเมือง (Urban Planning) เช่น การวางแผนท้องถิ่น การวางแผนเกษตร ผังเมือง ซึ่งนำไปสู่การสร้างการรับมือที่สอดคล้องกับบริบทของเมืองและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืนต่อไป

ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำเรื่องการรับมือ มาพิจารณาร่วมกับ การบริหารจัดการ เพื่อให้สอดคล้องกับเมืองที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

## เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. มปป. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

โครงการเสริมสร้างการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. 2558. โครงการ Intervention ในพื้นที่เมืองอุดรธานี. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

พันธ์ทิพย์ จงโรยและชนมณี ทองใบ. 2557. รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย. วารสารเกษตรศาสตร์ (สังคม) ปีที่ 35 : 30 - 44

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. หลักการสากลของธรรมาภิบาล. สืบค้นจาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1220> เข้าถึงข้อมูล 1 พฤษภาคม 2558