

การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

โดย: นายศุภกร ชินวรรณโณ

ผู้ประสานงานชุดโครงการวิจัย การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นประเด็นที่ทำนายสังคมไทยและเป็นที่กำลังถึงกันอยู่เสมอถึงความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทั้งนี้ประเทศไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์และแผนแม่บทว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ หลายหน่วยงานก็มีการดำเนินโครงการด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ดี เรายังไม่ค่อยจะเห็นแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในสังคมไทย บางโครงการที่ดำเนินการอยู่ก็เพียงแต่จับประเด็นภัยพิบัติหรือภาวะอากาศแปรปรวนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในบริบทที่สอดคล้องกับวงการวิชาการนานาชาติ กล่าวคือ มองการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ไกลออกไปในอนาคตระยะยาวภายใต้สถานการณ์ที่คาดว่าโลกจะร้อนขึ้นเรื่อยๆ ต่อไป และความเสี่ยงของภาคส่วนต่างๆ ในอนาคตอาจจะไม่เหมือนกับที่เคยเป็นมา

ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่หลายหน่วยงานในบ้านเราอาจจะยังไม่เข้าใจถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในบริบทที่ถูกต้อง หรือยังเข้าใจไม่ตรงกัน ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในข้อเขียนก่อนหน้านี้ แต่ผมคิดว่ายังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกที่ควรจะหยิบยกมาพิจารณากัน กล่าวคือ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นเป็นเรื่องของการคิดถึงสถานการณ์อนาคตในกรอบเวลาที่ยาวนานกว่ากรอบเวลาของการวางแผนที่คุ้นเคยกันทั่วไป และเป็นอนาคตที่ไม่สามารถทำนายได้อย่างเจาะจง ซึ่งความไม่แน่นอนของอนาคตนี้นำมาซึ่งสถานการณ์อันยากที่จะตัดสินใจ (dilemma) ภายใต้กรอบแนวคิดการวางแผนนโยบายต่างๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ถ้าเราไม่รู้แน่ว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร เราจะวางแผนอย่างมั่นใจได้อย่างไร แต่เราสามารถทำนายอนาคตอย่างมั่นใจได้อย่างไร? ดังนั้น การวางแผนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะยึดแนวทาง “Predict then act” อย่างที่เราเคยคุ้นเคยกันมาในกระบวนการวางแผนต่างๆ ไม่ได้ เนื่องจากเราไม่รู้ว่าสถานการณ์ในอนาคตจะเป็นอย่างไรกันแน่ภายใต้ภาพฉายอนาคตของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate change scenarios) ซึ่งก็เป็นเพียงผลการคาดการณ์ภายใต้สมมุติฐานเท่านั้น และกระบวนการวางแผนในบ้านเรายังไม่คุ้นเคยกับการวางแผนในลักษณะของ scenario-based planning โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของอนาคตในหลายทิศทาง

แนวทางที่น่าจะนำมาพิจารณาเพื่อให้เกิดการวางแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมระหว่างที่จะรอให้เกิดการปรับกระบวนการตัดสินใจในการวางแผนหรือยุทธศาสตร์ขึ้นในหมุ่นักวางแผนต่างๆ ที่จะคิดวางแผนในลักษณะ scenario-based planning ก็คือ เราสามารถรวบรวมประเด็นการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศลงในยุทธศาสตร์หรือแผนงานต่างๆ ที่เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองกับความต้องการหรือความจำเป็นในปัจจุบัน แต่เชื่อมโยงบริบทปัจจุบันเข้ากับอนาคตโดยยึดข้อมูลการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเท่าที่พอจะมีองค์ความรู้ในปัจจุบันเป็นแนวทางประกอบการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อให้มั่นใจในระดับหนึ่งว่า ยุทธศาสตร์หรือแผนการพัฒนานั้นมีประโยชน์ใน

ปัจจุบันและยังช่วยลดความเสี่ยงของสังคมในอนาคตหากปัญหาจากภาวะอากาศแปรปรวนที่เผชิญอยู่ทวีความรุนแรงหรือเกิดบ่อยครั้งขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เราต้องปรับวิธีการมองประเด็นการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศให้เป็นเรื่องของการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์มากกว่าที่จะเป็นการวางแผนปฏิบัติการ แต่เราอาจวางแผนปฏิบัติการเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเป็นกรอบนโยบายสำคัญที่ควรจะรวบรวมประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเข้าในกระบวนการวางแผน มีตัวอย่างการศึกษาในชุดโครงการของ สกว. ศึกษาถึงแนวคิดในการปรับผังเมืองอำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งการวิเคราะห์ขั้นต้นพบว่า การวางผังเมืองในระยะที่ผ่านมาั้นได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามโครงสร้างสาธารณูปโภคที่มีอยู่ซึ่งมีผลผลักดันให้ตัวเมืองขยายออกไปสู่พื้นที่เสี่ยง โดยเฉพาะเมื่อมีการตัดถนนเชื่อมระหว่างสนามบินกับตัวเมืองเก่า เกิดการขยายตัวเมืองและสิ่งปลูกสร้างไปตามแนวถนนซึ่งขวางทางน้ำหลาก ดังนั้น เมืองพุนพินจึงมีปัญหามากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในปีที่น้ำมาก ยุทธศาสตร์หนึ่งที่น่ามาพิจารณา คือ การกำหนดผังเมืองใหม่โดยพัฒนาเป็นเมืองสองศูนย์กลาง และเชื่อมโยงด้วยถนนซึ่งปรับรูปแบบให้กีดขวางทางน้ำหลากน้อยลง ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยให้เมืองพุนพินเปิดรับต่อความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมน้อยลงในอนาคตระยะยาว

อีกตัวอย่างหนึ่งเป็นข้อสังเกตที่ผมเก็บตกมาจากเวทีเสวนาเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยซึ่งทำงานร่วมกับทางเมืองหาดใหญ่ซึ่งประสบปัญหาน้ำท่วมอยู่เนืองๆ โดยผู้แทนหอการค้ายกประเด็นอภิปรายว่า น่าจะมีการตัดถนนใหม่ทางด้านนอกเมืองซึ่งเป็นเนินสูง และภายใต้การพัฒนาสาธารณูปโภคประกอบกับการส่งเสริมที่เหมาะสม ภายใน 4-5 ปี ธุรกิจการค้าส่วนหนึ่งในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมในตัวเมืองน่าจะย้ายออกมาสู่พื้นที่พัฒนาใหม่ ทำให้ลดระดับความเสี่ยงต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่อันเนื่องจากภาวะน้ำท่วมลงได้ในระยะยาว และอีกประเด็นหนึ่งที่มีการอภิปรายกันก็คือ ความเสี่ยงจากน้ำเค็มหนุนขึ้นมาถึงโรงผลิตน้ำประปาในปีที่มีภาวะแล้งจัด ซึ่งหากความต้องการน้ำประปาของเมืองหาดใหญ่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ทางเมืองน่าจะคิดตั้งโรงน้ำประปาแห่งใหม่โดยพิจารณาถึงแหล่งน้ำจากแหล่งอื่นมากกว่าที่จะคิดขยายกำลังการผลิตของโรงน้ำประปาเดิม เพื่อเฉลี่ยความเสี่ยงในอนาคตถ้าหากฤดูแล้งในอนาคตจะรุนแรงและยาวนานกว่าในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์เหล่านี้จะช่วยให้เมืองพุนพินและเปิดรับต่อความเสี่ยงจากน้ำท่วมน้อยลง และลดระดับความเสี่ยงต่อความเสียหายของเมืองหาดใหญ่ลง แม้ว่าภาวะน้ำท่วมอาจจะทวีความรุนแรงและเกิดบ่อยครั้งขึ้นในอนาคตก็ตาม อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่ผ่านมาก็เป็นเพียงการศึกษาขั้นต้นให้เกิดแนวคิดเท่านั้น ซึ่งสมควรผลักดันให้เกิดการศึกษาในรายละเอียดต่อไป เพื่อให้เกิดการรวบรวมประเด็นการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเข้ากับยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรม