

การขับเคลื่อนกรุงเทพมหานคร สู่การเป็นมหานครคาร์บอนต่ำ โดยการมีส่วนร่วมกับชุมชน

อุ๋นเรื้อน เล็กน้อย

กลุ่มวิจัยชุมชนและสิ่งแวดล้อม
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร

กับการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ข้อมูลการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของกรุงเทพมหานคร ในระหว่างปี 2556-2558 มีแนวโน้มสูงขึ้น จากราว 27.8 ล้านตันคาร์บอนเทียบเท่า มาเป็น 31.2 ล้านตันคาร์บอนเทียบเท่า ดังตารางที่ 1 (กระทรวงพลังงาน, 2560) และมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็น 53.74 ล้านตันคาร์บอนเทียบเท่า ในปี พ.ศ.2563 (กรุงเทพมหานคร, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยของ IPPC (2015) ที่ระบุว่า อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสัมพันธ์ทางตรงกับจำนวนประชากรและความเป็นเมือง โดยกิจกรรมที่ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากนั้น มาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในภาคพลังงานและการขนส่งเป็นหลัก รวมถึงของเสียและน้ำเสียที่เพิ่มมากขึ้นจากจำนวนประชากร และการผลิตในภาคอุตสาหกรรม

กรุงเทพมหานครจึงมีแนวโน้มที่จะปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากที่เป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของชุมชนชาวกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะภัยพิบัติด้านอุทกภัยที่ Ali, Abbas & Qamer (2013) ระบุว่าถือเป็นภัยคุกคามอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

ตารางที่ 1 ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของกรุงเทพมหานคร ประเภทการเผาไหม้เชื้อเพลิง จากทุกสาขา
ในระหว่างปี พ.ศ. 2556 ถึง พ.ศ. 2558

ปี พ.ศ.	ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (พันตันของก๊าซเรือนกระจก)			
	คาร์บอนไดออกไซด์ (CO ₂)	มีเทน (CH ₄)	ไนตรัสออกไซด์ (N ₂ O)	CO ₂ เทียบเท่า (Co ₂ equivalent)
2556	27,805.18	5.47	1.48	28,382.16
2557	26,531.47	5.51	1.39	27,083.92
2558	31,237.39	3.01	1.66	31,808.80

ที่มา: กระทรวงพลังงาน, 2560

การมีส่วนร่วม

แบบกระบวนการพันธกิจสัมพันธ์

กับการขับเคลื่อนชุมชนคาร์บอนต่ำ

กระบวนการพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชน (community engagement) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่ง ที่เป็นกระบวนการทำงานร่วมกัน ผ่านกลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกัน ที่สร้างขึ้นจากพลังความสัมพันธ์ของกลุ่มคน เน้นการทำงานร่วมกันบนความสัมพันธ์แบบเครือข่ายในระนาบเดียวกันอย่างเท่าเทียมที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วม และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ (Stewart, 2009) ทั้งนี้มีกรณีตัวอย่างของการนำกระบวนการพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชนไปใช้ ในหลายประเทศ ทั้งในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเอกชนในสหราชอาณาจักร หรือการฟื้นฟูชุมชนในกรณี “Black Saturday” รัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย และการส่งเสริมด้านสุขภาพ ส่งผลให้เกิดวิธีดูแลปัญหาสุขภาพแบบใหม่ ที่คำนึงถึงมิติทางสังคมที่มากกว่ามิติทางสุขภาพ (Berkeley, n.d.; Symons, 2013) หรือการใช้ในระดับนโยบายทั้งในแคนาดา และออสเตรเลีย (Corrigan, n.d., Cavaye, 2004; Herriman, 2011) ดังนั้นการมีส่วนร่วมแบบพันธกิจสัมพันธ์นั้น จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองวิธีการจัดการให้กว้างออกไปจากเดิม ที่ไม่ใช่เฉพาะเนื้อหาเชิงประเด็นเท่านั้น หากแต่ได้เคลื่อนออกไปสู่การจัดการถึงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรมด้วย ซึ่งส่งผลต่อการสร้างให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของของเรื่องและพัฒนาเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานที่เข้มแข็งต่อไปได้

การนำกระบวนการพันธกิจสัมพันธ์ไปใช้ในการขับเคลื่อนแนวคิดชุมชนคาร์บอนต่ำ (low carbon community) เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผู้คนในท้องถิ่นลง โดยมีบทเรียนที่น่าสนใจจากหลายประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ทั้งที่สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สเปน

โปรตุเกส เยอรมัน และเดนมาร์ก ซึ่งมีข้อค้นพบโดยสรุปที่ตรงกัน คือ ทุกประเทศเน้นส่งเสริมที่ “การริเริ่มเองจากฐานของชุมชน” (community-based initiatives) เน้นสร้างการมีส่วนร่วมแบบพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชน เพื่อขับเคลื่อนชุมชนคาร์บอนต่ำ เน้นกระบวนการทำงานแบบล่างขึ้นบน (bottom up) โดยมีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ช่วยทำให้การเปลี่ยนผ่านนี้ได้กลายเป็นกระแสหลัก และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และภาคส่วนอื่นในท้องถิ่น (O’Hara, 2013) รวมถึงในจีน และออสเตรเลีย ก็ระบุอย่างชัดเจนว่า การสร้างพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชน เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในเปลี่ยนผ่านสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Watson, 2007; Hindmarsh, 2010)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา พบว่า การสร้างพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชน คือปัจจัยแห่งความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนชนบท (World Bank, 2016) เช่นประเทศอัฟกานิสถาน เนื่องจากโครงสร้างสังคมในชุมชนของประเทศกำลังพัฒนา ส่งผลให้การออกนโยบายในลักษณะบนลงล่าง (top-down) มักไม่ได้ประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน การรับฟังความคิดเห็นจากคนท้องถิ่นย่อมช่วยให้นโยบายประสบความสำเร็จมากกว่า (Chirenje, Giliba & Musamba, 2013) แต่กระนั้น ก็ไม่อาจจะเลยการออกนโยบายแบบบนลงล่างได้ เพราะมีข้อจำกัดเรื่องความสามารถของชุมชน และรัฐควรมีบทบาทในการแนะนำออกแบบโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนองค์กรชุมชนและการปฏิบัติการภายในชุมชน (Middlemiss & Parrish, 2010; Moloney, Horne & Fien, 2009)

แนวทางการขับเคลื่อนกรุงเทพมหานคร สู่การเป็นมหานครคาร์บอนต่ำ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในการประยุกต์ใช้กระบวนการสร้างพันธมิตรกับชุมชนมาใช้ในการขับเคลื่อนชุมชนใน กทม.
สู่การเป็นชุมชนคาร์บอนต่ำ จำเป็นต้องวิเคราะห์สมรรถนะของ กทม. ในการสร้างกระบวนการพันธมิตรกับชุมชน
โดยใช้การเทคนิค SWOT analysis ซึ่งปรากฏผลโดยสังเขป ดังนี้



จุดแข็ง (strength)

- สามารถออกระเบียบข้อกำหนดที่มีผลบังคับใช้ได้เอง
- มีหน่วยงานภายในที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนในทุกเขต
- มีชุมชนบางส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ
- มีแผนแม่บทฯ ที่เน้นดำเนินงานในประเด็นนี้โดยเฉพาะ
- มีความร่วมมือกับต่างประเทศในการดำเนินงาน



จุดอ่อน (weakness)

- มีข้อจำกัดในการสร้างความร่วมมือกับประชาชนภายใต้บริบทวิถีเมืองที่เข้มข้น
- มีชุมชนอีกจำนวนส่วนหนึ่ง ที่ไม่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ และไม่มีความใกล้ชิดกัน



โอกาส (opportunity)

- นโยบายของประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศที่มุ่งขับเคลื่อนในประเด็นนี้




ภัยคุกคาม (threat)

- ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ
- ประชาชนยังขาดความเข้าใจและตระหนักรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแนวคิดชุมชนคาร์บอนต่ำ
- แรงกดดันทางเศรษฐกิจและคติเมือง (urbanism) ส่งผลให้ผู้คนให้ความสำคัญต่อการเป็นปัจเจกมากกว่าสำนึกส่วนรวม (common)

แนวทางการขับเคลื่อนกรุงเทพมหานคร สู่การเป็นมหานครคาร์บอนต่ำ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนมหานคร
คาร์บอนต่ำแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน ดังนี้

 **สร้างการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน
ร่วมกับประชาชน** โดยเน้นดำเนินการดังนี้

- กทม. โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนโยบายที่เป็น
รูปธรรม เน้นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน
- สำนักสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขาฯ และเป็นแกนในการ
ประสานความร่วมมือจากทุกฝ่าย
- สำนักงานทุกเขต โดยฝ่ายพัฒนาชุมชน หน้าที่สื่อสาร
กับชุมชน ตั้งแต่ให้ข้อมูล ปรึกษาหารือร่วมกัน สร้าง
ความร่วมมือ และเสริมพลังอำนาจในการตัดสินใจและ
ดำเนินงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม



**สร้างบรรทัดฐานใหม่ สู่การเป็นมหา
นครคาร์บอนต่ำ ภายใต้การติดตามและ
การลงโทษทางสังคม** โดยให้ฝ่ายพัฒนา
ชุมชน มีบทบาทหลักในการดำเนินงานในส่วนนี้

- ปลุกฝังแนวคิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่เกิดขึ้นได้
จากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระดับบุคคล เพื่อชี้ให้
ประชาชนได้เห็นถึงพลังของตนเองในการร่วม สร้าง
ความเปลี่ยนแปลง
- สร้างแรงจูงใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมให้กับประชาชน
โดยใช้แรงจูงใจเชิงบวกที่มีผลทางเศรษฐกิจที่มีความ
คุ้มค่าเพียงพอที่จะดำเนินการ



❖ **สร้างความรู้ ความตระหนัก และสร้าง
เสริมศักยภาพให้กับประชาชนในการลด
การปล่อยก๊าซเรือนกระจกใน
ชีวิตประจำวัน สร้างความตระหนักถึง
ผลประโยชน์ที่จะได้รับ** โดยสำนักสิ่งแวดล้อม
ร่วมกับฝ่ายพัฒนาชุมชน

- รณรงค์ ให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ และผลกระทบจากพิบัติภัย ที่เป็น
ข้อเท็จจริง และอ้างอิงสถิติต่างๆ ที่เชื่อถือได้
- นำเสนอบทเรียนการดำเนินงานของชุมชนที่ประสบ
ความสำเร็จ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- สร้างเสริมทักษะให้กับชุมชนในการลดการปล่อย
ก๊าซเรือนกระจกในชีวิตประจำวันทุกกิจกรรมตาม
วิถีเมือง โดยเฉพาะภาคการบริโภค เน้นการใช้ชีวิต
ที่เรียบง่าย ลดการบริโภคเกินจำเป็น เลือกใช้สินค้า
ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และใช้หลัก 4Rs (reduce
reuse recycle และ recovery)
- พัฒนาระบบการติดตามประเมินผล และเทคนิค
วิธีการนำเสนอข้อมูลย้อนกลับไปยังชุมชน เน้น
ข้อมูลในเชิงปริมาณ เพื่อสะท้อนภาพการดำเนินงาน
และผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ปริมาณ
คาร์บอนที่ลดลง ความคุ้มค่าทางการเงินที่เกิดขึ้น
- จัดทำฐานข้อมูลการขับเคลื่อนชุมชนคาร์บอนต่ำใน
ระดับชุมชนและภาพรวมทั้งหมดของกทม. เพื่อ
สร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ปัญหาในระดับที่
เท่าเทียมกัน และเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการ
ทำงานในระยะต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ข้อเสนอแนะนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเตรียมการชุมชนอัจฉริยะเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ (Smart Community Preparation for Climate Change and Disaster) รหัสโครงการ CU-59-002-IC ที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ 2559

เอกสารนี้ปรับปรุงจาก บทความแนวทางการสร้างกระบวนการพหุกิจสัมพันธ์กับชุมชนเพื่อขับเคลื่อนกรุงเทพมหานครสู่การเป็นมหานครคาร์บอนต่ำ วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ 14 ฉบับที่ 2/2561 DOI: 10.14456/jem.2018.12

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพลังงาน. (2560). การปล่อยก๊าซเรือนกระจก: กรุงเทพฯ. เข้าถึงเมื่อ 19 มิถุนายน 2560, http://www.thaienergydata.in.th/output_co2.php
- กรุงเทพมหานคร. (2558). บทสรุปผู้บริหาร แผนการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2556-2563. เข้าถึงเมื่อ 7 พฤษภาคม 2560, http://203.155.220.174/uploads/File/JICA_TH_V%20.6.pdf
- Ali, G., Abbas, S. & Qamer, F. M. (2013). How effectively low carbon society development models contribute to climate change mitigation and adaptation action plans in Asia. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 26, 632-638.
- Berkeley. (n.d.). A case study on community engagement. Retrieved May 20, 2017, from <https://www.berkeleygroup.co.uk/media/pdf/k/m/berkeley-reports-and-opinions-case-studies-lessons-for-localism-community-engagement.pdf>
- Cavaye, J.M. (2004). Governance and Community Engagement – The Australian Experience. In W.R. Lovan; M. Murray and R. Shaffer (Eds), (pp. 85-102). Ashgate Publishing UK
- Chirenje, L. I., Giliba, R. A., & Musamba, E. B. (2013). Local communities' participation in decision-making processes through planning and budgeting in African countries. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 11(1), 10-16.
- Corrigan, C. (n.d.). From consultation to participatory engagement: a concept paper and design plan for creating ownership and activating leaders in community engagement initiatives. Retrieved May 20, 2017, from [http://www.chriscorrigan.com/Participatory%20engagement .pdf](http://www.chriscorrigan.com/Participatory%20engagement.pdf)
- Herriman, J. (2011). Local Government and Community Engagement in Australia. Retrieved May 5, 2017, from https://www.uts.edu.au/sites/default/files/1320191471_Community_Engagement_web.pdf

- Hindmarsh, R. (2010). Wind Farms and Community Engagement in Australia: A Critical Analysis for Policy Learning. *International Journal*, 4(4), 541–563.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2015). CLIMATE CHANGE 2014 Mitigation of Climate Change Summary for Policymakers and Technical Summary. Retrieved May 5, 2017, from https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/WGIIIAR5_SPM_TS_Volume.pdf
- Kumar, S. (2015). Engendering Liveable Low-Carbon Smart Cities in ASEAN as an Inclusive Green Growth Model and Opportunities for Regional Cooperation. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. Retrieved July 11, 2016, from <http://www.eria.org/ERIA-DP-2015-57.pdf>
- Middlemiss, L., & Parrish, B. D. (2010). Building capacity for low-carbon communities: The role of grassroots initiatives. *Energy Policy*, 38(12), 7559-7566.
- Moloney, S., Horne, R.E. & Fien, F. (2009) Transitioning to low carbon communities – from behavior change to systemic change: Lessons from Australia. *Energy Policy*, 38, 7614 – 7623.
- O’ Hara, E. (2013). Europe in Transition Local Communities Leading the Way to a Low-Carbon Society. Retrieved July 11, 2016, from <http://www.aeidl.eu/images/stories/pdf/transition-final.pdf>
- Stewart, J. (2009). The Dilemmas of Engagement The role of consultation in governance. Retrieved May 20, 2017, from <http://www.oopen.org/download?type=document &docid=459074>
- Strong, M. & Arrhenius, E. (1993). Closing Linear Flows of Carbon through a Sectoral Society: Diagnosis and Implementation. *Ambio*, 22(7), 414-41.
- Symons, D. (2013). Dilemmas of Engagement: Seriously empowering our community. Retrieved May 20, 2017, from <http://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctt4cg5sm.23.pdf?refreqid=excelsior:01726aa9242367c6e4fcf83bf1513314>
- Watson, J. (2007, June 13-15). Achieving a Sustainable Low-Carbon Society: Case Studies of Low-Carbon Societies: Dongtan eco-city, The second workshop of the Japan-UK Joint Research Project, London.

