

การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม
เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษา พื้นที่เทศบาล
ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

The Development of Participatory Public Policy Processes to Tackle Climate Change : A Case Study of Kutao Municipal Area, Hat Yai, Songkhla Province.

ชาคริต โภชะเรือง¹
Chakrit Phocharueang

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบ
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเทศบาลตำบล
คูเต่า 2) พัฒนาการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม เพื่อรับมือผลกระทบการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต วิธีการศึกษา ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบ
มีส่วนร่วม โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาด้วยการใช้
แบบสอบถามระดับครัวเรือน การทำแผนที่ชุมชนและการวิจัยเอกสาร นำมาสู่การวิจัยเชิง
พัฒนา โดยการจัดประชุมระดมสมองจำนวน 9 ครั้งเพื่อพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่าประชาชนประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่
เกิดอุทกภัยและวาตภัย เฉลี่ย 1-2 ครั้งต่อปีในรอบ 30 ปี สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน
สัตว์น้ำลดลงและก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลทำให้เกิดการกัดเซาะ
ชายฝั่ง ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ และภัยแล้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน โดยมีพื้นที่
เสี่ยงภัยที่สุดได้แก่ หมู่ 1, 2, 3, 5 และ 6 ผลการศึกษานำไปสู่การพัฒนาระบบการ
นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยเป็นการผสมผสานกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง
แบบเจรจาต่อรอง และแบบถกแถลงเข้าด้วยกัน ในการสร้างทางเลือกและตัดสินใจทาง
นโยบาย ด้วยการร่วมสร้างวิสัยทัศน์และการหามาตรการทางเลือกที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต
ของประชาชน ผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องใน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การบริหาร
จัดการน้ำ 2) การส่งเสริมสุขภาพ 3) การจัดการสิ่งแวดล้อม 4) การส่งเสริมอาชีพและ

¹ นักศึกษาปริญญาโท สถาบันการจัดการระบบสุขภาพ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ Email : kahlao@gmail.com

วัฒนธรรมชุมชน และ 5) การบริหารจัดการชุมชน จากนั้นนำทางเลือกนโยบายสาธารณะ มาสู่การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ด้วยการจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลเพื่อ รับรองเป็นฉันทามติ มีการลงนามความร่วมมือ 12 องค์กร เพื่อนำ "แผนพัฒนาคุณภาพชีวิต และผังชุมชนเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศชุมชนตำบลคูเต่า พ.ศ. 2556-2559" ไปสู่การปฏิบัติ และมีการประเมินผลนโยบายสาธารณะด้วยการรายงานผลการดำเนินงานของ องค์กรความร่วมมือต่อการประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลต่อไป

ข้อค้นพบจากการศึกษาคือ กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ ควรให้ความสำคัญกับการเสริมอำนาจให้กับสถาบันของท้องถิ่น เพื่อให้มี การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศซึ่งเป็นเรื่องจำเพาะของพื้นที่ดังกรณีศึกษาตำบลคูเต่า เช่นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำเพื่อลดผลกระทบในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งมีการพัฒนาระบบ การเตือนภัยอุทกภัยโดยองค์กรชุมชนแสดงบทบาทร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่น และผู้นำศาสนา มีการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกำหนดแนวทางเตือนภัย ระดับชุมชน การพัฒนากลไกเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ และผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่ง ในแผนการพัฒนาท้องถิ่นและพบว่า ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ กลไกประสานงานกลาง การบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล การกำหนดขั้นตอนและวิธีการอย่างมีส่วนร่วมและยืดหยุ่น การเข้าถึงข้อมูลและความรู้ และการสื่อสารทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ คุณภาพชีวิต

ABSTRACT

The purposes of the study are 1) to study the problem situation caused from climate change affecting life quality of the people in Kutao municipality and 2) to develop the process of public policy with participation in order to cope with the impacts from climate change on life quality. Participatory Action Research was used in research methodology. Quantitative research was used to study problem situation along with questionnaire at household level, community map, research document and developmental research. Brainstorming was held 9 times in order to develop public policy process.

The result was that the problems of climate change the people were coping were flood and storm with the average of 1-2 times annually in 30 years. Flood and storm caused damages to properties, the receding of marine lives and economic problems. The increase of sea level resulted in coastal erosion which affected water quality and draught had impacts on community health. The riskiest areas were Moo 1, 2, 3, 5 and 6. The results had led to participatory development of public policy process with process integration of linear thinking, negotiation and discussion in order to create policy's options and decisions by participating in establishing vision and seeking for alternative options consistent with the people's way of life. It was conducted by analyzing concerning factors of 5 strategies namely 1) water management 2) health support 3) environment management 4) the support of career and community's culture and 5) the management of community. Consequently, alternative public policy would be used to make decision for public policy by organizing conference for Community Organization Council at district level to acknowledge consensus. Memorandum of understanding was signed by 12 organizations and "the scheme of life quality development and community plan to cope with the change of climate condition of Kutao District, year 2013-2016" was implemented. Moreover, the assessment of public policy would be done by reporting the performance of cooperative organizations to the conference of the Community Organization Council at district level subsequently.

The findings from the study were as follows. The process of public policy to cope with climate change focused on the empowerment of local institutions. There were adjustments to climate change, particularly in Kutao district: for instance the strategy of water management to reduce impacts on risky areas, especially in Moo 1, 2, 3, 5 and 6. Flood warning system was developed by community

organization participating with local administrative organization and religious leaders. They joined in to analyze concerning factors, determine methods of warning at community level, develop alert mechanism, assess the situation and finally everything was integrated in the scheme of local development. It was found that there were supporting factors such as the mechanism of center cooperation, the management with good governance, the determination of steps and methods with participation and flexibility, the access of data and knowledge and formal and informal communication.

Keywords : Public Policy, Climate Change, Quality of Life

บทนำ

ในปัจจุบัน กระแสกระจายอำนาจเป็นกระแสหลักทางการเมืองของโลก ในวรรณกรรมต่างๆ ทางรัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐกำลังกล่าวถึงการสละอำนาจของรัฐบาลให้ท้องถิ่น แนวคิดของการใช้อำนาจของส่วนกลางกลายเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยและไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อแนวโน้มเป็นเช่นนั้นนโยบายศาสตร์แนวใหม่ โดยเฉพาะการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นเรื่องสำคัญและกลายเป็นประเด็นที่สนใจ โดยมุ่งเน้นทำให้ท้องถิ่นเกิดความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะ นอกเหนือจากความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หรือทำอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนมีอำนาจเป็นของตัวเอง เป็นต้น

การศึกษาพื้นที่นโยบาย ซึ่งเป็นรายละเอียดของนโยบายแต่ละประเภท โดยเฉพาะประเทศไทยเผชิญกับปัญหาใหญ่ๆ เช่น ความยากจน ความแตกแยกในภูมิภาค ยาเสพติด โรคภัยไข้เจ็บ ภัยพิบัติ สิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรและพลังงาน และการว่างงาน เป็นต้น ขณะที่เร่ร่อนปฏิรูปในด้านต่างๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การบริหารภาครัฐ การศึกษา เป็นต้น กระทำไปโดยไม่มองความรู้เชิงนโยบายรองรับ เป็นการเลียนแบบมากกว่าจะมีทฤษฎีสาเหตุและผลที่สอดคล้องกับภาวะนิเวศของตน แนวโน้มในอนาคตจึงยิ่งเกิดปัญหาและยิ่งแก้ไขปัญหายากขึ้นทุกขณะ ด้วยปัญหาเชิงนโยบายดังกล่าวผนวกกับสภาพปัจจุบันความเป็นไปของโลก ก่อเกิดสถานการณ์ใหม่ๆ ที่คุกคาม มีปัจจัยเสี่ยงและมีผลกระทบที่ซับซ้อนรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของโลก มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า โลกได้ร้อนขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18-19 และสาเหตุของโลกร้อนดังกล่าวเกิดมาจากกิจกรรมของมนุษย์นั่นคือการปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกสู่บรรยากาศในปริมาณมากและในอัตราที่เร็วมาก เมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของก๊าซเหล่านี้ตามธรรมชาติ ("Report from Intergovernmental Panel on Climate Change," 2007 : 3-18) จากการศึกษาของกรมอุตุนิยมวิทยาเกี่ยวกับความแปรปรวนของภูมิอากาศในประเทศ โดยใช้ข้อมูลจากสถานีตรวจวัดอากาศทั่วประเทศทั้งหมด 45 สถานี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494-2546 (คาบ 52 ปี) พบว่า อุณหภูมิของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ข้อมูลอุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยตลอดทั้งปี พบว่าในคาบ 52 ปี มีแนวโน้มสูงขึ้นประมาณ 0.8 องศาเซลเซียส โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ. 2534 อุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้นอย่างเด่นชัด ส่วนอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยตลอดปีก็มีแนวโน้มเหมือนกัน โดยสูงขึ้นประมาณ 1.2 องศาเซลเซียส สรุปได้ว่าค่าเฉลี่ยอุณหภูมิของประเทศไทยได้เพิ่มสูงขึ้นประมาณ 1 องศาเซลเซียสในช่วงคาบ 52 ปีที่ผ่านมา

จากการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองขนาดใหญ่ (โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองขนาดใหญ่, 2552 : 22-23) บ่งชี้ปัจจัยเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยซ้ำซากในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองขนาดใหญ่ ได้แก่ อากาศร้อนมากขึ้นร้อนต่อเนื่อง และยาวนานมากขึ้น เกิดจากการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำฝน ส่งผลต่อน้ำท่วมสร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินและคุณภาพชีวิต โดยมีกลุ่มเสี่ยงชุมชนที่ตั้งอยู่โดยรอบคลองอู่ตะเภาโดยเฉพาะชุมชนฝั่งซ้ายของคลอง กรณีภัยแล้งจะส่งผลกระทบด้านอาหาร การประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สุขภาพ การประกอบอาชีพ น้ำดื่ม ระบบนิเวศเสื่อมโทรม และด้านสังคมโดยเฉพาะชุมชนริมคลองอู่ตะเภา ส่วนผลกระทบที่เกิดจากลมพายุจะส่งผลกระทบต้อาชีพและรายได้ของชาวประมงและผู้ที่อยู่ริมชายฝั่ง และผลกระทบที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ส่งผลกระทบต่อการลดลงของพื้นที่ริมทะเลและสูญเสียแหล่งท่องเที่ยว และยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่นำมาผลิตน้ำประปา ใช้ในการเกษตร รวมถึงส่งผลกระทบต่อการทำการเกษตร และเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้น ประชาชนในกลุ่มเสี่ยงประสบปัญหาได้รับผลกระทบด้านสุขภาพ การขาดแคลนสวัสดิการ ขาดแคลนแหล่งน้ำในหน้าแล้ง การเผชิญน้ำท่วมขังในหน้าน้ำ ทั้งยังขาดความรู้ ความตระหนัก และขาดการมีส่วนร่วมในการรับมือ/ปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพในการรับมือและปรับตัว และมีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน รวมไปถึงการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่จะเป็นปัจจัยสำคัญ จึงเป็นโอกาสในการวิจัยครั้งนี้นำความรู้ที่ได้จากการวิจัยไปพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมและกำหนด

นโยบายสาธารณะด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยกำหนดพื้นที่ระดับตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ขนาดเล็ก มีรูปแบบการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่รองรับต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีผลต่อคุณภาพชีวิต ผู้ศึกษาจึงได้เลือกพื้นที่ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่บริเวณปลายน้ำในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาและอำเภอหาดใหญ่ และเป็นลุ่มน้ำย่อยที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สภาพพื้นที่ตำบลคูเต่าเป็นที่ราบลุ่มผืนใหญ่ เป็นพื้นที่ทำนาในอดีต และมีพื้นที่ทำสวนอยู่เล็กน้อยจากสภาพการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ดังกล่าวจึงทำให้คนส่วนใหญ่มีอาชีพ ทำการเกษตร ทำนา ทำสวน และการประมงหาลา เป็นหนึ่งในพื้นที่เสี่ยงซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซ้ำซาก เป็นพื้นที่ในการศึกษาเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา และสร้างกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ในฐานะที่เป็นท้องถิ่นและเป็นพื้นที่นโยบาย ที่ชัดเจนในด้านภัยพิบัติ โดยเฉพาะปัญหาด้านอุทกภัย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเทศบาลตำบลคูเต่า
2. เพื่อพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม รับมือผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต

กรอบแนวคิดงานวิจัย

ผู้ศึกษาใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ศึกษาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการทบทวนผลการศึกษาของโครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองหาดใหญ่ร่วมกับการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามมุ่งเน้นตัวแปรสำคัญด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้แก่ ระดับของอุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน การเกิดของพายุมรสุมและการขึ้นลงของน้ำทะเล ว่ามีผลต่อคุณภาพชีวิตที่ประยุกต์กรอบแนวคิดขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO]) เพื่อให้ชุมชนเกิดการรับรู้ นำมาสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะ และให้ความสำคัญกับ 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1.การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ และ 2.การกำหนดทางเลือก 3.การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ 4.การนำนโยบาย

ไปสู่การปฏิบัติ และ 5.การประเมินผลนโยบาย โดยใช้การวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed-Methods Research) เป็นการวิจัยแบบทำตามลำดับก่อนหลัง (sequential design) วิจัยเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลสถานการณ์ปัญหา แล้วนำผลการศึกษามาวิจัยเชิงคุณภาพในภายหลัง เพื่ออธิบาย ข้อค้นพบและค้นหาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบการนโยบายสาธารณะ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป็นประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 10 หมู่บ้าน 10,551 คน เป็นชาย 5,175 คน เป็นหญิง 5,376 คน 2,557 ครัวเรือน

เชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่าง เป็นตัวแทนประชาชน 10 หมู่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น 500 ครัวเรือน มาจากการสุ่มตัวอย่างใช้แบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling)

เชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง เป็นตัวแทนประชาชน (พื้นที่/อาชีพ/ศาสนา) ผู้รับผิดชอบ หรือผู้แทนเชิงนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น หรือองค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ยุทธศาสตร์ ประชุมกลุ่มระดมความเห็นจำนวนครั้งละ 20-40 คน

ผลการศึกษา

1. สถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเทศบาลตำบลคูเต่า

ผลการศึกษาพบว่าชุมชนเทศบาลตำบลคูเต่ามีพื้นที่ทั้งหมด 21 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ทิศเหนือติดกับทะเลสาบสงขลา และเป็นส่วนเดียวของอำเภอหาดใหญ่ซึ่งติดกับทะเล ทิศใต้ติดกับเทศบาลเมืองคลองแห ทิศตะวันออกติดกับเทศบาลตำบลน่าน้อย ทิศตะวันตกติดกับตำบลบางกล่ำ ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลคูเต่า 10,551 คนเป็นชาย 5,175 คน เป็นหญิง 5,375 คน 2,557 ครัวเรือน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน จากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเฉลี่ยทั้งตำบลพบว่ามีจำนวน 4-6 คน ร้อยละ 56.9 ซึ่งถือว่าเป็นครอบครัวใหญ่อันเป็นลักษณะชุมชนดั้งเดิมอยู่มาก โดยหมู่ 7 ที่เป็นชุมชนมุสลิมมีจำนวนครัวเรือนและจำนวนสมาชิกต่อครัวเรือนที่มี 15 คนขึ้นไปมากที่สุด โดยมีช่วงอายุของสมาชิกในครัวเรือน ค่าเฉลี่ยทั้งตำบลอายุ 18-50 ปี

คูเต่าเป็นดินแดนสองวัฒนธรรม กล่าวคือ ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และอิสลามก้ำกึ่งกัน ประชากรตัวอย่างนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 53.7 นับถืออิสลาม ร้อยละ 46.3การศึกษาเฉลี่ยทั้งตำบล จบเพียงชั้นประถมเท่านั้นถึงร้อยละ 33.3 ภาวะการมีงานทำค่าเฉลี่ยทั้งตำบล ทำงานแล้ว ร้อยละ 52.5 ภูมิลำเนาของสมาชิกในครัวเรือน ค่าเฉลี่ย

ทั้งตำบลพบว่าส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมในชุมชน ร้อยละ 94.9 ส่วนพื้นฐานด้านสุขภาพของสมาชิกในครอบครัว ปรากฏว่าไม่ป่วยเป็นโรคร้อยละ 47.8 จัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์สุขภาพดี ในส่วนที่ป่วยนั้นพบว่าเป็นโรคความดัน เบาหวาน ภูมิแพ้ ต้อหิน อัมพฤกษ์ เส้นเลือดในสมองตีบ โดยมีสถานที่เข้ารับการรักษาเมื่อเจ็บป่วย ได้แก่ อรหันต์และโรงพยาบาล ร้อยละ 35.5 ประชากรตัวอย่างใช้สิทธิในการรักษาพยาบาล โดยสิทธิบัตรทอง ร้อยละ 49.9 สมาชิกในชุมชนคุ้นชินกับการใช้เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวก โดยพบว่าใช้มือถือ ร้อยละ 21.9 พัดลม ร้อยละ 20.7 รถมอเตอร์ไซด์ ร้อยละ 14.4

ชุมชนคุเต๋ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มตอนปลายของคลองอุตะมาและส่วนหนึ่งติดชายฝั่งทะเลสาบสงขลา มีที่ราบลุ่มผืนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนาในอดีต แต่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่นาเป็นนาทุ่ง มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ทำลายป่าชายเลนที่เคยมีอย่างสมบูรณ์ โดยมีนายทุนมาจากต่างถิ่นเข้ามาเป็นเจ้าของที่ดิน ปัจจุบันชุมชนประกอบอาชีพหลัก ได้แก่ ค้าขาย ร้อยละ 17.7 ประมง ร้อยละ 11.2 ค้าขายและประมง ร้อยละ 8.1

ชุมชนคุเต๋มีแหล่งน้ำสำคัญได้แก่ คลองอุตะมา คลองบางโหนด คลองทอนลำโรง นอกจากนั้นก็มีลำคลองสาขาระจัดกระจายไปทั่ว บางแห่งก็เป็นคลองตาย บางแห่งก็มีการขุดใหม่ และมีคลองระบายน้ำ ร.3 ตัดผ่านเพื่อระบายน้ำไปสู่ทะเลสาบ ในปัจจุบันชุมชนมีปัญหาในด้านแหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภค ซึ่งมาจากประปาหมู่บ้าน ร้อยละ 49.9 น้ำที่ใช้ในการบริโภคมาจากน้ำประปาหมู่บ้าน ร้อยละ 27.3 ปัญหาของชุมชนที่เกิดจากการใช้น้ำบริโภค อุปโภคดังกล่าว ได้แก่ ความสะอาดและน้ำประปาไหลไม่ต่อเนื่อง โดยประชากรตัวอย่างที่ประสบปัญหาดังกล่าว ร้อยละ 22.0 นอกจากนั้นยังเป็นที่ตั้งของบ่อน้ำบาดน้ำเสียขนาดใหญ่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ รองรับน้ำเสียจากเมืองหาดใหญ่เข้ามาบำบัด ก่อนปล่อยลงสู่ทะเลสาบ ชุมชนเองก็ประสบปัญหาน้ำเสีย ร้อยละ 16.0 จากบ่อกัก โรงงาน คริวเรือน

ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

1. ประเภทของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้แก่ เกิดน้ำท่วมและลมพายุพัดกระหน่ำ ร้อยละ 37.6 น้ำท่วม ร้อยละ 34.0 น้ำท่วมและกัดเซาะชายฝั่ง ร้อยละ 9.9 น้ำท่วมและภัยแล้ง ร้อยละ 6.4 จะเห็นได้ว่าการเกิดน้ำท่วมหรืออุทกภัยเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นประจำ แล้วก็ระบุว่าช่วงเวลาในการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในแต่ละปี จำนวน 1-2 ครั้ง ร้อยละ 79.3 การเกิดภัยแล้งในพื้นที่ในแต่ละปี มีจำนวน 1-2 ครั้ง ร้อยละ 61.3 ส่วนการเกิดวาตภัย(ลมพายุ)ของพื้นที่ในแต่ละปี เฉลี่ย 1-2 ครั้ง ร้อยละ 68.3 และการกัดเซาะชายฝั่งและการขึ้นลงของน้ำทะเลก็เกิดขึ้น 1-2 ครั้ง ร้อยละ 57.7 โดยระบุอีกเช่นกันว่าลักษณะผลกระทบนั้นทำให้เสียชีวิต

ร้อยละ 19.0 เสียทรัพย์สินและสัตว์น้ำลดลง ร้อยละ 19.0 เสียทรัพย์สินและเป็นหนี้สิน ร้อยละ 12.9 และการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการป้องกันและรับมือภัยพิบัติ ร้อยละ 32.1 แต่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้าน ร้อยละ 31.1

2. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อคุณภาพชีวิต พบว่าส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆดังนี้

1) ด้านสุขภาพ กลุ่มประชากรตัวอย่างระบุว่าป่วยเป็นโรคหวัด ร้อยละ 63.9 เกิดโรคเครียด จากการว่างงานรายได้ไม่พอจ่าย กลัว อากาศร้อน ร้อยละ 10.2 โรคไข้เลือดออก ร้อยละ 4.9

2) ด้านเศรษฐกิจ เกิดผลกระทบต่อรายได้/รายจ่าย กลุ่มประชากรตัวอย่างระบุว่าส่งผลกระทบทำให้รายได้ไม่แน่นอน ร้อยละ 52.8 ลักษณะผลกระทบ ของใช้ราคาแพงขึ้น ผลกระทบต่อรายจ่าย กลุ่มประชากรตัวอย่างระบุว่าผลกระทบต่อรายจ่ายโดยเฉพาะด้านอาหาร ร้อยละ 38.2 และด้านพลังงาน ร้อยละ 37.3

3) ด้านความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดผลกระทบกับที่อยู่อาศัย กลุ่มประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่ระบุว่าไม่เกิดผลกระทบ ร้อยละ 58.4 และเกิดผลกระทบ ร้อยละ 41.5 ในลักษณะเกิดน้ำท่วม พายุ อากาศร้อน ชายฝั่งถูกกัดเซาะ ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย พื้นที่การเกษตรและผลผลิตเสียหาย บ้านพัง หลังคาบ้านโดนลมพัด และอากาศในบ้านร้อนมากขึ้น ผลกระทบต่ออาชีพ กลุ่มประชากรตัวอย่างระบุว่าไม่กระทบ ร้อยละ 42.1 ต้องการหาอาชีพเสริม ร้อยละ 29.4 ลักษณะผลกระทบ การทำประมง การกัดเซาะชายฝั่ง กริดยางไม่ได้ ไม่มีป่าชายเลน สัตว์น้ำก็ลดลงกระทบต่ออาชีพประมงของชุมชน

4) ด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาจากการเกิดน้ำท่วม พายุ อากาศร้อน การขึ้นลงของน้ำทะเลทำให้ชายฝั่งถูกกัดเซาะ (หมู่ 1,2,3,5) ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย พื้นที่การเกษตรและผลผลิตเสียหาย (หมู่ 6,8,9) อากาศร้อน (หมู่ 6,7,8,10) น้ำอุปโภค/บริโภคไม่สะอาดและไหลไม่ต่อเนื่อง (หมู่ 6,5,1)

สรุปภาพรวมระดับตำบล สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ตำบลคูเต่าในการรับรู้ของประชากรตัวอย่างก็คือ อุทกภัยและลมพายุพัดกระหน่ำเป็นปัญหาหลัก มีพื้นที่ได้รับผลกระทบทุกหมู่บ้าน แต่ชุมชนยังขาดความตระหนักมองว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ นอกจากนั้นก็มีพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่งและภัยแล้ง ได้แก่ หมู่ 1,2,3,5,6 และมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในด้านสุขภาพ ทำให้เกิดภาวะเครียด มีโรคที่เกี่ยวกับทางเดินหายใจ โรคไข้เลือดออก ด้านเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอาชีพ มีรายจ่ายด้านอาหาร และพลังงานมากขึ้น ด้านความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินทำให้

ทรัพย์สินเสียหาย พื้นที่การเกษตรลดลงและผลผลิตเสียหาย ด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีป่าชายเลน สัตว์น้ำลดลง อากาศร้อน น้ำอุปโภค/บริโภคไม่สะอาดและไหลไม่ต่อเนื่อง และมีพื้นที่เสี่ยงภัยที่สุดได้แก่ หมู่ 3,5,7,9

2. การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต

2.1 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาพบว่า การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ในระดับพื้นที่ตำบลนั้น ก่อตัวจากชุมชนโดยเฉพาะแกนนำชุมชนได้เกิดความตระหนักถึงปัญหาสาธารณะในพื้นที่ ประกอบด้วยปัญหาสถานการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า ทั้งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เกิดสำนึกร่วมกันว่าจำเป็นที่จะต้องพึ่งตนเอง พึ่งกันเอง และแสวงหาเครือข่ายภายนอกมาช่วยกันแก้ไข และชุมชนเห็นโอกาสในการนำศักยภาพของตนเองในด้านต่างๆ มาแก้ไขปัญหา นำนวัตกรรมของตนมาขยายผลโดยมีกระบวนการสำคัญได้แก่ การพัฒนา กลไกการดำเนินงาน การพัฒนาศักยภาพให้กับบุคคล และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร หรือสถาบันของชุมชน พื้นฟูสถาบันหลักทางสังคมขึ้นมาใหม่ ให้เป็นผู้มีบทบาทหลัก ผ่านการ วิเคราะห์ชุมชนและเตรียมความพร้อมชุมชน โดยเน้นการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมเปิดโอกาส ให้ชุมชนได้สะท้อนปัญหาและความต้องการ มีการสรุปบทเรียนและร่วมกำหนดแนวทางดำเนินงานเป็นระยะ

มีแนวทางหรือวิธีการ มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ชุมชน ผู้วิจัยได้ประสานงานผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา และสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนสถาบันหลักของชุมชนมาเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินงาน ร่วมกันรับรู้การดำเนินงานวิจัยพร้อมกับสอบถามความสนใจของชุมชนที่จะร่วมกิจกรรม มีการประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการ 1 ครั้ง และไม่เป็นทางการ 1 ครั้ง ทั้งนี้ ได้ชี้แจงความเป็นมาของของของผู้วิจัยที่ได้ทำงานร่วมกับตัวแทนชุมชนในคณะทำงานเครือข่าย รักษ์คลองอู่ตะเภาและโครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองหาดใหญ่ ได้ประสานผู้วิจัยให้เข้ามาช่วยดำเนินงานร่วมกัน ต่อมาก็ร่วมกัน วิเคราะห์รับทราบสถานการณ์ปัญหาของพื้นที่ และร่วมกันพิจารณาสถานการณ์การเมือง ในชุมชน โดยพบว่าอยู่ในช่วงใกล้เลือกตั้ง ทำให้มีการแบ่งฝ่ายทางการเมือง ประกอบกับ สภาพทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบท กลายมาเป็นสังคมที่วิถีทุนนิยมเข้ามาครอบงำ เต็มตัว ผู้คนต่างคนต่างอยู่มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันชุมชนขาดความเชื่อมั่นต่อการดำเนิน

กิจกรรมพัฒนาจากรัฐและท้องถิ่นอย่างรุนแรง แต่ก็มองเห็นโอกาสที่จะฟื้นฟูความเข้มแข็งของชุมชนขึ้นใหม่ ด้วยทุนเดิมด้านประเพณีวัฒนธรรมเป็นชุมชน 2 ศาสนาได้แก่ พุทธและอิสลาม ซึ่งไม่มีความขัดแย้งสามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยดี โดยมีผู้นำศาสนาซึ่งเป็นที่ยอมรับของชุมชนเป็นผู้ยึดโยง และได้ร่วมวิเคราะห์ทุนทางสังคม เพื่อค้นหาผู้นำที่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงมาเป็นคณะทำงานวิจัย โดยคำนึงถึงคุณสมบัติ และองค์ประกอบของคณะทำงานให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ได้แก่ ตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนท้องที่ ตัวแทนชุมชน (สภาองค์กรชุมชน) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20-30 คน

2. การเตรียมชุมชน คณะทำงานชุมชนร่วมวางแผนการดำเนินงาน สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนด้วยการจัดประชุมชี้แจงความเป็นมาของและแนวทางของการวิจัย แสดงความโปร่งใส และผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ และจัดตั้งคณะทำงานของตำบลซึ่งจะมาเป็นทีมวิจัย มีการประชุมใหญ่ 2 ครั้ง ทำให้รับทราบปัญหาความไม่พอใจและเชื่อมั่นต่อการเข้ามาทำงานในชุมชน และปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการปรับแก้วิธีการในการดำเนินงานร่วมกัน 2 ครั้ง และได้จัดตั้งคณะทำงานประชาสัมพันธ์ มีการพัฒนาศักยภาพคณะทำงานในด้านความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 1 ครั้ง และเริ่มการสื่อสารผ่านเสียงตามสายที่ใกล้ชิดชุมชนเป็นเวลาต่อเนื่องเดือนละ 20 วันทุกเวลาเช้าของวันเป็นเวลา 8 เดือน แนะนำให้ความรู้เบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่มุมที่ใกล้ตัวโดยเฉพาะปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ ความก้าวหน้าในการดำเนินการประจำเดือน และเสริมศักยภาพให้กับระดับบุคคลให้ตัวแทนชุมชนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต และเริ่มเก็บข้อมูลประกอบด้วย 3 แนวทาง ได้แก่ 1) ลงแบบสอบถามข้อมูลระดับครัวเรือนของประชากรใน 10 หมู่บ้าน จำนวน 500 ชุด เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาและแนวทางความต้องการในการแก้ไขปัญหา โดยกำหนดช่วงเวลาของการศึกษาในวงรอบ 30 ปี 2) เก็บข้อมูลเชิงกายภาพของตำบลคู่ด้วยการทำแผนที่ทำมือชุมชนเพื่อสำรวจเชิงกายภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลคู่ เพื่อให้ชุมชนได้รู้จักตัวเองถึงจุดแข็ง/จุดอ่อนโดยภาพรวม และ 3) จัดประชุมกับผู้สูงอายุที่มีความรู้มาบอกเล่าความเป็นมาของชุมชน สถานการณ์ปัญหาในแต่ละช่วงเวลา และทุนทางสังคมที่มีอยู่อีกมาก ระหว่างดำเนินการของคณะวิจัยชุมชน ก็มีการประชุมคณะทำงานเพื่อสรุปบทเรียน วิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นปัญหาอุปสรรค พร้อมกับแนวทางแก้ไข เฉลี่ยเดือนละ 1 ครั้ง โดยมีสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกประสานงานกลาง เชื่อมโยงผู้วิจัยและคณะวิจัยชุมชนให้สามารถดำเนินการไปด้วยกัน ผลการดำเนินการดังกล่าว

อย่างต่อเนื่องทำให้คณะวิจัยชุมชนและชุมชนจำนวนหนึ่งเกิดความตระหนักเห็นความรุนแรงของปัญหาทั้งจากระดับครัวเรือนและทางกายภาพและเห็นศักยภาพของชุมชนในด้านต่างๆ ประกอบกับเป็นช่องทางในการเชื่อมโยงแกนนำชุมชนที่มีความตระหนักและรับรู้สภาพปัญหา และต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมาร่วมกิจกรรม ขณะเดียวกันก็ทำให้ชุมชนได้เห็นความตั้งใจของผู้อยู่วิจัยในการเข้าร่วมงาน โดยใช้เวลาดำเนินการในช่วงนี้ประมาณ 6 เดือน

2.2 การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการที่ใช้คือการมีส่วนร่วมของผู้ที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบมาร่วมพิจารณาและวิเคราะห์ความเสี่ยง จนได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วกระทบกับคุณภาพชีวิตที่เป็นองค์รวม ทั้งในแง่ประเภทของผลกระทบ พื้นที่เสี่ยง และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยการวิจัยเปิดโอกาสให้คณะทำงานที่เป็นตัวแทนสถาบันหลักของชุมชนอันประกอบด้วย สภาองค์กรชุมชน ผู้นำท้องที่ และผู้นำศาสนา แสดงบทบาทในการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับชุมชน ร่วมกับผู้อยู่วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาของชุมชน ระดมความเห็นถึงการแก้ไขปัญหา โดยมองไปสู่จุดหมายการพัฒนาในระดับตำบล และร่วมกำหนดเป้าหมาย โดยนำจุดเด่นของชุมชนทั้งด้านประเพณีวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ความเชื่อ มาผสมผสานแนวทางการรับมือผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต ยกร่างวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของตำบล และจัดประชุมใหญ่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม 1 ครั้ง ให้ชุมชนกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาของตนเอง จนได้วิสัยทัศน์ของชุมชน

ทั้งนี้การสร้างทางเลือกเชิงนโยบายสาธารณะ คณะทำงานชุมชนและผู้อยู่วิจัยได้ร่วมกันสร้างทางเลือกเพื่อการแก้ปัญหา จัดกลุ่มเนื้อหาที่สำคัญ ในระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ 2) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสุขภาพ 3) ยุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อม 4) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและวัฒนธรรมชุมชน และ 5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการชุมชน และมีแนวทางได้มาซึ่งทางเลือกนโยบายสาธารณะดังกล่าว มาจากการกำหนดยุทธศาสตร์ ให้มีความครอบคลุมปัญหาของพื้นที่ สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และจัดตั้งคณะทำงานรายยุทธศาสตร์ เสริมคณะทำงานหลัก เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะมากขึ้น จากนั้นมีการระดมความเห็น ดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ โดยใช้เอกสารตั้งต้นนำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม การสำรวจด้วยแบบสอบถามสถานการณ์ปัญหาและความต้องการในการแก้ไขปัญหา รวมกับข้อมูลจากการเล่าเรื่องประวัติศาสตร์ชุมชน การศึกษาของดีของ

ตำบล และการทำแผนที่ชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้วยเทคนิค SWOT Analysis และเสนอแนะมาตรการในระดับยุทธศาสตร์ นำเสนอให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ประกอบการพิจารณา มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาของชุมชน และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมนอกจากตัวแทนชุมชนและคณะทำงานแล้วได้มีการประสานหน่วยงานราชการ ท้องถิ่น ท้องที่ มาร่วมโดยพิจารณาบทบาทภารกิจและมีความรู้ที่สามารถหนุนเสริมชุมชนและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยประสานทั้งหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ ร่วมกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย มีการประชุมในระดับยุทธศาสตร์ๆ ละ 1-2 ครั้ง ยกเว้นในเรื่องการรับมือภัยพิบัติที่มีการดำเนินการ 3 ครั้ง ซึ่งกรณีนี้ได้ดำเนินการเพื่อให้ทันกับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติของพื้นที่ในช่วงเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม จึงเท่ากับว่าได้มีการนำทางเลือกนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติคู่ขนานไปกับการระดมความเห็นเพื่อพิจารณาทางเลือกนโยบายในยุทธศาสตร์อื่นๆ ผลการดำเนินการดังกล่าวมีข้อดีก็คือ ทำให้ชุมชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงาน และเห็นรูปธรรมการแก้ไขปัญหาที่จับต้องได้ เป็นผลมาจากการวิเคราะห์และปรับแผนการดำเนินงานระหว่างทางของการวิจัย ในส่วนยุทธศาสตร์อื่นก็ได้ดำเนินการคู่ขนานไปจนแล้วเสร็จในช่วงเดือนธันวาคม 2555 และนำทางเลือกดังกล่าวมาสู่การตัดสินใจด้วยการจัดการประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลในช่วงเดือนมกราคม 2556 อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนนี้คณะวิจัยได้มีการจัดสถานที่ประชุมระดมความเห็นโดยเลือกสถานที่ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย เช่น กรณียุทธศาสตร์การส่งเสริมสุขภาพ ได้จัดประชุมที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล เป็นต้น

โดยมีข้อค้นพบการได้มาซึ่งทางเลือกเชิงนโยบายสาธารณะจากการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับ 11 กรณีศึกษางานวิจัยในต่างประเทศ (วิฑูรย์, 2554) ดังต่อไปนี้

1. มีทางเลือกที่ใช้กลยุทธ์เฉพาะเจาะจงต่อพื้นที่ เช่น การรับมือน้ำท่วมด้วยระบบการเตือนภัยล่วงหน้า มีการติดตั้งแถบวัดระดับน้ำ ติดตั้งป้ายและธงสี เพื่อใช้ในการเตือนภัย การสื่อสารเน้นทางตรงผ่านเสียงตามสาย และเสริมด้วยวิทยุเครื่องแดง 20 จุด เป็นเครือข่ายการเฝ้าระวังในพื้นที่ มีทีมประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ตำบล มีกองทุนชุมชนกรณีน้ำแล้ง ให้มีการจัดทำโรงน้ำชุมชนเพื่อผลิตน้ำดื่มโดยชุมชนมีส่วนร่วม การลดความเสี่ยงด้วยการปรับรูปแบบการผลิตเพื่อแก้ปัญหาหน้าแล้ง น้ำท่วม (ระยะสั้น) การเพิ่มแหล่งรายได้ด้วยการพัฒนาศักยภาพของครัวเรือน เรียนรู้หลักสูตรระยะสั้นเสริมรายได้ ลดรายจ่ายในครัวเรือน สร้างรายได้ด้วยการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน พัฒนาแบรนด์ระดับตำบล ส่งเสริมอาชีพหลักของชุมชน ได้แก่ ประมงพื้นบ้านให้มีกองทุนหมุนเวียนปราศจากดอกเบี้ยสำหรับ

พัฒนาอาชีพ ช่อมแซมและจัดซื้ออุปกรณ์จับสัตว์น้ำ จัดตั้งกองทุนกลางระดับตำบล เสริมกับกองทุนสวัสดิการในชุมชน เช่น ธนาคารชีวิตวัดดอน เป็นต้น และการส่งเสริมภาคเกษตรด้วยการผลิตแบบอินทรีย์ โดยใช้ชื่อว่า "เกษตรอินทรีย์คู่เต่า" ร่วมกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม วางแผนการผลิตร่วมกันของชุมชน

ทั้งนี้รวมถึงการดึงเอาภูมิปัญญาพื้นบ้านและความรู้ และระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมแก้ปัญหา เช่น การสนับสนุนการดูแลสุขภาพแบบองค์รวม เพื่อแก้ปัญหาโรคหัด ภูมิแพ้ โดยส่งเสริมการปลูกสมุนไพรไล่ยุง อาติตะไคร้หอม การจัดสร้างโรงอบสมุนไพรประจำตำบล หรือแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศด้วยการปลูกป่าชายเลน ให้ปลูกร่วมระหว่างโกงกางและลำพูซึ่งมีบทเรียนจากประสบการณ์การนำตะกอนดินของทะเลสาบขึ้นมาถมเป็นแนวกันคลื่นและให้ลำพูเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีการยกกว้างกติกามุ่บ้าน (ฮุกุมกวกักด) มีกติกากในการดูแลฟาร์มทะเล ทำกติกากจากระดับชุมชนหรือหรือธรรมนูญตำบลจากคณะกรรมการหมู่บ้าน แล้วเสริมด้วยเทศบัญญัติ หรือกรณีจัดการน้ำเสีย แก้ปัญหาน้ำเสียในครัวเรือน จัดทำบ่อดักไขมันรวมที่ปลายทาง หรือยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและวัฒนธรรมชุมชน กรณีส่งเสริมกลุ่มเกษตรอินทรีย์ด้วยการแบ่งโซนการผลิต มีฐานเครือข่ายเมล็ดพันธุ์อินทรีย์ในการจัดซื้อหมุนเวียน และต่อยอดผลิตภัณฑ์เชือกกล้วยพังลา ขนมพื้นบ้าน เทศบาลตำบลคูเต่าและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทอม ส่งเสริมวัฒนธรรม 2 ผังคลอง สร้างความสัมพันธ์บูรณาการการทำงานระหว่างตำบลแม่ทอมและตำบลคูเต่า

2. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ยุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อม มีการเพิ่มความหลากหลายของสัตว์น้ำ การฟื้นฟูป่าชายเลน ป่าริมคลอง

3. พัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เช่น ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและวัฒนธรรมชุมชน มีการพัฒนาศักยภาพของครัวเรือน การส่งเสริมภาคเกษตรด้วยการผลิตแบบอินทรีย์ โดยใช้ชื่อกลุ่มว่า "เกษตรอินทรีย์คู่เต่า" ร่วมกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม วางแผนการผลิตร่วมกันของชุมชน จัดตั้งองค์กรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานจากกระทรวงเกษตร การพัฒนาแบรนด์ของตำบล การจัดตั้งชมรมประมงพื้นบ้าน การสนับสนุนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบล และให้มีกลไกเมืองหาดใหญ่และปริมณฑล ป้องกันโรงงานไม่ให้ปล่อยน้ำเสีย โดยให้ทุกอปท.มาหารือร่วมกันเพื่อวางระบบ

การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ นำทางเลือกมาสู่การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ มีการจัดสมัชชาสภาองค์กรชุมชน 1 ครั้ง อาศัยอำนาจตามพรบ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จัดประชุมใหญ่เพื่อให้ประชาชนจำนวน 203 คนที่เป็นตัวแทนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน และ

หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยร่วมกันพิจารณาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะและร่วมกันรับรองเป็นฉันทามติ

โดยสรุป การศึกษาพบว่า การสร้างทางเลือกดังกล่าวสามารถร่วมพิจารณาและวิเคราะห์ความเสี่ยง จนได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นองค์รวม สนองตอบปัญหาในหลายด้านไปพร้อมกัน และนำจุดเด่นของชุมชนที่มีสองวิถีวัฒนธรรมมาใช้ในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพัฒนาตำบล โดยเฉพาะการเสริมรายได้ สร้างความหลากหลายทางอาชีพบนฐานทรัพยากร วิถีวัฒนธรรม

2.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มาจากการสร้างความร่วมมือในการรับมือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยผนวกไปกับกิจกรรมการพัฒนาของต้นสร้างเงื่อนไขลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการยกระดับความสามารถของชุมชน ผ่านภารกิจที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ได้มีการร่วมบันทึกความร่วมมือ ในการนำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต และผังชุมชนเพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2555-2559 ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ มีหน่วยงานมีส่วนร่วมลงนามความร่วมมือ 12 หน่วยงาน ประกอบด้วย อำเภอหาดใหญ่, เทศบาลตำบลคูเต่า, กำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลคูเต่า, ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสตรียาคใต้, พัฒนาการอำเภอหาดใหญ่, สาธารณสุขอำเภอหาดใหญ่, กศน.อำเภอหาดใหญ่, วิทยาลัยชุมชนสงขลา, โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมืองหาดใหญ่ (ACCCRN), มูลนิธิชุมชนสงขลา, สภาองค์กรชุมชนตำบลคูเต่า และคณะทำงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ

ภายใต้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศชุมชนตำบลคูเต่า พ.ศ. 2555-2559 มีโครงการทั้งสิ้น 18 โครงการได้มีการจัดแบ่งโครงการออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) โครงการที่ชุมชนจะดำเนินการด้วยตนเอง จำนวน 2 โครงการ 2) โครงการที่หน่วยงานและองค์กรในพื้นที่ร่วมกันดำเนินงาน จำนวน 15 โครงการ และ 3) โครงการที่หน่วยงานและองค์กรนอกพื้นที่รับไปดำเนินการ 1 โครงการ

2.4 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาของการวิจัย ใน 2 ขั้นตอนนี้ผู้วิจัยขอเสนอผลในเชิงแนวทางที่ชุมชนเลือกใช้วิธีการให้องค์กรความร่วมมือมีการรายงานผลการดำเนินงานในการจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลประจำปี นำไปสู่การทบทวนนโยบาย แผนงานโครงการต่างๆ ใช้ทรัพยากรของตนเพื่อช่วยลดความเสี่ยงให้กับชุมชน

ปัจจัยสนับสนุนกระบวนการ

ทั้งนี้การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนสำคัญ 5 ด้าน ดังนี้

1. กลไกประสานงานกลาง เป็นกลไกกลางในการประสานผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ พัฒนาการกระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยกลไกสภาองค์กรชุมชนตำบลคู่เกื้อหนุนทำหน้าที่การประสานงานในระดับพื้นที่ เป็นกลไกกลางที่สามารถเชื่อมโยงและชักชวนแกนนำคนอื่นๆ ในชุมชนมาร่วมกันดำเนินงาน การได้มาซึ่งกลไกกลางดังกล่าวมาจากการประชุมร่วมกันของผู้วิจัยและคณะทำงานวิจัยชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์คั่นหาองค์กรและกลไกที่เป็นตัวบุคคล เพื่อเสริมหนุนกลไกต่างๆ ในสังคมให้มาทำงานร่วมกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำ มีบทบาทหน้าที่ ประสานความร่วมมือการดำเนินงานในพื้นที่ เชื่อมโยงเป้าหมายและวิธีการทำงานระหว่างกลไกพื้นที่และนอกพื้นที่ กลไกประสานกลางดังกล่าวจะต้องมีทรัพยากรในการจัดการ สามารถสนองตอบเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม มีความยืดหยุ่นพอควรในการบริหารจัดการ และสามารถปรับตัวเพื่อรองรับวัฒนธรรมการทำงานที่หลากหลายของผู้ร่วมกิจกรรม และมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

2. การบริหารจัดการ ใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานวิจัย เน้นความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในด้านงบประมาณดำเนินการ การทำแผนปฏิบัติการ ยึดหลักยุติธรรมเสมอภาคมีการเชื่อมโยงหนุนเสริมกันและกัน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบที่สมดุลระหว่างภาครัฐนอกพื้นที่และในพื้นที่ ท้องถิ่น ประชาสังคม และเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น มาร่วมมือกันให้มีความครอบคลุมและสามารถสนองตอบต่อปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละมิติ โดยมีรูปแบบสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ขององค์กรชุมชนในพื้นที่และองค์กรนอกพื้นที่ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การประชุมประจำเดือน การประชุมสัญจร และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเยี่ยมเยียน การนัดรับประทานอาหาร การร่วมกิจกรรมอื่นๆ ของชุมชน

3. ข้อมูลและความรู้ มีการจัดกระบวนการเรียนรู้เสริมศักยภาพให้กับบุคคลและสถาบันของชุมชน ได้แก่ 1) การเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป โดยนำความรู้จากเอกสารที่เป็นชุดความรู้ทั่วไป ชุดความรู้ที่มีการคัดกรองแล้วที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตัวอย่างการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเฉพาะภาวะโลกร้อน การทำผังชุมชน ตลอดจนข้อมูลที่เป็นตัวแผนงานโครงการวิจัย ความก้าวหน้าการดำเนินงาน การแจ้งข่าวสารประชาสัมพันธ์ นำมาสู่การเผยแพร่ต่อสาธารณะในระดับตำบล 2) การเรียนรู้ภายในคณะทำงานที่เป็นตัวแทนของชุมชน ในช่วงแรกจะมีให้ความรู้ในด้านการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศในมุมมองที่กว้างมากกว่าเรื่องของสภาวะโลกร้อน โดยเชื่อมโยงให้เห็นสาเหตุผลกระทบในลักษณะองค์รวม เชื่อมโยงระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ หลังจากนั้น ก็มีการอบรมให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติ กระบวนการเรียนรู้จะเป็นการเสริมศักยภาพให้คณะทำงานชุมชนได้มีความพร้อมก่อนที่จะมีการใช้แบบสอบถามลงไปเพื่อดึงเอาความรู้จากประสบการณ์ตรงในชีวิต และเห็นศักยภาพทั้งเชิงกายภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา และสร้างการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะความเห็นต่อแนวทางแก้ไข จากนั้นก็มีการนำข้อมูลที่ได้มาสู่การสังเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ สร้างการเรียนรู้ร่วมก่อนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การพัฒนาศักยภาพดังกล่าวยังมีผลทำให้คณะทำงานชุมชนได้มองเห็นแง่มุมทางกายภาพ ความรู้ที่มีต่อสภาพภูมิอากาศและมีการรับรู้สิ่งใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวระบบการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีผลต่อการเสนอแนะปัญหา การหาทางออกในการทำแผนในระยะต่อไปด้วยเช่นกัน

4. การออกแบบขั้นตอนและวิธีการ ในช่วงเริ่มต้นการได้มาซึ่งพื้นที่ดำเนินการ มาจากการมีส่วนร่วมของคณะทำงานจากชุมชนตำบลคูเต่าร้องขอให้มีการลงไปดำเนินการในพื้นที่ ผู้วิจัยได้นำร่างแนวทางดำเนินการลงไปจัดประชุมร่วมกับคณะทำงานชุมชนให้ข้อเสนอแนะ ปรับปรุงขั้นตอน แนวทางดำเนินงาน และวางแผนดำเนินงานในลักษณะที่ยืดหยุ่น เปิดกว้าง แต่กำหนดเป้าหมายชัดเจนไม่เปลี่ยนแปลง การเปิดช่องว่างให้มีการปรับเปลี่ยนในทางปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างทางได้ดี และอยู่บนพื้นฐานประชาธิปไตยกล่าวคือ ผู้วิจัยและคณะทำงานวิจัยชุมชนตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ ในแง่การพัฒนาระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยนำความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม และประสบการณ์ตรงที่มีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมกับหลายองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะแนวทางของสมัชชาสุขภาพ ตาม พรบ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่เน้นการใช้พลังทางสังคมควบคู่กับพลังของความรู้ และพลังทางการเมือง สร้างการมีส่วนร่วมทำงานด้วยกันของผู้นำ 4 ฝ่ายได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ ผู้นำทางศาสนา และผู้นำธรรมชาติ โดยมีเครือข่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกพื้นที่ มาระดมความเห็นจนได้ฉันทามติร่วมกัน กล่าวในแง่การทำกระบวนการระดมความเห็น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นคนกลางและมีทักษะในการดำเนินการดังกล่าวจะมีบทบาทนำในแง่การอำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล เพื่อค้นหาแนวทางที่ต้องการ การดำเนินงานวิจัยได้มีการรวบรวมผู้ทรงคุณวุฒิ และจิตอาสาในชุมชนมาร่วมได้มาก การดำเนินการระหว่างทางมีช่องทางให้ชุมชนได้สะท้อน

ปัญหาของแต่ละชุมชนจนเห็นเป็นภาพรวมของตำบล การดำเนินงานวิจัยจึงเป็นโอกาสในการดึงคนที่คิดเหมือนกันมาทำงานด้วยกัน

5. การสื่อสาร มีทั้งการสื่อสารกับคณะทำงานวิจัยและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่ การสื่อสารในพื้นที่เป็นปัจจัยหนุนที่สำคัญที่สุด ทั้งเป็นไปเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ระหว่างกัน และการสื่อสารเพื่อช่วยลดช่องว่างความไม่เข้าใจในการดำเนินงาน มีทั้งรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการผ่านช่องทางสื่อสารหลายรูปแบบ ได้แก่ การสื่อสารผ่านระบบเอกสาร มีทั้งการใช้จดหมาย การจัดส่งเอกสารการเรียนรู้ การสื่อสารผ่านกิจกรรมประชุมคณะทำงาน มีการประชุมแกนนำองค์กรในชุมชนร่วมกับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ สลับกับประชุมสัญจรในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมที่หลากหลาย และในกิจกรรมสำคัญ จะมีการบันทึกเสียงสาระสำคัญของการดำเนินงานเพื่อนำไปติดต่อ จัดทำเป็นสื่อสำหรับออกอากาศผ่านเสียงตามสายในพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ไปพร้อมกัน เป็นการกระตุ้นความสนใจของชุมชน สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนที่มีต่อการดำเนินงาน อีกทั้งได้รับรู้ความเคลื่อนไหว และเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังมีการกระตุ้นการรับรู้ภายนอกพื้นที่ นำการบันทึกเสียงเพื่อนำไปติดต่อ ออกอากาศผ่านเครือข่ายวิทยุชุมชน วิทยุกระแสหลักในอำเภอหาดใหญ่ และในการจัดกิจกรรมสำคัญ เช่น การคืนข้อมูล การจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ได้ประสานสื่อในท้องถิ่นมาร่วมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การดำเนินการ การสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายสื่อเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีสื่อที่เป็นพันธมิตรหลักในการทำงานได้แก่ วิทยุชุมชน FM.101.00 MHz วิทยุกระแสหลัก FM.88.00 MHz เคเบิลทีวีท้องถิ่น สื่อทางเลือก www.hatyaicityclimate.org www.manager.co.th เฟซบุ๊ก การสื่อสารจึงเป็นทั้งการสร้างการเรียนรู้เพื่อให้ชุมชนเข้าใจเป้าหมายและเนื้อหาสาระของงาน และเป็นช่องทางการสื่อสารต่อสังคม

สรุปและอภิปราย

จากผลการศึกษา สรุปได้ว่ากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรณีศึกษาพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า ในแง่สถานการณ์ปัญหา พบว่าชุมชนประสบปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลากหลายและครอบคลุมทุกประเภท ได้แก่ อุทกภัยและลมพายุพัดกระหน่ำเป็นปัญหาหลัก โดยเฉลี่ย 1-2 ครั้งต่อปีในคาบเวลา 30 ปี ได้รับผลกระทบทุกหมู่บ้าน แต่ชุมชนยังขาดความตระหนักด้วยมีความเชื่อว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ โดยเฉพาะชุมชนมุสลิม และขาดการมีส่วนร่วม นอกจากนั้นก็มีพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่ง และภัยแล้ง ได้แก่ หมู่ 1,2,3,5,6

โดยเฉลี่ย 1-2 ครั้งต่อปี ในคาบเวลา 30 ปี และผลการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศดังกล่าว มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในด้านสุขภาพ ที่ชี้ชัดว่าส่งผลทำให้เกิดภาวะเครียด เกิดโรคที่เกี่ยวข้องทางเดินหายใจ โรคไข้เลือดออก เป็นปัญหาหลัก ส่วนด้านเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง อาชีพจากเกษตรกรรมไปรับจ้าง มีรายจ่ายด้านอาหารและพลังงานมากขึ้น ด้านความมั่นคงในชีวิ และทรัพย์สิน ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งทำให้ทรัพย์สินเสียหาย พื้นที่การเกษตรลดลงและ ผลผลิตเสียหาย ด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีป่าชายเลน สัตว์น้ำลดลง อากาศร้อน น้ำอุปโภค/บริโภค ไม่สะอาดและไหลไม่ต่อเนื่อง และมีพื้นที่เสี่ยงภัยที่สุดได้แก่ หมู่ 3.5, 7.9

ในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะพบว่ากระบวนการพัฒนาระบบกระบวนการนโยบายสาธารณะ แบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กระบวนการสำคัญ ได้แก่

1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ภายใต้บริบทชุมชนท้องถิ่นดังเช่นตำบลคูเต่า มาจากปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะมีมากขึ้นในอนาคตและเกิดขึ้นด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน ได้แก่ สมาองค์กรชุมชนตำบลคูเต่า ให้มีส่วนร่วมสามารถ ประสานความร่วมมือกับสถาบันศาสนาทั้งสองศาสนา สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วน ท้องที่และท้องถิ่น กลุ่มองค์กรชุมชนอื่นๆ ให้สามารถเข้าถึงปัญหา ทำให้ชุมชนมีความรู้เป็น เสมือนอำนาจของตัวเอง ทำให้เกิดความตระหนักลุกขึ้นมาแสดงบทบาท และเห็นโอกาสนำ เอาความรู้ ภูมิปัญญา ประเพณีวัฒนธรรมมาปรับใช้ในการแก้ปัญหา

2) การสร้างทางเลือกและตัดสินใจเชิงนโยบาย การศึกษาพบว่าการสร้างทางเลือก ดังกล่าวสามารถร่วมพิจารณาและวิเคราะห์ความเสี่ยง จนได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็น องค์กรรวม สนองตอบปัญหาในหลายด้านไปพร้อมกัน และนำจุดเด่นของชุมชนที่มีสองวิถี วัฒนธรรมมามีส่วนในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพัฒนาตำบล โดยเฉพาะ การเสริมรายได้ สร้างความหลากหลายทางอาชีพบนฐานทรัพยากร วิถีวัฒนธรรม สำหรับ ที่มาของทางเลือกนโยบายสาธารณะนั้นสอดคล้องกับ มอร์ (Mohr, 1969 : 111-126) ในแง่ การกำหนดภาพอนาคตของชุมชน มาจากการใช้จินตนาการ (imagination) สร้างภาพชุมชน ที่มีการผสมผสานการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานความหลากหลายทาง วัฒนธรรม และแต่ละมาตรการที่เป็นทางเลือกแต่ละยุทธศาสตร์ มีที่มาจากจินตนาการ (imagination) ผสมกับความคิดสร้างสรรค์ (creativity) เป็นหลัก ส่วนการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะ (public policy decision making) นำทางเลือกมาสู่การตัดสินใจ นโยบายสาธารณะได้ใช้ทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึก มองภาพกว้าง ถึงสภาพปัญหาและศักยภาพที่ครอบคลุมพื้นที่ วิถีวัฒนธรรม ทรัพยากร สภาพภูมิอากาศ และมองในทางลึกถึงความพร้อม ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ความรู้และภูมิปัญญา

ที่เป็นประสบการณ์เฉพาะพื้นที่ ในบางกรณีการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเล็กน้อย เช่น การต่อยอดแนวทางแก้ปัญหาน้ำเสียในครัวเรือน การสร้างกองทุนชุมชน การสร้างระเบียบ กติกาชุมชน แต่ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้การสำรวจตรวจสอบอย่างละเอียดตามทฤษฎี ของหลักการเหตุผล เช่น การทำโรงน้ำชุมชน การพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และนำทางเลือกเชิง นโยบายในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างการรับรู้ และ ให้ชุมชนร่วมตัดสินใจต่อทางเลือกนโยบายสาธารณะ มีการจัดสมัชชาสภาองค์กรชุมชน เป็นการตัดสินใจร่วมกัน

3) กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การศึกษาพบว่าแนวทางที่ควรจะเป็น ก็คือการผสมผสานการรับมือผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต เข้ากับกิจกรรมการพัฒนา บนฐานการมีส่วนร่วมขององค์กรหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรชุมชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มเสี่ยง ได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ เพื่อให้ได้เข้าถึงความรู้ลดความเสี่ยงต่างๆด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม หากต้องการยกระดับ การพัฒนาองค์กรชุมชนหรือสถาบันทางสังคมในชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ยังพบข้อจำกัด ในด้านทรัพยากรที่เป็นตัวบุคคลขององค์กรหรือสถาบันชุมชนซึ่งมีความพร้อมไม่เท่าเทียมกัน ในแต่ละหมู่บ้านที่จะต้องได้รับการหนุนเสริมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ในแง่รูปแบบของนโยบายสาธารณะ ในการศึกษากรณีนี้ยังพบอีกว่าการจัดการชีวิต ตัวเองนั้นสามารถจัดการร่วมกันและไม่ได้แยกส่วนเด็ดขาดจากภาครัฐ หรือท้องถิ่น แต่พยายาม ประนีประนอม ยอมรับในข้อจำกัดกันและกัน เรียนรู้กันและกัน พัฒนาความสัมพันธ์ส่งผล ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และนอกจากนี้ในเชิงกลยุทธ์หรือมาตรการทางนโยบายสาธารณะ และที่สำคัญก็คือ การรับมือและปรับตัวเป็นเรื่องจำเพาะในแต่ละพื้นที่ จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ ที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเข้มแข็งของสถาบัน/องค์กรชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นตลอดจนวัฒนธรรม ทรัพยากรและภูมิอากาศ

บรรณานุกรม

- โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Asian Cities Climate Change Resilience Network – ACCCRN). (2552). **ยุทธศาสตร์การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่ (Hat Yai City Climate Resilient Strategies)**. ม.ป.ท.
- Mohr, L. B. (1969). "Determinants of innovation in organizations," **American Political Science Review**. 63(3), 111-126.
- "Report from Intergovernmental Panel on Climate Change," (2007). สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2555, จาก <http://www.slwvd.com/agendas/Full/2007/06-07-07/Item%2010b.pdf>.