

การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ชาคริต โภชะเรือง^ก✉ อมร รอดคล้าย^ข ปาริชาติ วิสุทธิสมภาร^ค

^กผู้จัดการ มูลนิธิชุมชนสงขลาอาจารย์พิเศษ

^ขอาจารย์พิเศษ/นักวิจัย สถาบันการจัดการระบบสุขภาพ/แพทยเวชปฏิบัติ ชีววัฒนาคลินิกเวชกรรม

^คผู้อำนวยการสถานวิจัยการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศพื้นที่ภาคใต้แบบบูรณาการ

✉ kahlao@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ผลการศึกษาศถานการณ์ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาชนในชุมชนเทศบาลตำบลคูเต่า 2) ศึกษาการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วิธีการศึกษา ใช้การถอดบทเรียนจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ผ่านวิทยานิพนธ์ “การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษา พื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา” ที่ผู้เขียนได้วิจัยร่วมกับชุมชน ผลการศึกษพบว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ เกิดอุทกภัยและวาตภัย เฉลี่ย 1-2 ครั้งต่อปีในรอบ 30 ปี โดยมีพื้นที่เสี่ยงภัยที่สุดได้แก่ หมู่ 1, 2, 3, 5 และ 6 และกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรให้ความสำคัญกับการเสริมอำนาจให้กับสถาบันของท้องถิ่น การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นเรื่องจำเพาะของแต่ละพื้นที่ตั้งกรณีศึกษาดำบลคูเต่า เช่นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำเพื่อลดผลกระทบในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งมีการพัฒนาระบบการเตือนภัยอุทกภัยโดยองค์กรชุมชนแสดงบทบาทร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่น และผู้นำศาสนา มีการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกำหนดแนวทางเตือนภัยระดับชุมชน การพัฒนากลไกเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ และผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในแผนการพัฒนาท้องถิ่น และพบว่า ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ กลไกประสานงานกลาง การบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล การกำหนดขั้นตอนและวิธีการอย่างมีส่วนร่วมและยืดหยุ่น การเข้าถึงข้อมูลและความรู้ และการสื่อสารทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ; การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ; คุณภาพชีวิต

Participatory Water Management to Cope with Climate Change: A Case Study of Kutao District Municipality, Hatyai, Songkhla

Chakrit Phocharueang^{a,✉} Amorn Rodklai^b Parichart Visuthismajarn^c

Manager, Songkhla Community Foundation

^bLecturer/Researcher, Health System Management Institute/

Physician, Cheeva-watana Primary Care Clinic

^cDirector, Research center of Integrated Ecotourism Management in Southern Thailand

✉ Corresponding author: kahlao@gmail.com

Abstract

The purposes of the study were as follows: 1) to study the problems caused by climate change that affects the life quality of the people in Kutao municipality; and 2) to study the development of the process of public policy regarding participation in water management in order to cope with climate change. The research was conducted by synthesizing participatory action research via a thesis entitled “The Development of a participatory public policy process to cope with climate change: a case study of Kutao Municipality, Hatyai, Songkhla” for which the author had done research with the community. The results indicated that the problems of climate were floods and storms, at an average of 1-2 times annually in 30 years. The areas subject to the most risk were Moo 1, 2, 3, 5 and 6. The process of public policy regarding participation in water management in order to cope with climate change should pay attention to the empowerment of local institutions. The adaptation to climate change was specific to particular areas, as in the case study of Kutao district. The strategy of water management was implemented to minimize the impacts in areas of risk and a flood warning system was developed. Community organizations participated with local administrative organizations and religious leaders to determine warning methods at the community level, to develop an alert mechanism, to assess the situation, and finally to integrate everything in the scheme of local development. It was found that there were supporting factors, such as a mechanism for center cooperation, management with good governance, determination of the steps and methods with participation and flexibility, access to data and knowledge, and formal and informal communication.

Keywords: Public policy; Climate change; Quality of Life

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ได้ให้คำจำกัดความของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ว่าหมายถึง “การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของชั้นบรรยากาศโลกและเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มากกว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความแปรปรวนทางสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในช่วงเวลาเดียวกัน” ในช่วง 1,000,000 ปีที่ผ่านมา เราผ่านช่วงยุคโลกร้อนกับยุคน้ำแข็ง คือ ยุคน้ำแข็งปกคลุมกับยุคน้ำแข็งละลายจากสภาวะโลกร้อนสลับกันไม่ต่ำกว่า 7-8 ครั้งที่ผ่านมา (Thanawat, 2011) ในคาบเวลาหมื่นปีนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการ คือ 1 วงโคจรของโลกรอบดวงอาทิตย์เปลี่ยนแปลงขนาดความรี เมื่อโลกเข้าใกล้ดวงอาทิตย์อุณหภูมิก็จะสูงขึ้น 2. แกนหมุนของโลกส่าย (เป็นวงคล้ายลูกข่าง) รอบละเฉลี่ยประมาณ 22,000 ปี ทำให้แต่ละพื้นที่ของโลกได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์ไม่เท่ากัน และ 3. แกนของโลกเอียงทำมุมระหว่าง 22.6-24.2 องศา กับระนาบของวงโคจรโลกรอบดวงอาทิตย์กลับไปกลับมาในคาบเวลา 41,000 ปี แต่ในระยะเวลาสั้นร้อยปีที่ผ่านมา สาเหตุของฝนแล้งหรือไม่ตกตามฤดูกาล มาจากสาเหตุความเสียดุลของบรรยากาศ ผิวโลกขาดความชุ่มฉ่ำเพราะมีต้นไม้ น้อยกว่าที่ควรจะเป็น และอีกสาเหตุคือ อุณหภูมิของอากาศสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะปรากฏการณ์เรือนกระจก (Imbrie, 1986) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดจากกิจกรรมในการพัฒนาของมนุษย์ สถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกจึงมีความเชื่อมโยงกับบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศและของโลก ในขณะเดียวกัน สถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศหลัก ๆ ได้แก่ อุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน ระดับน้ำทะเล และสภาพอากาศรุนแรงหรือการเกิดลมพายุรุนแรงต่าง ๆ

ส่วนการพัฒนาโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น จากการศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้น และให้ความหมายนโยบายสาธารณะในลักษณะของนโยบายของสาธารณะ ซึ่งความหมายถึงทิศทางที่สังคมต้องการและความมุ่งหวังของสังคมที่จะดำเนินการไปในทิศทางนั้นและเป็นทิศทางหรือแนวทางขั้นตอน กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ เพื่อสร้างสายความสัมพันธ์ในการตัดสินใจของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและสังคม (Dejraht, 2004) แนวทางนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น “ประกาศของรัฐ” มาสู่ “ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม” ขณะเดียวกัน กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน (Sirisampan, 2001) ได้แก่ 1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formation) 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Alternative Development and Decision Making) 3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) 4) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) และ 5) ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นแล้วทั่วโลก เป็นปัญหาร่วมสมัยที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น พบ

มากขึ้น และส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในทุกระดับ โดยเฉพาะชุมชน แต่ก็กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับชุมชนในประเทศไทยที่จะรับมือหรือปรับตัว เพื่อลดความเสี่ยงหรือความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น ชุมชนส่วนใหญ่ยังขาดองค์ความรู้หรือการนำความรู้จากการวิจัยหรือการค้นพบในหลายพื้นที่นำมาสู่การปรับใช้ในระดับพื้นที่ของตน ผนวกกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้ามาร่วมแก้ปัญหาที่เป็นปัญหาสาธารณะดังกล่าว

การวิจัยชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ปัญหากับการพัฒนากระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะการบริหารจัดการน้ำ เพื่อนำบทเรียนที่ได้ไปปรับใช้เป็นประโยชน์สำหรับการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประชาชนในชุมชนพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า
2. เพื่อศึกษาการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยใช้การสังเคราะห์บทเรียนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) วิทยานิพนธ์ “การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษาพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา” ซึ่งได้วิจัยร่วมกับชุมชนตำบลคูเต่า โดยให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการน้ำเป็นหลัก ซึ่งได้ใช้การวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลสถานการณ์ปัญหาผ่านแบบสอบถามระดับครัวเรือน 500 ชุด กลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนประชาชน 10 หมู่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น 500 ครัวเรือน (จากจำนวน 346 ครัวเรือนเมื่อคิดตามสูตร Yamane และเก็บได้จริง 473 ครัวเรือน) มาจากการสุ่มตัวอย่างใช้แบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) และเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลผ่านการประชุม การสนทนากลุ่ม การจัดทำแผนที่ชุมชน สํารวจข้อมูลมุ่งเน้นตัวแปรสำคัญด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้แก่ ระดับของอุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน การเกิดของพายุมรสุมและการขึ้นลงของน้ำทะเล ว่ามีผลต่อคุณภาพชีวิตที่ประยุคตรอบแนวคิดขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] และวิจัยเชิงพัฒนา ระดมสมอง (Brain Storming) เพื่อค้นหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งด้านบุคคล สังคม สภาพแวดล้อม วิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและหามาตรการเชิงนโยบายเพื่อการรับมือ ด้วยเทคนิค SWOT Analysis กลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนประชาชน (พื้นที่/อาชีพ/ศาสนา) ผู้รับผิดชอบหรือผู้แทนเชิงนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น หรือองค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับยุทธศาสตร์ ประชุมกลุ่มระดมความเห็นจำนวน 20-40 คน นำข้อมูลมาสู่การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะ 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formation) 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Alternative Development and Decision Making) 3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Public Policy

Implementation) 4) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) และ 5) ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination)

ผลการศึกษา

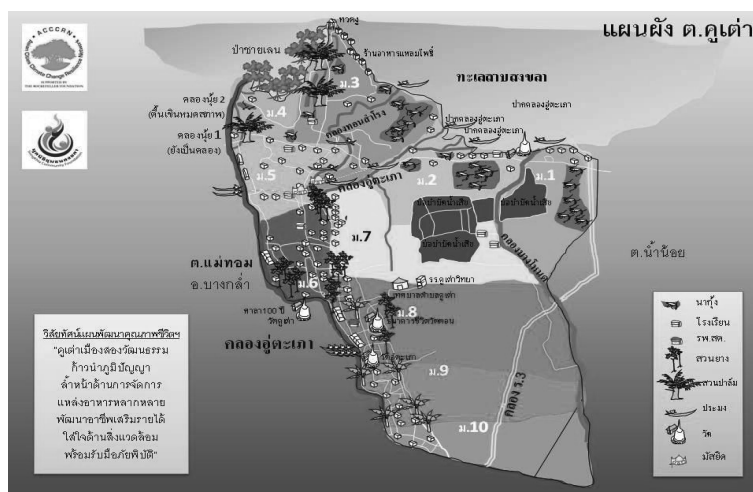
สถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาชนในชุมชนเทศบาลตำบลคูเต่า

ชุมชนตำบลคูเต่ามีพื้นที่ทั้งหมด 21 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ทิศเหนือติดกับทะเลสาบสงขลาและเป็นส่วนเดียวของอำเภอหาดใหญ่ซึ่งติดกับทะเล ทิศใต้ติดกับเทศบาลเมืองคลองแห ทิศตะวันออกติดกับเทศบาลตำบลน่าน้อย ทิศตะวันตกติดกับตำบลบางกล่ำ สภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ปลายน้ำเป็นที่ราบลุ่มรับน้ำจากต้นน้ำของคลองอู่ตะเภาออกสู่ทะเลสาบสงขลา ประสบเหตุน้ำท่วมขังเกือบทุกปี 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 46.3 การศึกษาเฉลี่ยทั้งตำบล จบเพียงชั้นประถมเท่านั้นถึงร้อยละ 33.3 ภาวะการมีงานทำค่าเฉลี่ยทั้งตำบล ทำงานแล้ว ร้อยละ 52.5 ประกอบอาชีพหลัก ได้แก่ค้าขาย ร้อยละ 17.7 ประมง ร้อยละ 11.2 ค้าขายและประมง ร้อยละ 8.1 ภูมิลำเนาของสมาชิกในครัวเรือน ค่าเฉลี่ยทั้งตำบลพบว่าส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมในชุมชน ร้อยละ 94.9 ส่วนพื้นฐานด้านสุขภาพของสมาชิกในครอบครัว ปรากฏว่าไม่ป่วยเป็นโรค ร้อยละ 47.8 จัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์สุขภาพดี ใช้สิทธิในการรักษาพยาบาลด้วยสิทธิบัตรทอง ร้อยละ 49.9 ปรากฏดังตารางที่ 1

ชุมชนคูเต่าตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มตอนปลายของคลองอู่ตะเภาและส่วนหนึ่งติดชายฝั่งทะเลสาบสงขลา มีที่ราบลุ่มผืนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนาในอดีต แต่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่นาเป็นนาุ้ง มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ทำลายป่าชายเลนที่เคยมีอย่างสมบูรณ์ โดยมีนายทุนมาจากต่างถิ่นเข้ามาเป็นเจ้าของที่ดิน ดังปรากฏในภาพที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง

ตัวแปร		ม.1	ม.2	ม.3	ม.4	ม.5	ม.6	ม.7	ม.8	ม.9	ม.10	รวมทั้งตำบล	
		ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.จำนวนสมาชิก	4-6 คน	72.4	63.6	59.6	36.8	53.0	55.9	50.0	61.8	62.2	64.9	269	56.9
	7-10 คน	10.3	0	14.0	26.3	24.2	11.8	31.7	20.0	6.7	5.4	90	19.0
2.อายุ	18-60 ปี	65.6	54.3	50.0	55.6	55.4	66.9	54.8	58.9	58.2	65.2	1153	57.5
3.การนับถือศาสนา	พุทธ	100	100	50.9	89.5	6.1	76.5	6.7	94.5	100	89.2	254	53.7
	มุสลิม	0	0	49.1	10.5	93.9	23.5	93.3	5.5	0	10.8	219	46.3
4.การศึกษา	ประถม	50.0	25.0	30.2	26.2	38.2	40.0	37.3	2.1	41.2	40.7	585	33.3
	ปริญญาตรี	13.2	12.5	12.2	3.8	11.4	16.4	7.8	20.5	5.2	11.8	194	11.1
5.ภาวะการมีงานทำ	ทำงานแล้ว	65.4	39.5	46.6	57.5	43.9	73.3	46.9	58.3	53.5	60.4	953	52.5
	กำลังศึกษา	28.5	34.8	42.8	25.0	40.4	14.6	39.1	23.8	36.0	28.8	613	33.8
6.อาชีพ	ค้าขาย	6.9	9.1	15.8	21.1	19.7	17.6	25.8	14.5	11.1	13.5	84	17.7
	ประมง	10.3	18.2	36.8	0	7.6	5.9	16.7	0	0	0	53	11.2
7.สถิติการรักษาสุขภาพ	บัตรทอง	27.6	45.5	59.6	63.2	54.5	35.5	70.8	10.9	35.6	59.5	236	49.9



ภาพที่ 1 แสดงแผนผังตำบลคูเต่า

ชุมชนคูเต่ามีแหล่งน้ำสำคัญได้แก่ คลองอู่ตะเภา คลองบางโหนด คลองทอนสำโรง นอกจากนั้นก็มีลำคลองสาขากระจายกระจายไปทั่ว บางแห่งก็เป็นคลองตาย บางแห่งก็มีการขุดใหม่ และมีคลองระบายน้ำ ร.3 ตัดผ่านเพื่อระบายน้ำไปสู่ทะเลสาบ ในปัจจุบันชุมชนมีปัญหาในด้านแหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภค ซึ่งมาจากประปาหมู่บ้าน ร้อยละ 49.9 น้ำที่ใช้ในการบริโภคมาจากน้ำประปาหมู่บ้าน ร้อยละ 27.3 ปัญหาของชุมชนที่เกิดจากการใช้น้ำบริโภคอุปโภคดังกล่าว ได้แก่ ความสะอาดและน้ำประปาไหลไม่ต่อเนื่อง โดยประชากรตัวอย่างที่ประสบปัญหาดังกล่าว ร้อยละ 22.0 นอกจากนั้นยังเป็นที่ตั้งของบ่อบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ รองรับน้ำเสียจากเมืองหาดใหญ่เข้ามาบำบัด ก่อนปล่อยลงสู่ทะเลสาบ และประสบปัญหาน้ำเสียในชุมชน ร้อยละ 16.0 จากบ่อกัก โรงงาน คริวเรือน

ทุนทางสังคมที่สำคัญ

ตำบลคูเต่ามีทุนทางทรัพยากรที่สำคัญจำนวนมาก ได้แก่ หมู่ 1-7 มีอาหารทะเลที่ขึ้นชื่อ ได้แก่ ปลากระบอก โดยเรียกรวม ๆ กันว่า “ปลาบอกบ้านควน” (อย่างไรก็ตาม ชื่อนี้ไม่ได้หมายความว่า มีแต่ปลากระบอกแต่รวมอาหารทะเลอื่นๆ เข้าด้วย เช่น กุ้ง ปู ปลาชิ้งงา ปลาหลัง หั่วอ่อน ปลาทองเทียว อาหารทะเลที่มีรสชาติดีเนื่องจากอยู่ในสภาพพื้นที่ 2 น้ำ ได้แก่ น้ำจืด และน้ำเค็มผสมกัน) หมู่ 8,9,10 มีผลิตภัณฑ์เชือกกล้วย มีหัตถกรรมจักสานจากเตยหรือปาล์มน้ำ หมู่ 5 มีอ้อยเหลืองหางช้างมีรสชาติดีหอมหวาน ส้มโอคูเต่า หมู่ 6 มีขนมพื้นบ้าน ได้แก่ ข้าวพอง, ทองม้วน, ขนมคอบเปิด, ขนมงา, ขนมจีน, อ้อย, เส้นก้วยเตียว หมู่ 3 มีเพลงเรือแหลมโพธิ์ที่เป็นการแสดงพื้นบ้านที่เป็นเอกลักษณ์หนึ่งเดียวของจังหวัดสงขลา คู่กับการแข่งเรือและเรือพระทางน้ำ หมู่ 6-10 มีผักบ้านคูเต่า ประกอบด้วย ผักใบ ผักบุ้งจีน ผักบุ้งยอด ผักคะน้า ผักกาดขาว ผักกวางตุ้ง แตงกวา ถั่วฝักยาว พริก มะเขือทุกประเภท บวบ เป็นต้น หมู่ 8 มีท่าเรือเป็นที่มาของคลองอู่ตะเภา มีหาดหอย(ท่าควาย) เป็นจุดรวมแข่งเรือในอดีตเป็นจุดรวมของเรือพระทางน้ำ 70 ลำ มีป้าชายเลนสภาพสมบูรณ์ในบริเวณอ่าวกุล มีวัดสำคัญได้แก่ วัดอู่ตะเภา ซึ่งเป็นวัดแห่งแรกของอำเภอหาดใหญ่ มีอายุกว่า 500 ปี และวัดดอน มีมัสยิดสำคัญ คือ มัสยิดบ้านเหนือ มีโรงเรียนมัธยม 1 แห่ง โรงเรียนประถม 5 แห่ง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพพระดับตำบล 1 แห่ง มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ คือ แหลมโพธิ์

ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผลการศึกษาผลกระทบในพื้นที่เทศบาลตำบลคูเต่า ปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงภัยพิบัติในรอบ 30 ปี

ตัวแปร		ม.1	ม.2	ม.3	ม.4	ม.5	ม.6	ม.7	ม.8	ม.9	ม.10	รวมทั้งตำบล	
		ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.ภัยพิบัติจากปริมาณฝน อุณหภูมิ ลมพายุ และการขึ้นลงของน้ำทะเล	น้ำท่วมและลมพายุพัดกระหน่ำ	93.1	36.4	43.9	78.9	34.8	0	0	40.0	60.0	18.5	178	37.6
	น้ำท่วม	0	27.3	19.3	21.1	10.6	32.4	64.2	34.5	24.4	48.6	161	34.0
	น้ำท่วมและกัดเซาะชายฝั่ง	0	27.3	14.0	0	37.9	11.8	0.8	3.6	2.7	0	47	9.9
	ภัยแล้ง 1-2ครั้งต่อปี	0	63.6	64.9	15.8	56.1	61.8	65.8	50.9	100	89.2	290	61.3
2.ผลกระทบจากภัยพิบัติ	เสียชีวิตทรัพย์สิน	0	18.2	7.0	10.5	4.5	20.6	35.0	20.0	17.8	29.7	90	19.0
	เสียชีวิตทรัพย์สินและสัตว์นำลดลง	0	45.5	0	0	54.5	26.5	9.2	29.0	28.9	0	90	19.0
3.ความถี่ของการเกิด	1-2 ครั้ง/ปี	100	72.7	73.7	94.7	75.2	82.4	75.0	63.6	95.6	86.5	375	79.3
4.การมีส่วนร่วมของชุมชน	ไม่มี	41.4	0	15.8	10.5	54.5	35.3	28.3	27.3	11.1	73.0	152	32.1
	ให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้าน	6.9	81.8	52.6	5.3	18.2	26.5	49.2	27.3	8.9	16.2	147	31.1

กลุ่มตัวอย่างระบุว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นประจำสม่ำเสมอได้แก่ เกิดน้ำท่วมและลมพายุพัดกระหน่ำ ร้อยละ 37.6 น้ำท่วม ร้อยละ 34.0 น้ำท่วมและกัดเซาะชายฝั่งร้อยละ 9.9 ช่วงเวลาในการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในแต่ละปี จำนวน 1-2 ครั้งร้อยละ 79.3 สรุปลแล้วภัยจากอุทกภัยหรือน้ำท่วมนี้เกิดผลกระทบกับทุกหมู่บ้าน ส่วนการเกิดภัยแล้งในพื้นที่ในแต่ละปี มีจำนวน 1-2 ครั้ง ร้อยละ 61.3 การเกิดวาตภัย (ลมพายุ) ของพื้นที่ในแต่ละปี เฉลี่ย 1-2 ครั้ง ร้อยละ 68.3 และการกัดเซาะชายฝั่งและการขึ้นลงของน้ำทะเลก็เกิดขึ้น 1-2 ครั้ง ร้อยละ 57.7 โดยเกิดขึ้นกับพื้นที่ริมทะเลสาบเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ หมู่ 5,3 และ 2 ลักษณะผลกระทบนั้นทำให้เสียชีวิต ร้อยละ 19.0 เสียทรัพย์สินและสัตว์น้ำลดลง ร้อยละ 19.0 เสียทรัพย์สินและเป็นหนี้สิน ร้อยละ 12.9 และการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการป้องกันและรับมือภัยพิบัติ ร้อยละ 32.1 แต่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้าน ร้อยละ 31.1 กรณีนี้จะเห็นได้ว่าชุมชนส่วนใหญ่ที่ช่วยเหลือกันเป็นชุมชนมุสลิม ได้แก่ หมู่ 2, 3 และ 7 ขณะที่ชุมชนพุทธจะพบความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในช่วงน้ำท่วมในหมู่ 6 และ 8

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเฉพาะปัญหาการเกิดอุทกภัย ผลการจัดประชุมกลุ่มย่อย มีการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน โดยวิเคราะห์ตามวงจรของภัยพิบัติ *ช่วงก่อนเกิดภัย* พบว่าสาเหตุของอุทกภัยเกิดจากชุมชนยังไม่เห็นความสำคัญและไม่ตระหนักถึงสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็มีปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม มีสิ่งกีดขวางทางน้ำ ไม่ได้ดูแลเรื่องการวางท่อหน้าบ้าน มีการถมดินก่อนที่จะสร้างบ้าน ในขณะที่ระบบการรับมืออุทกภัยยังไม่มีสัญญาณเตือนภัย อุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่พร้อม เทศบาลตั้งอยู่พื้นที่ราบต่ำ การให้และรับข้อมูลข่าวสารมีน้อยและมีความล่าช้า *ขณะเกิดภัย* นอกจากปัญหาปริมาณน้ำฝนมีมากเกินไปแล้วยังประสบปัญหากระแสน้ำไฟฟ้าหลักใช้ไม่ได้ไฟดับ ไม่มีอุปกรณ์สำรองไฟ ต้นไม้หักโค่นลงมาขวางทางน้ำ ไม่มีพื้นที่สูงสำหรับพาสัตว์ไปอาศัย ชาวบ้านไม่ได้เตรียมตัวไว้ก่อนหน้าจึงเตรียมตัวไม่ทัน และไม่ได้รับข่าวสารเพราะไฟดับ ไม่ได้จัดระบบสำหรับการช่วยเหลือ ไม่มีสัญญาณเตือนภัย หน่วยงานต่างๆ ไม่มีการแบ่งหน้าที่ในการรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้ชาวบ้านมีความสับสนว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นต้องติดต่อหน่วยงานใด *หลังเกิดภัย* บางครั้งเกิดการโจรกรรม ลักขโมยต่าง ๆ บางรายไม่ได้รับเงินชดเชยหลังน้ำท่วมแต่ละครอบครัวแจ้งความเสียหายไม่ตรงกับความเป็นจริง และการช่วยเหลือหรือชดเชยจากภาครัฐไม่มีความเสมอภาค แล้วก็มีน้ำเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น เกิดโรคระบาด การดูแลฟื้นฟูไม่สอดคล้องกับทรัพย์สินที่เสียหาย ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล เกิดเฉลี่ย 1-2 ครั้ง/ปีส่งผลกระทบต่อการลดลงของพื้นที่ริมทะเลการกัดเซาะชายฝั่ง กระบะแหล่งท่องเที่ยว และยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่นำมาผลิตน้ำประปา และใช้ในการเกษตรรวมถึงส่งผลกระทบต่อการทำงานเกษตร และเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงมากขึ้น

นอกจากปัญหาจากธรรมชาติแล้วยังมีปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อม ได้แก่ เป็นพื้นที่รับน้ำเสียจากเขตเมือง ระบบบำบัดน้ำเสียของหาดใหญ่ถูกดำเนินการจัดสร้างให้จากรัฐ ระบบท่อบรรณน้ำเสียไม่ครอบคลุมหาดใหญ่ทั้งหมด ทำให้น้ำเสียส่วนหนึ่งไหลลงคลองรวมกับน้ำเสียในชุมชน บ่อกัก โรงงาน คริวเรือนอีกด้วย สรุปลภาพรวมระดับตำบล สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ตำบลคูเต่าในการรับรู้ของประชากรตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำก็คือ ปริมาณน้ำที่มีมากเกินไปทำให้เกิดอุทกภัย มีพื้นที่ได้รับผลกระทบทุกหมู่บ้าน แต่ชุมชนยังขาดความตระหนัก มีความเชื่อว่าเป็นเรื่อง

ธรรมชาติ นอกจากนั้นก็มีพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการขึ้นลงของน้ำทะเลทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่ง และ
อุณหภูมิที่สูงขึ้นทำให้เกิดภัยแล้ง น้ำอุปโภค/บริโภคไม่สะอาดและไหลไม่ต่อเนื่อง โดยมีพื้นที่เสี่ยงที่สุดได้แก่
หมู่ 1, 2, 3, 5, 6

การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อรับมือการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formation)

ในการศึกษาพบว่า การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมและ
กระบวนการเรียนรู้ทำให้เห็นปัญหาสาธารณะโดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึง
ปัจจุบัน และมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีแนวทางการได้มาดังนี้

1. สนับสนุนองค์กรชุมชนได้มีบทบาทรับมือความเสี่ยง ด้วยการวิเคราะห์ชุมชน โดยผู้วิจัยร่วมกับ
ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา และสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนสถาบันหลักของชุมชนมาเป็น
ผู้รับผิดชอบร่วมกัน มีการประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ร่วมกันวิเคราะห์รับทราบ
สถานการณ์ปัญหาของพื้นที่ รวมถึงสภาพทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบท กลายมาเป็นสังคมที่วิถี
ทุนนิยมเข้ามามีครอบงำเต็มตัว ผู้คนต่างคนต่างอยู่มากขึ้น ในขณะเดียวกันชุมชนขาดความเชื่อมั่นต่อการ
ดำเนินกิจกรรมพัฒนาจากรัฐและท้องถิ่นอย่างรุนแรง แต่ก็มองเห็นโอกาสที่จะฟื้นฟูความเข้มแข็งของชุมชน
ขึ้นใหม่ ด้วยทุนเดิมด้านประเพณีวัฒนธรรมเป็นชุมชน 2 ศาสนาได้แก่ พุทธและอิสลาม ซึ่งไม่มีความขัดแย้ง
สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยดี โดยมีผู้นำศาสนาซึ่งเป็นที่ยอมรับของชุมชนเป็นผู้ยึดโยง และได้ร่วมวิเคราะห์
ทุนทางสังคม เพื่อค้นหาผู้นำที่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงมาเป็นคณะทำงานวิจัย โดยคำนึงถึง
คุณสมบัติ และองค์ประกอบของคณะทำงานให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ได้แก่ ตัวแทนท้องถิ่น
ตัวแทนท้องที่ ตัวแทนชุมชน (สภาองค์กรชุมชน) อสม. และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20-30 คน

2. ชุมชนมีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูล คณะทำงานชุมชนร่วมวางแผนการดำเนินงาน สร้างความ
เชื่อมั่นให้กับชุมชนด้วยการจัดประชุมชี้แจงความเป็นมาของและผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ และได้จัดตั้ง
คณะทำงานประชาสัมพันธ์ มีการพัฒนาศักยภาพคณะทำงานในด้านความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ และเริ่มการสื่อสารผ่านเสียงตามสายที่ใกล้ชิดชุมชนเป็นเวลาต่อเนื่องเดือนละ 20 วันทุกเวลาเช้า
ของวันเป็นเวลา 8 เดือน แนะนำให้ความรู้เบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่มุม
ที่ใกล้ตัวโดยเฉพาะปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ ความก้าวหน้าในการดำเนินการประจำเดือน และเสริม
ศักยภาพให้กับระดับบุคคลให้ตัวแทนชุมชนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหา
ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีต่อคุณภาพชีวิต และเริ่มเก็บข้อมูลประกอบด้วย 3 แนวทาง
ได้แก่ 1) ลงแบบสอบถามข้อมูลระดับครัวเรือนของประชากรใน 10 หมู่บ้าน จำนวน 500 ชุด เพื่อศึกษา
สถานการณ์ปัญหาและแนวทางความต้องการในการแก้ไขปัญหา โดยกำหนดช่วงเวลาของการศึกษาใน
วงรอบ 30 ปี 2) เก็บข้อมูลเชิงกายภาพของตำบลคูเต่าด้วยการทำแผนที่ทำมือชุมชนเพื่อสำรวจเชิง
กายภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลคูเต่า ให้ชุมชนได้รู้จักตัวเองถึงจุด
แข็ง/จุดอ่อนโดยภาพรวม และ 3) จัดประชุมกับผู้สูงอายุที่มีความรู้มาบอกเล่าความเป็นมาของชุมชน
สถานการณ์ปัญหาในแต่ละช่วงเวลาที่ย้อนความถี่มากที่สุดอันได้แก่ปัญหาอุทกภัย และทุนทางสังคมที่มีอยู่

อีกมาก ระหว่างดำเนินการของคณะวิจัยชุมชน ก็มีการประชุมคณะทำงานเพื่อสรุปบทเรียน วิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นปัญหาอุปสรรค พร้อมกับแนวทางแก้ไข เฉลี่ยเดือนละ 1 ครั้ง โดยมีสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกประสานงานกลาง เชื่อมโยงผู้วิจัยและคณะวิจัยชุมชนให้สามารถดำเนินการไปด้วยกัน ผลการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องทำให้คณะวิจัยชุมชนและชุมชนจำนวนหนึ่งเกิดความตระหนักเห็นความรุนแรงของปัญหาทั้งจากระดับครัวเรือนและทางกายภาพและเห็นศักยภาพของชุมชนในด้านต่างๆ ประกอบกับเป็นช่องทางในการเชื่อมโยงแกนนำชุมชนที่มีความตระหนักและรับรู้สภาพปัญหาและต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมาร่วมกิจกรรม ขณะเดียวกันก็ทำให้ชุมชนได้เห็นความตั้งใจของผู้วิจัยในการเข้ามาร่วมงาน โดยใช้เวลาดำเนินการในช่วงนี้ประมาณ 6 เดือน

การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Alternative Aevaluation and Decision Making)

กระบวนการที่ใช้คือการมีส่วนร่วมของผู้ที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบมาร่วมพิจารณาและวิเคราะห์ความเสี่ยง จนได้แนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งในแง่ประเภทของผลกระทบ พื้นที่เสี่ยง และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการวิจัยเปิดโอกาสให้คณะทำงานที่เป็นตัวแทนสถาบันหลักของชุมชนอันประกอบด้วย สภาองค์กรชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และผู้นำศาสนา แสดงบทบาทในการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับชุมชน ร่วมกับผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาของชุมชนระดมความเห็นถึงการแก้ไขปัญห กำหนดยุทธศาสตร์ ให้มีความครอบคลุมปัญหาของพื้นที่ และจัดตั้งคณะทำงานรายยุทธศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะมากขึ้น จากนั้นมีการระดมความเห็น (Brainstorming) ดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ โดยใช้เอกสารตั้งต้นนำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม การสำรวจด้วยแบบสอบถามสถานการณ์ปัญหาและความต้องการในการแก้ไขปัญห รวมทั้งข้อมูลจากการเล่าเรื่องประวัติศาสตร์ชุมชน การศึกษาของดีของตำบล และการทำแผนที่ชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้วยเทคนิค SWOT Analysis และเสนอแนะมาตรการในระดับยุทธศาสตร์ นำเสนอให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ประกอบการพิจารณา มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาของชุมชน และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมนอกจากตัวแทนชุมชนและคณะทำงานแล้วได้มีการประสานหน่วยงานราชการท้องถิ่น ท้องที่ มาร่วมโดยพิจารณาบทบาทภารกิจและมีความรู้ที่สามารถหนุนเสริมชุมชนและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห ร่วมกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วยมาตรการย่อยใน 3 ด้าน ได้แก่ การรับมือ น้ำท่วม การรับมือ น้ำแล้ง และการรับมือ น้ำเสีย ในการดำเนินการระดมความเห็น ผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีทีมงานชุมชนเป็นผู้ช่วย มีการจัดทำเอกสารประกอบ กรณีการรับมือภัยพิบัติ ได้มีการใช้บัตรคำประกอบเพื่อให้ผู้เข้าร่วมทุกคนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น และได้ข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้น โดยวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดในด้านบุคคล สภาพแวดล้อม และระบบ พิจารณาทั้งด้านที่เป็นจุดอ่อนและจุดแข็งที่ทำได้ดี และแนวทางการแก้ปัญหา จนได้มาซึ่งทางออกสำหรับการพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้า กรณีการรับมือ น้ำแล้งและการรับมือ น้ำเสีย ใช้การระดมความเห็น (Brainstorming) เป็นหลัก

ผู้เข้าร่วมระดมความเห็นประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 การประปาส่วนภูมิภาคสาขาหาดใหญ่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลคูเต่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา เทศบาลตำบลคูเต่า ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสงขลา ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เทศบาลนครหาดใหญ่ มูลนิธิชุมชนสงขลา สถานีตำรวจภูธรตำบลคูเต่า คณะทำงานชุมชน ตัวแทนผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน กรรมการชุมชน สภาองค์กรชุมชนและกลุ่มอาชีพ

โดยมีข้อค้นพบมาตรการที่เป็นทางเลือกเชิงนโยบายสาธารณะจากการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษางานวิจัยในต่างประเทศ (Witoon, 2011) ดังต่อไปนี้

1. *มีทางเลือกที่ใช้กลยุทธ์เฉพาะเจาะจงต่อพื้นที่* เช่น การรับมือน้ำท่วมด้วยระบบการเตือนภัย มีการคาดการณ์น้ำล้นหน้า มีการติดตั้งแถบสีวัดระดับน้ำ ติดตั้งป้ายและธงสีเพื่อใช้ในการเตือนภัย การสื่อสารเน้นทางตรงผ่านเสียงตามสาย และเสริมด้วยวิทยุเครื่องแดง 20 จุด เป็นเครือข่ายการเฝ้าระวังในพื้นที่ มีทีมประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ตำบล มีกองทุนชุมชน กรณีน้ำแล้ง ให้มีการจัดทำโรงน้ำชุมชนเพื่อผลิตน้ำดื่มโดยชุมชนมีส่วนร่วม การลดความเสี่ยงด้วยการปรับรูปแบบการผลิตทางการเกษตรเพื่อแก้ปัญหา น้ำแล้ง น้ำท่วม (ระยะสั้น)

รวมถึงการดึงเอาภูมิปัญญาพื้นบ้านและความรู้ และระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมแก้ปัญหา เช่น แก้ไขปัญหาการขึ้นลงของน้ำทะเลจนทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งด้วยการปลูกป่าชายเลน ให้ปลูกร่วมระหว่างโกงกางและลำพูซึ่งมีบทเรียนจากประสบการณ์การนำตะกอนดินของทะเลสาบขึ้นมากองเป็นแนวกันคลื่นและให้ลำพูเกิดขึ้นตามธรรมชาติ

2. *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ* เช่น ยุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อม มีการเพิ่มความหลากหลายของสัตว์น้ำ การฟื้นฟูป่าชายเลน ป่าริมคลอง มีการรณรงค์กักตุนน้ำ (ฮูกุมกวกัด) มีกติกากในการดูแลฟาร์มทะเล ทำกติกากจากระดับชุมชนหรือหรือธรรมนูญตำบลจากคณะกรรมการหมู่บ้าน แล้วเสริมด้วยเทศบัญญัติ หรือกรณีจัดการน้ำเสีย แก้ปัญหาน้ำเสียในครัวเรือน จัดทำบ่อดักไขมันรวมที่ปลายทาง

3. *พัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน* เช่น ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและวัฒนธรรมชุมชน มีการพัฒนาศักยภาพของครัวเรือน การส่งเสริมภาคเกษตรด้วยการผลิตแบบอินทรีย์ โดยใช้ชื่อกลุ่มว่า “เกษตรอินทรีย์คูเต่า” ร่วมกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม วางแผนการผลิตร่วมกันของชุมชน จัดตั้งองค์กรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานจากกระทรวงเกษตร การพัฒนาแบรนด์ของตำบล การจัดตั้งชมรมประมงพื้นบ้านส่งเสริมการออมและจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนปราศจากดอกเบี้ยให้กับสมาชิก การสนับสนุนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบล

4. *สร้างความร่วมมือในการรับมือของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง* เช่น การรับมือน้ำท่วม ได้เชื่อมโยงระบบเตือนภัยกับอนุกรรมการเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์น้ำล้นน้ำคลองอู่ตะเภาและระดับน้ำผ่านกล้อง CCTV กรณีน้ำเสียมีกลิ่นเหม็นหุดใหญ่และปริมาณลด ป้องกันโรงงานไม่ให้ปล่อยน้ำเสีย โดยให้ทุกอปท.มาหารือร่วมกันเพื่อวางระบบ

ส่วนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Decision Making) นำทางเลือกมาสู่การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ มีการจัดสมัชชาสภาองค์กรชุมชน 1 ครั้ง อาศัยอำนาจตามพรบ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จัดประชุมใหญ่เพื่อให้ประชาชนจำนวน 203 คนที่เป็นตัวแทนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน

และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยร่วมกันพิจารณาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สาธารณะและร่วมกันรับรองเป็นฉันทามติ

กล่าวโดยสรุป การศึกษาพบว่า การสร้างทางเลือกดังกล่าวสามารถร่วมพิจารณาและวิเคราะห์ ความเสี่ยง จนได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นองค์รวม สนองตอบปัญหาในหลายด้านไปพร้อมกัน และนำ จุดเด่นของชุมชนที่มีสองวิถีวัฒนธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศและพัฒนาตำบล สำหรับที่มาของทางเลือกนโยบายสาธารณะนั้น มีที่มาจากการใช้ จินตนาการ (Imagination) ผสมกับความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) เป็นหลัก ส่วนการตัดสินใจนโยบาย สาธารณะ (Public policy Decision Making) นำทางเลือกมาสู่การตัดสินใจนโยบายสาธารณะได้ใช้ทฤษฎี การผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึกของ Amitai (1967) มองภาพกว้างถึงสภาพปัญหาและ ศักยภาพที่ครอบคลุมพื้นที่ วิถีวัฒนธรรม ทรัพยากร สภาพภูมิอากาศ และมองในทางลึกถึงความพร้อม ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ความรู้และภูมิปัญญาที่เป็นประสบการณ์เฉพาะพื้นที่ ในบางกรณีการ พิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเล็กน้อย เช่น การต่อยอดแนวทางแก้ปัญหาหน้าผาในครัวเรือน การสร้าง กองทุนชุมชน การสร้างระเบียบกติกาชุมชน แต่ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้การสำรวจตรวจสอบอย่าง ละเอียดตามทฤษฎีของหลักการเหตุผล เช่น การพัฒนาระบบการเตือนภัย การทำโรงน้ำชุมชน การพัฒนา วิสาหกิจชุมชน และนำทางเลือกเชิงนโยบายในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างการรับรู้ และให้ชุมชนร่วมตัดสินใจต่อทางเลือกนโยบายสาธารณะ มีการจัดสมัชชาสภาองค์กรชุมชน เป็นการตัดสินใจร่วมกัน

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มาจากการสร้างความร่วมมือในการ รับมือของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยผนวกไปกับกิจกรรมการพัฒนาของตน สร้างเงื่อนไขลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการยกระดับความสามารถของ ชุมชน ผ่านภารกิจที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ได้มีการร่วมบันทึก ความร่วมมือ (MOU) ในการนำโครงการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและผังชุมชนเพื่อ การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พศ.2555-2559 ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ มีหน่วยงานมีส่วนร่วม ลงนามความร่วมมือ (MOU) 12 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ เทศบาลตำบลคูเต่า กำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลคูเต่า สาธารณสุขอำเภอหาดใหญ่ โครงการ เครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมืองหาดใหญ่ (ACCCRN) มูลนิธิชุมชน สงขลา สภาองค์กรชุมชนตำบลคูเต่า และคณะทำงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ

โครงการสำคัญที่ได้นำไปสู่การปฏิบัติได้แก่ การพัฒนาระบบการเตือนภัยเพื่อรองรับสถานการณ์ การเกิดภัยพิบัติของพื้นที่ในช่วงเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม การจัดตั้งโรงน้ำชุมชนตำบลคูเต่า การจัดตั้ง กลุ่มเกษตรอินทรีย์ตำบลคูเต่า การจัดตั้งกลไก HUB น้ำเสียของหาดใหญ่และปริมณฑล การพัฒนาพื้นที่ ต้นแบบการปลูกป่าชายเลนแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทที่ชุมชนร่วมมือ กับองค์กรความร่วมมือที่มาร่วมบันทึกความร่วมมือซึ่งกันและกัน

การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) และความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination)

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาของการวิจัย ใน 2 ขั้นตอนนี้การศึกษาพบเพียงแนวทางที่ชุมชนเลือกใช้วิธีการให้องค์กรความร่วมมือมีการรายงานผลการดำเนินงานในการจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ประจำปี นำไปสู่การทบทวนนโยบาย แผนงานโครงการต่าง ๆ ใช้ทรัพยากรของตนเพื่อช่วยลดความเสี่ยงให้กับชุมชน

ปัจจัยสนับสนุนกระบวนการ

ทั้งนี้การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมการบริหารจัดการน้ำเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนสำคัญ 5 ด้าน ดังนี้

1. **กลไกประสานงานกลาง** เป็นกลไกกลางในการประสานผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่ และนอกพื้นที่ พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยกลไกสภาองค์กรชุมชนตำบลคูเต่าทำหน้าที่การประสานงานในระดับพื้นที่ เป็นกลไกกลางที่สามารถเชื่อมโยงและชักชวนแกนนำคนอื่น ๆ ในชุมชนมาร่วมกันดำเนินการได้มาซึ่งกลไกกลางดังกล่าวมาจากการประชุมร่วมกันของผู้วิจัยและคณะทำงานวิจัยชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์คั่นหาองค์กรและกลไกที่เป็นตัวบุคคล โดยคำนึงถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้แก่ การเลือกตั้งท้องถิ่น การแบ่งพรรคแบ่งพวกของสถาบันทางสังคม การมีสองวัฒนธรรม จึงต้องการกลไกกลางที่สามารถเชื่อมประสานความร่วมมือ และเสริมหนุนกลไกต่าง ๆ ในสังคมให้มาทำงานร่วมกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำ มีบทบาทหน้าที่ ประสานความร่วมมือการดำเนินงานในพื้นที่ เชื่อมโยงเป้าหมายและวิธีการทำงานระหว่างกลไกพื้นที่และนอกพื้นที่ กลไกประสานกลางดังกล่าวจะต้องมีทรัพยากรในการจัดการ สามารถสนองตอบเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม มีความยืดหยุ่นพอควรในการบริหารจัดการ และสามารถปรับตัวเพื่อรองรับวัฒนธรรมการทำงานที่หลากหลายของผู้ร่วมกิจกรรม และมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

2. **การบริหารจัดการ** ใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานวิจัย เน้นความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในด้านงบประมาณดำเนินการ การทำแผนปฏิบัติการ ยึดหลักยุดิธรรมเสมอภาคมีการเชื่อมโยงหนุนเสริมกันและกัน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบที่สมดุลระหว่างภาครัฐนอกพื้นที่และในพื้นที่ ท้องถิ่น ประชาสังคม และเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น มาร่วมมือกันให้มีความครอบคลุมและสามารถสนองตอบต่อปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละมิติ โดยมีรูปแบบสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ขององค์กรชุมชนในพื้นที่และองค์กรนอกพื้นที่ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การประชุมประจำเดือน การประชุมสัญจร และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเยี่ยมเยือน การนัดรับประทานอาหาร การร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ของชุมชน

3. **ข้อมูลและความรู้** มีการจัดกระบวนการเรียนรู้เสริมศักยภาพให้กับบุคคลและสถาบันของชุมชน ได้แก่ 1) การเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป โดยนำความรู้จากเอกสารที่เป็นชุดความรู้ทั่วไป ชุดความรู้ที่มีการคัดกรองแล้วที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตัวอย่างการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเฉพาะภาวะโลกร้อน การทำผังชุมชน ตลอดจนข้อมูลที่เป็นตัวแผนงานโครงการวิจัย ความก้าวหน้าการดำเนินงาน การแจ้งข่าวสารประชาสัมพันธ์ นำมาสู่การเผยแพร่ต่อสาธารณะในระดับตำบล 2) การเรียนรู้ภายในขณะทำงานที่เป็นตัวแทนของชุมชน ในช่วงแรกจะมีให้ความรู้ในด้านการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมุมมองที่กว้างมากกว่าเรื่องของสภาวะโลกร้อน โดยเชื่อมโยงให้เห็นสาเหตุผลกระทบในลักษณะองค์รวม เชื่อมโยงระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ หลังจากนั้นก็มีกรอบรมให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติ กระบวนการเรียนรู้จะเป็นการเสริมศักยภาพให้คณะทำงานชุมชนได้มีความพร้อมก่อนที่จะมีการใช้แบบสอบถามลงไปเพื่อดึงเอาความรู้จากประสบการณ์ตรงในชีวิต และเห็นศักยภาพทั้งเชิงกายภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา และสร้างการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะความเห็นต่อแนวทางแก้ไข จากนั้นก็มีการนำข้อมูลที่ได้มาสู่การสังเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ สร้างการเรียนรู้ร่วมก่อนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การพัฒนาศักยภาพดังกล่าวยังมีผลทำให้คณะทำงานชุมชนได้มองเห็นแง่มุมทางกายภาพ ความรู้ที่มีต่อสภาพภูมิอากาศและมีการรับรู้สิ่งใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวระบบการจัดการภัยพิบัติซึ่งมีผลต่อการเสนอแนะปัญหา การหาทางออกในการดำเนินการในระยะต่อไปด้วยเช่นกัน

4. การออกแบบขั้นตอนและวิธีการ ผู้วิจัยได้จัดประชุมร่วมกับคณะทำงานชุมชน ให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงขั้นตอน แนวทางดำเนินงาน และวางแผนดำเนินงานในลักษณะที่ยืดหยุ่น เปิดกว้าง แต่กำหนดเป้าหมายชัดเจนไม่เปลี่ยนแปลง การเปิดช่องว่างให้มีการปรับเปลี่ยนในทางปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างทางได้ดี และอยู่บนพื้นฐานประชาธิปไตยกล่าวคือ ผู้วิจัยและคณะทำงานวิจัยชุมชนตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ ในแง่การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยนำความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม และประสบการณ์ตรงที่มีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมกับหลายองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะแนวทางของสมัชชาสุขภาพ ตามพรบ.สุขภาพแห่งชาติ พศ.2550 ที่เน้นการใช้พลังทางสังคมควบคู่กับพลังของความรู้ และพลังทางการเมือง สร้างการมีส่วนร่วมทำงานด้วยกันของผู้นำ 4 ฝ่ายได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ ผู้นำทางศาสนา และผู้นำธรรมชาติ โดยมีเครือข่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกพื้นที่ มามาระดมความเห็นจนได้ฉันทามติร่วมกัน กล่าวในแง่การทำกระบวนการระดมความเห็น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นคนกลางและมีทักษะในการดำเนินการดังกล่าวจะมีบทบาทนำในแง่การอำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล เพื่อค้นหาแนวทางที่ต้องการ การดำเนินงานวิจัยได้มีการรวบรวมผู้ทรงคุณวุฒิและจิตอาสาในชุมชนมาร่วมได้มาก การดำเนินการระหว่างทางมีช่องทางให้ชุมชนได้สะท้อนปัญหาของแต่ละชุมชนจนเห็นเป็นภาพรวมของตำบล การดำเนินงานวิจัยจึงเป็นโอกาสในการดึงคนที่คิดเหมือนกันมาทำงานด้วยกัน

5. การสื่อสาร มีทั้งการสื่อสารกับคณะทำงานวิจัยและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และนอกพื้นที่ การสื่อสารในพื้นที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่สุด ทั้งเป็นไปเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ระหว่างกัน และการสื่อสารเพื่อช่วยลดช่องว่างความไม่เข้าใจในการดำเนินงาน มีทั้งรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการผ่านช่องทางสื่อสารหลายรูปแบบ ได้แก่ การสื่อสารผ่านระบบเอกสาร มีทั้งการใช้จดหมาย การจัดส่งเอกสารการเรียนรู้ การสื่อสารผ่านกิจกรรมประชุมคณะทำงาน มีการประชุมแกนนำองค์กรในชุมชนร่วมกับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ สลับกับประชุมสัญจรในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย และในกิจกรรมสำคัญ จะมีการบันทึกเสียงสาระสำคัญของการดำเนินงานเพื่อนำไปติดต่อ จัดทำเป็นสื่อสำหรับออกอากาศผ่านเสียงตามสายในพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ไปพร้อมกัน เป็นการกระตุ้นความสนใจของชุมชน สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนที่มีต่อการดำเนินงาน อีกทั้งได้รับรู้ความเคลื่อนไหว และเรียนรู้

ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังมีการกระตุ้นการรับรู้ภายนอกพื้นที่ นำการบันทึกเสียงเพื่อนำไปติดต่อ ออกอากาศผ่านเครือข่ายวิทยุชุมชน วิทยุกระแสหลักในอำเภอหาดใหญ่ และในการจัดกิจกรรมสำคัญ เช่น การคืนข้อมูล การจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ได้ประสานสื่อในท้องถิ่นมาร่วมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินการ การสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายสื่อเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีสื่อที่เป็นพันธมิตรหลักในการทำงานได้แก่ วิทยุชุมชน FM.101.00 MHz วิทยุกระแสหลัก FM.88.00 MHz เคเบิลทีวี ท้องถิ่น สื่อทางเลือก www.hatyaicityclimate.org www.manager.co.th เฟซบุ๊ก การสื่อสารจึงเป็นทั้งการสร้างการเรียนรู้เพื่อให้ชุมชนเข้าใจเป้าหมายและเนื้อหาสาระของงาน และเป็นช่องทางการสื่อสารต่อสังคม

สำหรับการมีส่วนร่วมนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมก็คือ การทำให้ทุกคนรู้สึกมีความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) นั่นคือทุก ๆ คนมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการปฏิบัติ ร่วมติดตาม ประเมินผล และร่วมรับประโยชน์ การศึกษาครั้งนี้พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วม อยู่ในกลุ่มของการมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) กล่าวคือ เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การกำหนดปัญหาความต้องการ การตัดสินใจในแนวทางการแก้ปัญหาและความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย (Chaliew Buripakdi et al, 2002) และเป็นไปในแนวทางที่ Puangngang (2001) ศึกษาไว้ว่า จะต้องเปิดโอกาสเปิดใจกว้างร่วมกันสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ประชาชน ได้เป็นส่วนหนึ่งในความเป็นเจ้าของ ถือว่า “สำคัญ” และเป็น “หัวใจกระบวนการมีส่วนร่วม” ดังนั้นการรวมตัวของกลุ่มองค์กรในชุมชนที่มีลักษณะเป็นภาคี ทั้งภาคราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ปราชญ์ชาวบ้าน และกลุ่มต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาระดมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นโดยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำนี้โดยรวมเป็นการการผสมผสานกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง แบบเจรจาต่อรอง และแบบถกเถียงเข้าด้วยกัน กล่าวคือ มีขั้นตอนดำเนินการเป็นไปตามลำดับขั้นตอน ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการกำหนดนโยบายจากรัฐบาล แต่เป็นการก่อตัวจากระดับพื้นที่ แล้วก็มีการใช้กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรองในการตัดสินใจ นำกระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Political Stream) มาบรรจบกันด้วยการเงื่อนไขและกิจกรรมของการวิจัยผลักดันนโยบาย และใช้เครือข่ายพันธมิตรนโยบายนำระดับผู้ปฏิบัติเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย และสร้างการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะยาว และใช้กระบวนการนโยบายแบบถกเถียง ทำความเข้าใจกับวิธีการให้เหตุผลและแนวคิดที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

1. **ระดับชุมชน** ประชาชนควรให้ความสำคัญด้วยการรวมตัวกันทั้งเป็นไปเพื่อสร้างความเข้มแข็ง มีการพึ่งตนเองและพึ่งกันเองมากขึ้น มีการนำทุนทางสังคมในพื้นที่มาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหา สืบเนื่องจากปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กระทบต่อชุมชนมีขอบเขตที่กว้างไกล มีความรุนแรง

กระทบต่อคนจำนวนมาก ทำให้การแก้ปัญหาหลายครั้งมีการกำหนดมาจากนโยบายระดับชาติหรือระดับองค์กรที่ไม่สามารถรองรับความหลากหลายเฉพาะอันเป็นตามบริบทพื้นที่ ทำให้การพัฒนา นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีกระบวนการนำกลยุทธ์หรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขเชิงนโยบายที่มีลักษณะจำเพาะของพื้นที่ มีกลยุทธ์เฉพาะที่มาจากฐานคิดและวิถีวัฒนธรรมของชุมชน เป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันประกอบด้วย การนำทุนทางสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากร ภูมิปัญญาที่มีของตนมาปรับใช้ จึงจะกลายเป็นเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ

2. **ระดับองค์กร** โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัยก็คือ จำเป็นที่จะต้องมีการผนวกการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวไปกับการพัฒนา และร่วมกันสร้างศักยภาพให้กับกลไกที่เป็นสถาบันหลักของชุมชน โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา ศักยภาพ ทุนทางสังคม

3. **ระดับนโยบาย** ควรส่งเสริมการกระจายอำนาจ ด้วยการพัฒนากลไกเชิงสถาบันของชุมชน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งมากพอที่จะรองรับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีความจำเป็นมากสำหรับพื้นที่ สืบเนื่องจากข้อจำกัดของการพัฒนาที่มีรูปแบบการปกครองที่ยังรวมศูนย์กลางอำนาจอยู่ ณ ส่วนกลาง ทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ยึดถือแนวนโยบายสาธารณะแบบสั่งการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down Approach) แม้จะมีผู้บริหารระดับจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลและเชื่อมโยงการทำงาน แต่ด้วยความใหญ่โตของพื้นที่และจำนวนหน่วยงานที่มีปริมาณมากเกินการจัดการ ทำให้เกิดช่องว่างการทำงาน เกิดการแยกส่วน ไม่ให้ความร่วมมือหรือให้ความสำคัญ หรือขาดความต่อเนื่อง ขณะที่ผู้บริหารมักเปลี่ยนแปลงนโยบายไปตามตัวบุคคล ปัญหาเช่นนี้กระทบทั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็ยังมีให้เห็น การพัฒนาในโลกสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยทางเลือก และสถานการณ์ปัญหาที่หลากหลายทำให้รูปแบบการปกครองดังกล่าวไม่สามารถสนองตอบปัญหาที่คุกคามอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- Buripakdi, C. et al. (2002). *Community Research Self-learning Set*. Bangkok : Bureau of Educational Standard, Office of the University Council Rajabhat University, Ministry of Education.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392
- Imbrie, J. & Imbrie, K. P. (1986). *ICE Ages Solving the Mysterty*. Havard University Press. London.
- Report from Intergovernmental Panel on Climate Change 2007, no.2 (February), 3-18
Retrieved from <http://www.slwvd.com/agendas/Full/2007/06-07-07/Item%2010b.pdf>
- Jarupongsakul, T. (2011). *The Extremely Hot World, The Future Crisis of Thailand*. Bangkok : Than Books.
- Panyakul, W. (2011). *The Change of Climate: The Fragility and the Adjusting Method to Cope with Climate Change*. Earth Net Foundation.
- Puangngang, K. (2001). *Thai Local Administration*. Bangkok: Winyuchon Publication House Co., Ltd.

การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

Sukkamnerd, D. (2004). *Public Policy and the Health of Thai People*. Bangkok : Usa Publication House Co., Ltd.

Sirisampan, T. (2001). *Policy Analysis Technique*. Bangkok : Chulalongkorn University Press.