

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอผลการดำเนินการ "โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านทะเลสาบสงขลา" ซึ่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ดำเนินการให้แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ : (1) เพื่อให้ประชาคมหมู่บ้านทะเลสาบสงขลาเห็นประเด็นปัญหาและสร้างวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาพื้นที่หมู่บ้านทะเลสาบสงขลาด้วยกัน (2) เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านทะเลสาบสงขลา สำหรับเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสม (3) เพื่อกำหนดกรอบและประเด็นปัญหาสำหรับการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ การศึกษาประกอบด้วย การตรวจสอบเอกสาร การศึกษาภาคสนาม การจัดประชุมกลุ่ม และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ

จากการศึกษา พบว่างานวิจัยเกี่ยวกับหมู่บ้านทะเลสาบสงขลา ส่วนใหญ่จะเป็นงานทางด้านวิทยาศาสตร์และประเด็นทางเทคนิค งานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสังคมศาสตร์มีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังไม่มีงานวิจัยในเรื่องการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาหมู่บ้านทะเลสาบสงขลา โดยตรง มีเพียงงานวิจัยเรื่อง "การศึกษาการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพื้นที่หมู่บ้านทะเลสาบสงขลา" ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการมีส่วนร่วมอยู่บ้าง ขณะเดียวกัน พบว่าภาคประชาชนมีบทบาทค่อนข้างสูงในการผลักดันให้เกิดการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาหมู่บ้านทะเลสาบ บ้างก็สะท้อนออกมาในลักษณะของการเคลื่อนไหวรูปแบบต่างๆ การศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์ และบันทึกการเคลื่อนไหวข้างต้น พร้อมสรุปย่อ (annotation) ไว้ 23 รายการ

นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับ แผนงาน/โครงการด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่หมู่บ้านทะเลสาบสงขลา ในช่วงปีงบประมาณ 2541 - 2542 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแผนงาน/โครงการระดับปฏิบัติการ ของหน่วยงานรัฐระดับจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 4 แผนงานหลัก คือ : (1) แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก (2) แผนงานนำนวัตกรรมและฟื้นฟู (3) แผนงานเฝ้าระวังและป้องกัน และ (4) แผนงานศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดของโครงการตามแผนงานทั้งหมด พบว่าไม่มีโครงการใดที่กล่าวถึงการจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน มีเพียงแผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่มีการดำเนินโครงการโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ คน แต่ส่วนใหญ่เป็นการ ขอความร่วมมือ จากประชาชนให้เข้าร่วมโครงการ มากกว่าที่จะให้ประชาชนเข้าไป มีส่วนร่วม

ในประเด็นของความหมายของ "การมีส่วนร่วม" พบว่าบุคคลกลุ่มต่าง ๆ มีความเข้าใจและความคาดหวังเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมต่างกันมาก เช่นบุคคลในระดับแกนนำองค์กรประชาชนจำนวนหนึ่ง

เข้าใจหรือคาดหวังว่า การมีส่วนร่วมจะต้องเป็น การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมประเมินผล และ ร่วมรับประโยชน์ แต่สำหรับคนทั่วไปในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่แกนนำ แม้จะเห็นด้วยกับการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ในทุกขั้นตอน แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการดำเนินกิจกรรมโดยเอกเทศตามแบบที่กลุ่มแกนนำ ต้องการ และยังต้องการให้ภาครัฐ ซึ่งรวมถึงกลุ่มนักวิชาการ ผู้ชำนาญการ และกลุ่มวิชาชีพ ตลอดจนนักการเมืองในพื้นที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ให้ข้อมูล คำแนะนำต่าง ๆ อยู่ แต่ทั้งกลุ่มแกนนำหรือประชาชนทั่วไป "คาดหวัง" ว่าคนในพื้นที่ควรที่จะได้รับประโยชน์จากการเข้าไปมีส่วนร่วม

ตัวแทนภาครัฐ นักวิชาการ และกลุ่มวิชาชีพในพื้นที่ ส่วนมากมีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ และหลายรูปแบบ เช่นการมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการในระดับเทศบาล จะมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากการร่วมกันของประชาชนในรูปของกลุ่มออมทรัพย์ บุคคลในกลุ่มนี้ส่วนมากมักคาดหวังที่จะเห็นประโยชน์จากความร่วมมือของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะ กลุ่มตัวแทนภาครัฐส่วนใหญ่ต้องการเห็นความร่วมมือของประชาชนในการสนับสนุน ดูแลรักษา โครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือส่วนรวมเป็นสำคัญ

คณะผู้วิจัยได้สรุปข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ซึ่งยังเป็นอุปสรรคต่อการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของ "กระบวนการจัดการแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา" ที่หลายฝ่ายยังแคลงใจ และดูเหมือนยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน เช่น คำถามที่ว่าภาครัฐมีแนวคิดอย่างไร เกี่ยวกับ "การจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน" ? หรือ การที่ประชาชนหรือองค์กรเอกชน ได้รับเชิญเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ บุคคลเหล่านั้นมีข้อมูลและสิทธิเท่าเทียมกับภาครัฐในการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยกับภาครัฐหรือไม่ หรือเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับภาครัฐในการดำเนินโครงการ ? หรือ ในการจัดประชาพิจารณ์ หรือการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ภาครัฐกับองค์กรนอกภาครัฐ มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของโครงการ ก่อนดำเนินการประชุม เท่าเทียมกันหรือไม่ ? เป็นต้น

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ตลอดจนที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ สรุปได้ว่าทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าปัญหาของ การจัดการแบบมีส่วนร่วม มีอยู่จริง และเป็นปัญหาต่อกระบวนการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจริง หากแต่แนวทางแก้ปัญหายังมีอาจสรุปได้ชัดเจนนัก จึงได้เสนอแนะให้ทบทวนวิจัย ซึ่งมีลักษณะเป็นการทบทวนวิจัยกว้าง ๆ ที่คาดว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และ/หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้ ทั้งในส่วนของ งานวิจัยพื้นฐาน และงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งสามารถนำไปพัฒนาเป็น ชุดงานวิจัย ที่เหมาะสมต่อไป ผลการศึกษายังไม่อาจให้ข้อสรุปที่ชัดเจนได้ว่า ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบเป็นแกนกลางในการดำเนินการวิจัย ตลอดจนการบริหารงานวิจัย แต่เห็นควรให้เป็นความร่วมมือกันในลักษณะ เบญจภาคี อันประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ซึ่งรายละเอียดของรูปแบบ ความสัมพันธ์ และโครงสร้างที่เหมาะสม อาจจะได้มาด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ แบบมีส่วนร่วม เช่นกัน

ABSTRACT

The Thailand Research Fund (TRF) commissioned Prince of Songkla University to undertake the project, "Organizing the workshop in public participatory approach management for Songkhla Lake Basin (SLB) development." The objectives of the project were: (1) *To enable the SLB civil society to understand the development issues of, and to develop common visions for, future development of the SLB;* (2) *To consolidate viewpoints concerning participatory approach management for SLB development, to provide a basis for developing a workable participatory approach management strategy;* and (3) *to identify pertinent research questions regarding this issue.* The mission involved literature reviews, field study, focal group meeting and the workshop. This report is the result of conducting the above project.

The study revealed that most of the studies on SLB issues in the past centered around biophysical and technical issues, with only a handful on social science issues. In particular, the researchers found *no single study which directly dealt with the public participatory approach management for the development of the SLB.* The proximate study found was "Area approach to integrated management planning for natural resources and the environment: case studies of Phuket, Krabi and SLB." On the other hand, it was found that the people sector has played an important role in promoting the participatory approach management for the development of the SLB. Such phenomena were reflected in various forms of movements. This study has compiled 23 publications, some of which are related to social aspect of SLB development issues, others are reports on movements; each is furnished with annotation.

Also compiled were data on public environmentally-related programs/projects in the SLB. It was found that most of these programs and projects are at operational level, administered by provincial government agencies; they can be subdivided into: (1) *an environmental awareness promotion program;* (2) *a remedial and rehabilitation program;* (3) *a monitoring and prevention program;* and (4) *a research program.* None intends to involve public participatory approach. Only the projects under the first program, the environmental awareness promotion program, intend to have *people* as their *target groups.* They, however, seem to be asking people to *join,* rather than *participate in,* the project.

It should be noted that the understanding, and expectation, of the term, "participation" differ greatly among various groups of people. Several people organisations' leaders expect participation process to include the whole process of participation in *thinking about, making decision on, implementing, evaluating outcomes of, and benefiting from*, the project. Other people, though agree with the concept of participating in every aforementioned step of the project, do not want to convene the mission by themselves, as do most people organisations' leaders. Most people still seek cooperation and advice from the public sector, which usually includes academics, professionals, as well as politicians. *Both people organisations' leaders and general public expect that communities should somehow benefit from participation.*

Most public sector representatives, academics and professionals see participation in a much broader sense; they see that it can exist in various forms, at various levels; for examples, participation in working group of municipalities would naturally differ from that in saving co-operatives. This group of people, particularly public sector representatives, expect to see people participation in supporting and care taking the public projects, which are supposedly designed for public benefit.

The study has come across several pertinent remarks regarding issues which appear to inhibit the development and sustainability of participatory approach management in SLB. For examples, an issue of attitudes of public sector towards participatory approach management; an issue of inviting local people as well NGO members to join various working groups: In the latter, it was doubtful whether they had been as well informed as had the public sector, whether they had equal say in decision-making, or had they been invited only to justify the illusive existence of the public participation process?

Information obtained from this study, as well as the workshop, indicated that all stakeholders agreed that the participatory approach management has been an important issue, and has hampered the SLB development process. The solution to the problem was, however, unclear. This study thus suggested some broad research questions, which would hopefully lead to problem resolution, as well as respond to the SLB civil societal need, both in basic and applied researches. This study was unable to pin down as to who should be the core group for conducting, and administering, the research, but generally agreed that it should be *a penta-lateral collaboration among a public sector, a private sector, people organisations, NGOs and academics.* The details of format, structure and relationship were not yet well defined; it is probably best settled by a properly designed action research, as well.

คำนำ

คณะผู้วิจัยมีความยินดีที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ให้เป็นผู้ดำเนินโครงการและจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา" โดยได้ดำเนินการในช่วงเดือน ตุลาคม 2540 - มีนาคม 2541 และผลการวิจัยสรุปได้ดังปรากฏในรายงานฉบับนี้ ซึ่งประกอบด้วย ที่มาและวัตถุประสงค์ของโครงการ (บทที่ 1) ผลการศึกษารวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแบบมีส่วนร่วม เพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (บทที่ 2-4) และบทสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการและเสนอแนะจรรยาวิจัย (บทที่ 5)

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการรวบรวมข้อมูลองค์ความรู้เกี่ยวกับ "การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา" ไว้โดยสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง ทั้งยังเป็นการระดมข้อคิดเห็นของประชาคมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่มีความเห็นเกี่ยวกับกรอบ รูปแบบ และประเด็นปัญหาของการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิจัยและพัฒนารูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมต่อไป

ใคร่ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน NGO ผู้นำชุมชน ตลอดจนประชาคมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่ให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สำหรับการวิจัย และตลอดเวลาที่เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่ได้ทุนสนับสนุนสำหรับการวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้ศึกษา

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

หาดใหญ่ สงขลา

มิถุนายน 2541