

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของหัวข้อวิจัย

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงมีการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการพัฒนาประเทศร่วมกัน ตามมาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามมาตรา 76 ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งในด้านการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ผู้กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะจึงไม่ใช่มีเพียงรัฐบาลเท่านั้น เอกชน องค์กรท้องถิ่น หรือประชาชน ล้วนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2547) ดังเช่น ในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จะต้องอาศัยความร่วมมือภาคีต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนแม่บทขึ้นมา รัฐจึงไม่ใช่ฝ่ายคิดหรือตัดสินใจอยู่ฝ่ายเดียวแต่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้ในส่วนของการนโยบายทางด้านบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังหน่วยงานภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น ดังเห็นได้จากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล) จะต้องจัดทำแผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ควบคู่กับแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547) จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันทั้งในส่วนองรัฐบาล เอกชน และท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

ในกรณีพื้นที่จังหวัดสงขลา มีลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนครอบคลุมถึงพื้นที่บางส่วนอีก 2 จังหวัด คือ จังหวัดพัทลุง และ นครศรีธรรมราช ผลจากการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และการพัฒนาสำหรับใช้ดำเนินงานควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ แต่ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดกิจกรรมของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่บริเวณรอบๆกลุ่มน้ำลำคลอง (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16, 2547) สิ่งที่มาคือเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เกิดมลพิษทางน้ำ น้ำเน่าเสีย ซึ่งในลำคลองของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ปัญหาน้ำเสียเกิดขึ้นในหลายๆพื้นที่ เช่น กลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา คลองป่าพะยอม คลองท่าแนะ คลองท่าเขียด คลองป่าบอน คลองพรุพ้อ คลองรัตภูมิ คลองตะวันออก 1-4 ซึ่งทั้งหมดเป็นลำคลองที่ไหลลงสู่ทะเลสาบโดยตรง

กลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา เป็นกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาเป็นกลุ่มน้ำย่อยที่ใหญ่ที่สุดของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติ ในเส้นทางไหล มีการใช้ประโยชน์จากน้ำในคลองเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม (พีระพิทย์ พีชมงคล และคณะ, 2543) จากการศึกษาของแผนแม่บทการพัฒนาคุณภาพน้ำทะเลสาบสงขลา พบว่าคลองอู่ตะเภาเป็นกลุ่มน้ำย่อยที่มีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมากที่สุด ในบรรดากลุ่มน้ำย่อยทั้งหมด เห็นได้จากน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ตามแนวคลอง มีการปล่อยให้ไหลลงคลองทำให้คลองมีกลิ่นเหม็น มีคราบสกปรก ใช้อุปโภคและบริโภคไม่ได้ ซึ่งจากการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 38 แห่ง ตามโครงการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคม ในปี 2547 พบว่ามีโรงงานระบายน้ำทิ้งออกนอกบริเวณโรงงานมี 21 โรงงาน ซึ่งผ่านเกณฑ์มาตรฐานเพียง 11 โรงงาน อีก 10 โรงงานไม่ผ่านเกณฑ์ (กรมควบคุมมลพิษ, 2547 อ้างอิงจากชาติริต โภชะเรือง, 2548) จนปัจจุบัน ความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำคลองอู่ตะเภาได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่โดยรอบที่ใช้ประโยชน์จากน้ำในคลองอู่ตะเภาและจากผลการตรวจสอบคุณภาพน้ำของคลองอู่ตะเภาในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2549 ใน 3 สถานี ได้แก่ สถานีสะพานวัดคูเต่า สถานีทำน้ำวัดหาดใหญ่ใน และสถานีสะพานมหาวิทยาลัยเมืองหาดใหญ่ พบว่า ค่า BOD เป็น 4.8, 5.7 และ 4.8 ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดอยู่ในเกณฑ์ที่เสื่อมโทรมมาก (กรมควบคุมมลพิษ, 2548)

ผลจากการเสื่อมโทรมของคลองอู่ตะเภา ทำให้เกิดการรวมกลุ่มขึ้น มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่แสดงถึงการอนุรักษ์กลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา เช่น หน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 จัดทำโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งสายน้ำ เพื่อการอนุรักษ์ คณะการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับโรงเรียนพะตงประชานคีรีวัฒน์ ทำวิจัยหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชมรม กลุ่มต่างๆ เช่น อบต. เทศบาล ชมรมคนรักเมืองหาดใหญ่ กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น และรวมถึงหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น สำนักงานมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่เข้ามาส่งเสริมด้านงบประมาณและกิจกรรมต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามการที่มีหลายกลุ่มที่เข้ามาช่วยเหลือในการฟื้นฟูกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ต่างก็

ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ขอบเขตอำนาจของกลุ่มตนเองเท่านั้น แต่ไม่ได้ร่วมมือระหว่างกลุ่มอย่างชัดเจนขาดการประสานงาน ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ ทำให้การขับเคลื่อนให้เกิดการผลักดันในการฟื้นฟูคลองอุตะเถาไม่อาจมีพลังเพียงพอที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนให้เกิดขึ้นกับชุมชนได้

ดังนั้นการที่จะฟื้นฟูลุ่มน้ำคลองอุตะเถาซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่สำคัญของชุมชน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆ ฝ่ายเป็นภาคีความร่วมมือไม่ว่าจะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน หน่วยงานราชการ และกลุ่มอื่นๆ เข้ามาขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อชุมชน ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้เข้ามาช่วยกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำคลองอุตะเถา และผลักดันให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของภาคประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุตะเถา โดยประชาชนมีบทบาท มีส่วนร่วมในการคิด นำเสนอ กลั่นกรอง หรือคัดค้าน เพื่อให้นโยบายสาธารณะได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมของกลุ่มน้ำคลองอุตะเถาได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานภาพการดำเนินการของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของกลุ่มน้ำคลองอุตะเถา
2. เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอุตะเถา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของเครือข่ายในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุตะเถา

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบและเข้าใจสถานภาพการดำเนินการของเครือข่ายของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของกลุ่มน้ำคลองอุตะเถา

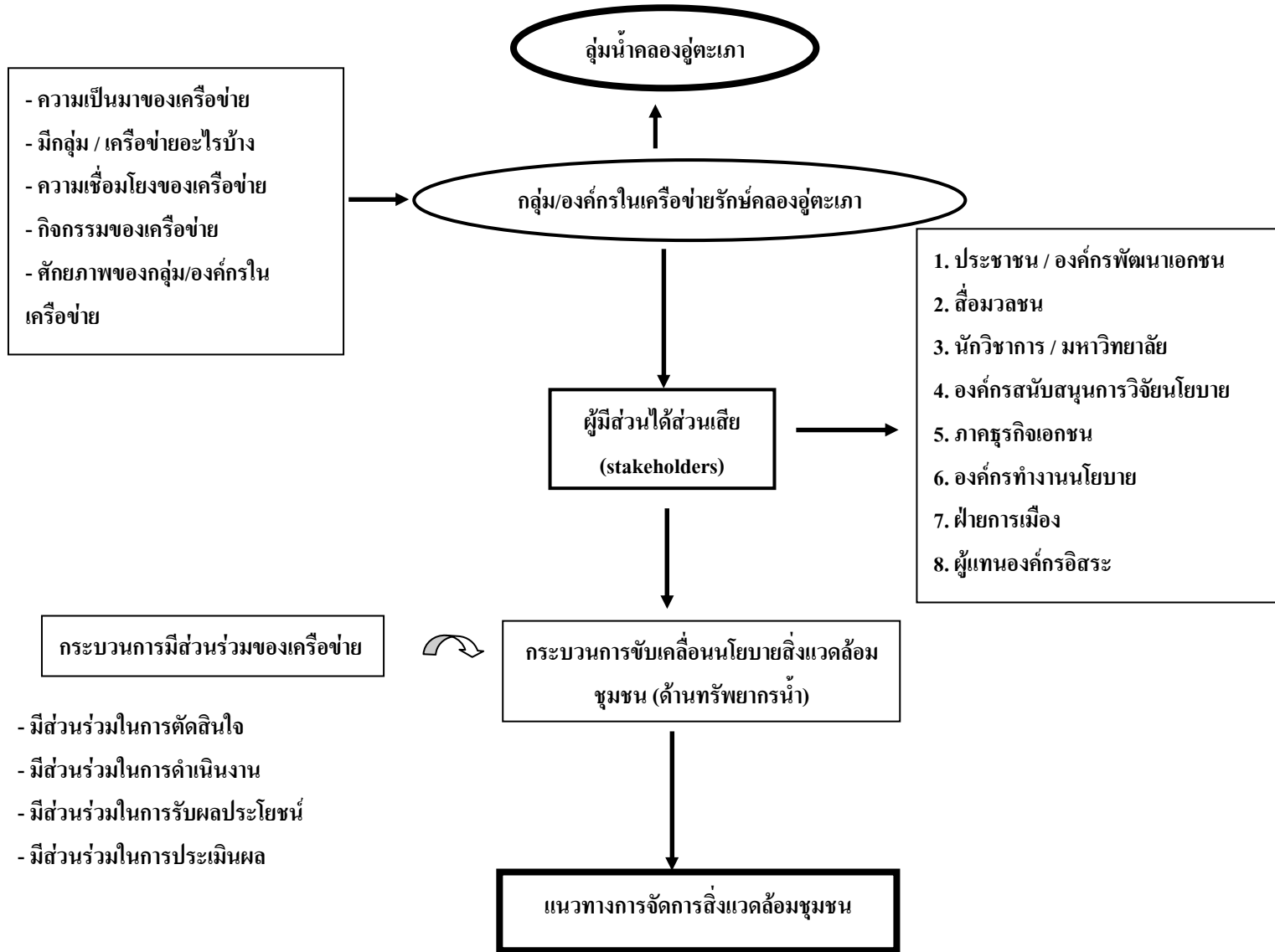
2. ทราบและเข้าใจถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะของเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอุตะเถาและทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอุตะเถาในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน
3. ได้ข้อแนะแนวทางในการวางแผนและการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอุตะเถา

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - ศึกษากระบวนการและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะ
2. ขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา
  - กลุ่มองค์กรภาคีต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำคลองอุตะเถา และประชาชนพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุตะเถา
3. ขอบเขตด้านพื้นที่ทำการศึกษา
  - พื้นที่ชุมชนลุ่มน้ำคลองอุตะเถา โดยดูจากพื้นที่ที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ (วิเคราะห์จากการศึกษาสถานภาพของเครือข่ายและประชาชนในพื้นที่)

#### 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีกรอบแนวคิด คือ กระบวนการจัดการเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ของพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุตะเถา โดยอาศัยการศึกษาถึงสถานภาพของเครือข่ายต่างๆที่มีส่วนสัมพันธ์กับพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุตะเถา เมื่อเข้าใจถึงการเชื่อมโยง ประสานงานของเครือข่ายชัดเจน ก็จะต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ในการกำหนดประเด็นนโยบายแผนงานที่จะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำแผนชุมชนในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของลุ่มน้ำคลองอุตะเถาได้ต่อไป (ภาพประกอบ 1)



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 1.6 นิยามศัพท์

**กระบวนการนโยบายสาธารณะ** หมายถึง กระบวนการที่อาศัยภาคีต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม ที่ในการกำหนดกรอบหรือแนวทางปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อลุ่มน้ำคลองอุตะเถา ซึ่งประกอบด้วย 8 ฝ่าย (ประเวศ วะสี, 2547) คือ

- ประชาชน /องค์กรพัฒนาเอกชน
- สื่อมวลชน
- นักวิชาการ/มหาวิทยาลัย
- องค์กรสนับสนุน
- ภาคธุรกิจเอกชน
- องค์กรทำงานนโยบาย
- ฝ่ายการเมือง
- ผู้แทนองค์กรอิสระ (ภาคี ดังกล่าวยังมีน้อย กระจัดกระจาย จึงไม่ได้รวมไว้ในกระบวนการ)

**กลุ่ม/องค์กร** หมายถึง กลุ่มและองค์กร ที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเป็นกลุ่มและองค์กรที่เข้ามาทำกิจกรรมร่วมในเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอุตะเถา

**เครือข่ายท้องถิ่น** หมายถึง เครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำคลองอุตะเถาซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย เพื่อสนับสนุนการถ่ายทอดข้อมูล มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานความสัมพันธ์ และช่วยเหลือกับกลุ่ม/องค์กรต่างๆ โดยยึดประโยชน์ชุมชนเป็นที่ตั้ง ให้ชุมชนเป็นแกนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อน

**สิ่งแวดล้อมชุมชน** หมายถึง สิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำคลองอุตะเถา ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตต่อประชาชนในลุ่มน้ำ

**สถานภาพของเครือข่าย** หมายถึง การศึกษากระบวนการของเครือข่าย ตั้งแต่การก่อตัวของเครือข่าย จำนวนกลุ่ม/องค์กรในเครือข่าย บทบาท กิจกรรม ศักยภาพและการเชื่อมโยงของเครือข่าย