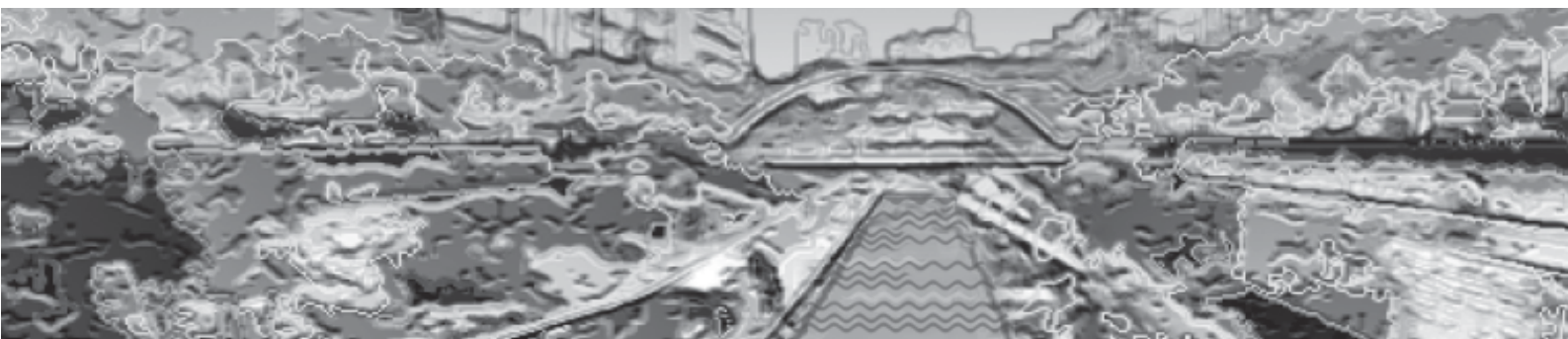


ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์
เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

**Civil Society, Network and Community Participation in Configuring Strategic
Development Plan, Baan Nam Kem Community, Phang Nga Province**

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และปฐมน์ ขวัญสุวรรณ
Nattawut Usavagovitwong and Poon Khwansuwan



ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

Civil Society, Network and Community Participation in Configuring Strategic Development Plan, Baan Nam Kem Community, Phang Nga Province

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์¹ และปฐมนิ ขวัญสุวรรณ²

Nattawut Usavagovitwong¹ and Poon Khwansuwan²

¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

¹ Faculty of Architecture, Sripatum University

² Faculty of Architecture, King Mongkut's Institute of Technology, Ladkrabang

บทคัดย่อ

ภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย ณ พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา หลายองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้หยิบยื่นความช่วยเหลือในหลายด้าน เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า และหยิบยกประเด็นเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนขึ้นในส่วนขององค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ ในท้ายสุดบทความได้อภิปรายกระบวนการและผลการศึกษาผ่านการปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์สามประการ ประการแรก เพื่อเผยให้เห็นการทำงานในระดับโครงสร้างและปฏิบัติการทั้งของหน่วยงานภาครัฐ/องค์กรภายนอกที่มีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ในด้านหนึ่ง ขณะที่อีกด้านหนึ่งเพื่อเผยให้เห็นกระบวนการชุมชนภาคประชาสังคมที่คู่ขนานกับส่วนแรก ประการที่สอง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับกลไกต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ โดยคณะผู้เขียนจักอภิปรายมิติของการแย่งชิงวาทกรรมทางการเมืองเสริมแทรกด้วย และประการสุดท้าย เพื่ออภิปรายผลของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งพบว่ากระบวนการประชาสังคมในช่วงเวลาที่ทำการศึกษายังไม่อาจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงการพัฒนาพื้นที่ในระดับนโยบายได้ แต่ได้พบองค์ประกอบสำคัญบางประการที่ประกอบกันทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการระดับรากหญ้าที่สามารถสร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายได้เป็นอย่างดี

Abstract

The Tsunami aftermath severely devastated Baan Nam Kem Community, in Phang Nga province. There were various aids and alleviation programmes, ranging from ad-hoc solutions to a configuration of development plan as a long-term strategy. This paper discusses on the processes and results based on the authors' participatory action and observation. First, on one hand, is to reveal the structural and operational process of a working mechanism on aids and supports from pertinent agencies, and, on the other, to explore the civil society process, working in parallel to the former agencies. Second is to illustrate community participation mechanism in configuring the strategic development plan. Also, the authors discuss on political discourses. Third is to discuss on outcomes that community participation and civil society process have not yet changed relevant development policies. Nonetheless, some combinative elements, necessitated for bottom-up process, are discovered which highly help embrace groups of grassroots watchdog network.

คำสำคัญ (Keywords)

พื้นที่ประสบภัยสึนามิ (Tsunami Affected Area)
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic Participation)
การวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Planning)
แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (Specific Development Plan)
การเมือง (Politics)

1. บทนำ: ความเป็นมาของพื้นที่บ้านน้ำเค็มโดยสังเขป ก่อนและหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย

พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มมีพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมายาวนาน แต่ไม่ได้รับความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นชุมชนชาวบ้านขนาดเล็กที่พบเห็นได้ทั่วไปแถบชายฝั่งทะเลตะวันตก จากหลักฐานที่ปรากฏเด่นชัดเกี่ยวกับชุมชนบ้านน้ำเค็ม ทั้งจากสภาพพื้นที่ทางกายภาพ จากคำบอกเล่าของคนในพื้นที่ และจากเครื่องมือเครื่องใช้ที่ปรากฏให้เห็นอยู่ ทำให้สามารถจำแนกพัฒนาการของชุมชนได้ออกเป็นสองช่วงโดยสังเขป ซึ่งคณะผู้เขียนพิจารณาเฉพาะเนื้อหาทางประวัติศาสตร์และพัฒนาการของชุมชนที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อพัฒนาการของแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มในภายหลังเท่านั้น คือ ช่วงแรกหรือช่วงก่อนการเกิดเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ หรือหมายถึงช่วงที่เริ่มมีการสัมปทานเหมืองแร่จนกระทั่งยกเลิกไป อันมีความเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกลายมาเป็นชุมชนชาวประมงขนาดเล็กและเล็ก และช่วงหลังหรือช่วงภายหลังเกิดเหตุการณ์พิบัติภัย ดังที่จกกล่าวถึงต่อไปนี้

1.1 ช่วงแรก: บ้านน้ำเค็มก่อนเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ

บ้านน้ำเค็มเดิมเป็นชุมชนขนาดเล็กประมาณ 30 กว่าครัวเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมง จนเมื่อประมาณ พ.ศ. 2515-2516 ได้มีการอนุญาตทำเหมืองแร่ดีบุกทั้งบนบกและในทะเล สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับต่อมาซึ่งมีนโยบายหลักคือการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้บ้านน้ำเค็มมีการหลั่งไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่องของคนจากพื้นที่โดยรอบ และพื้นที่ต่างภูมิภาค (ซึ่งปรากฏเป็นข้อสงสัยประจักษ์ฐานต่าง ๆ เช่น ขอยสุพรรณ ขอยเสนา ขอยนครศรีธรรมราช ขอยเชียงใหม่ เป็นต้น) เพื่อประกอบอาชีพขุดแร่ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 ทำให้ชุมชนมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก และการประกอบอาชีพประมงลดน้อยลง ซึ่งการทำเหมืองแร่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพและภูมิประเทศของพื้นที่ ทั้งร่องน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป การเกิดขึ้นของชุมชนเหมือง ตลอดจนพื้นที่เนินสูงซึ่งเกิดจากการถมดินทรายที่ได้จากการขุดเหมืองแร่ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2530 จำนวนแร่ที่ขุดได้อย่างต่อเนื่องก็หมดลงและการขุดแร่จึงได้ยุติลงตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ชาวชุมชนบ้านน้ำเค็มจึงเริ่มกลับมาทำการประมงอีกครั้ง รวมไปถึงกิจกรรมต่อเนื่องจากการประมงอื่น ๆ และกลายเป็นวิถีอาชีพหลักของชุมชนจนถึงปัจจุบัน

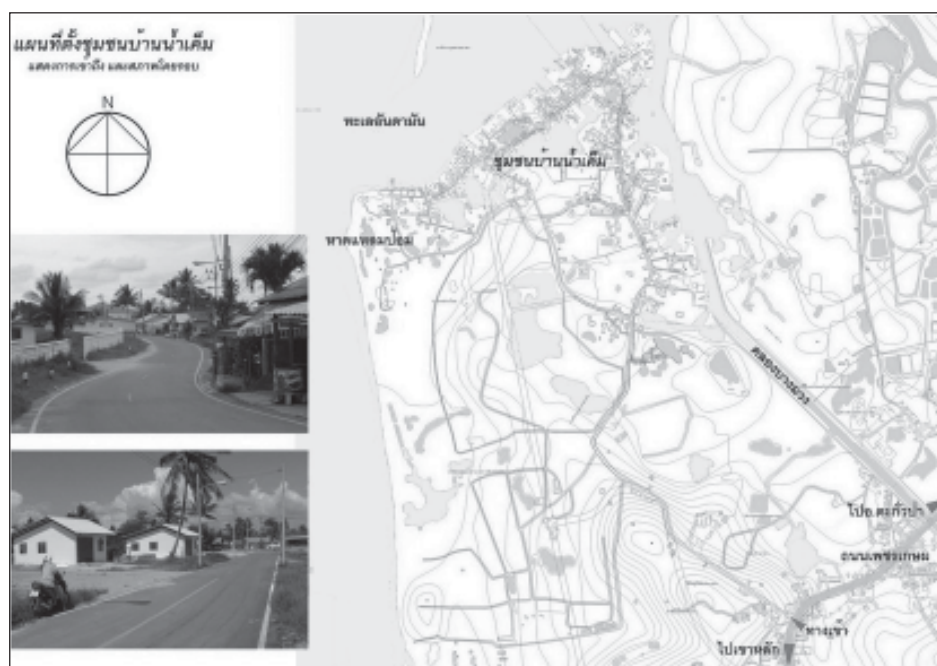
1.2 ช่วงหลัง: บ้านน้ำเค็มหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ

หลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ซึ่งเป็นหมู่บ้านชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นหมู่บ้านที่ได้รับ ความสูญเสียมากที่สุด ทั้งทรัพย์สิน วัสดุอาคาร และผู้เสียชีวิต ชาวบ้านประมาณ 1 ใน 4 จากประชากรราว 4,200 คนได้เสียชีวิตในเหตุการณ์ บ้านเรือนราวร้อยละ 80 พังเสียหายทั้งหมด ส่วนที่เหลือก็อยู่ในสภาพที่ชำรุดต้องบูรณะซ่อมแซมใหม่ ปัจจุบันชุมชนบ้านน้ำเค็มได้รับการช่วยเหลือในด้านที่พักอาศัย เครื่องมือและอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพจากหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน ตลอดจนมูลนิธิฯ เป็นจำนวนมาก หากแต่เป็นการช่วยเหลือที่กระจายระดม ไม่สามารถกำหนดทิศทางของการพัฒนาชุมชนทั้งทางจิตใจ สังคม เศรษฐกิจ และกายภาพสิ่งแวดล้อม ได้อย่างเป็นองค์รวม เนื่องจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเร่งด่วน

1.3 สภาพทางกายภาพของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ชุมชนบ้านน้ำเค็มตั้งอยู่บนพื้นที่ หมู่ 2 ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา พื้นที่ชุมชนมีอาณาเขตทางด้านทิศเหนือติดต่อกับอำเภอเกาะคอเขา ทิศใต้ติดต่อกับชุมชนบ้านบางหลูด ทิศตะวันออกติดต่อกับชุมชนบ้านบางม่วง โดยมีคลองบางม่วงเป็นแนวแบ่งเขต และทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลอันดามัน สภาพโดยทั่วไปของพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม พื้นดินทรายมีความลาดชันของพื้นที่เพียงเล็กน้อย บริเวณชายหาดทางด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือเป็นหาดทรายยาวตลอดแนวจรดกับทะเลอันดามัน ส่วนที่เหลือเป็นที่ราบลุ่มดินปนทราย ซึ่งมีชุมชนเหมืองที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ในอดีตขนาดเล็กและใหญ่ต่างกัน โดยกระจายตัวอยู่ตลอดทั้งพื้นที่ นอกจากนี้ พื้นที่บริเวณฝั่งตะวันออกของคลองบางม่วง ซึ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติยังเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยังมีสภาพธรรมชาติไม่มีการบุกรุกตลอดแนวฝั่งคลอง (รูปที่ 1)

การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนมีลักษณะเป็นชุมชนประมงขนาดกลาง มีพื้นที่ส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยและสาธารณูปการในชุมชนกระจายอยู่เต็มพื้นที่สลับกับพื้นที่ธรรมชาติและชุมชนเหมือง พื้นที่บริเวณตลอดแนวชายหาดโดยมากเป็นท่าเทียบเรือและแพปลา มีบ้านพักอาศัยกระจายอยู่บางบางพื้นที่ ศูนย์กลางการค้าของชุมชนเป็นตลาดสดอยู่บริเวณใจกลางชุมชนค่อนข้างเก่า ท่าเทียบเรือ ส่วนร้านค้าย่อย และบ้านพักอาศัยมีกระจายอยู่ทั่วไป ซึ่งจะรวมตัวกันอยู่สองข้างถนนและลึกเข้ามาในซอยย่อยต่าง ๆ ระบบสาธารณูปโภคของชุมชนบ้านน้ำเค็มส่วนมากเป็นสิ่งที่ก่อสร้างที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิแทบทั้งสิ้น พื้นที่



รูปที่ 1 แผนที่แสดงที่ตั้งของชุมชนผู้ประสพภัยสึนามิ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

ส่วนที่เป็นชุมชนจัดตั้งใหม่ และพื้นที่ที่ห่างไกลจากชุมชนยังใช้ถนนลูกรังตามธรรมชาติอยู่ ระบบส่งไฟฟ้าเป็นแบบตั้งเสาพาดสายโดยเดินสายไฟหลักบริเวณริมถนนใหญ่ แยกย่อยเข้าสู่ถนนซอยเพื่อแจกจ่ายเข้าสู่บ้านเรือน โดยมีการติดตั้งระบบส่งไฟฟ้าเกือบทั่วทั้งพื้นที่ มีเฉพาะในที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนที่ไฟฟ้ายังเข้าไม่ถึง ระบบจ่ายน้ำประปามีศูนย์กลางอยู่บริเวณริมถนนน้ำเค็มใกล้กับสถานีอนามัย ซึ่งเป็นพื้นที่ใจกลางของชุมชน มีการจ่ายน้ำประปาสู่บ้านพักอาศัยเกือบทั้งหมดในชุมชน ขาดแต่เพียงพื้นที่บางส่วนของชุมชนจัดตั้งใหม่ และพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนที่น้ำประปายังเข้าไม่ถึง ระบบระบายน้ำผิวดินยังขาดการจัดสร้างทางระบายน้ำถาวรทั้งบริเวณถนนสายหลักและถนนสายรอง อาศัยการระบายน้ำตามธรรมชาติจากผิวดินลงสู่พื้นที่สองข้างถนนและระบายลงสู่ที่ต่ำ ซึ่งส่วนมากจะเป็นชุมชนแออัดและชายหาดลงสู่ทะเล และระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชนน้ำเสียจากครัวเรือนที่เป็นน้ำโสโครกจากส้วม ซึ่งโดยมากใช้ระบบบ่อเกราะ-บ่อซึม ในการบำบัด ส่วนน้ำทิ้งจากครัว ส่วนมากปล่อยลงทางระบายน้ำสาธารณะโดยปราศจากการบำบัด

1.4 สภาพสังคม-เศรษฐกิจของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ชุมชนบ้านน้ำเค็มในปัจจุบันประกอบด้วยผู้คนจากหลากหลายภูมิภาคนามาตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่แห่งนี้ สืบเนื่องจากในอดีตสมัยที่มีการทำเหมืองแร่ พื้นที่แห่งนี้ถือเป็นแหล่งทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ทั้งการทำเหมืองแร่บนบกและการทำเหมืองแร่ในทะเล ด้วยเหตุจูงใจนี้ทำให้ผู้คนหลั่งไหลมาจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ภายหลังจากการยกเลิกสัมปทานการทำเหมืองแร่ และการประกาศยกเลิกการทำเหมืองแร่ทั่วประเทศ ทำให้ผู้คนที่นี่ประกอบอาชีพในพื้นที่แห่งนี้เปลี่ยนอาชีพจากการเป็นลูกจ้างทำเหมืองแร่มาเป็นอาชีพประมงจนถึงในปัจจุบัน รวมถึงการแปรรูปผลผลิตที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมง การค้าขายส่วนมากเป็นร้านค้าย่อยในชุมชน ค้าขายเกี่ยวกับเครื่องอุปโภคบริโภคในชุมชน ชาวบ้านบางส่วนประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น การรับจ้างกรีดยาง ก่อสร้าง หรือรับจ้างทั่วไป โดยในช่วงฤดูที่ไม่สามารถออกทะเลได้จะประกอบอาชีพเสริม ได้แก่ การแปรรูปสินค้าจากการประมงหรือการรับจ้าง ในส่วนของนักท่องเที่ยวที่มาประกอบการในพื้นที่ ได้แก่ การทำแพปลา เรือข้ามฟากไปยังเกาะคอเขา โรงแรม/รีสอร์ท ตลอดจนการเก็บรังนกนางแอ่น เป็นต้น

ชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ประกอบด้วยคนจากหลากหลายชาติพันธุ์ และนับถือศาสนาแตกต่างกันไป กล่าวคือ ชาวบ้านที่เป็นชาวตะกั่วป่าซึ่งอยู่ในพื้นที่แต่เดิม ส่วนมากเป็นชาวไทย-พุทธ และไทย-มุสลิม นอกจากนี้ยังมีชาวมอแกนซึ่งเป็นชาวเล ไม่มีสัญชาติ แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งนี้มาแต่โบราณ ชาวบ้านส่วนที่ย้ายถิ่นฐานมาจากที่อื่นเพื่อมาทำเหมืองแร่ และหันมาประกอบอาชีพประมง ส่วนมากก็เป็นชาวไทยที่มาจากทั่วทุกสารทิศ มีทั้งไทย-พุทธ และไทย-มุสลิม อีกทั้งในปัจจุบัน ประชากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งกำลังเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวชาวพม่า ซึ่งเข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างในชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีทั้งที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ของชุมชนบ้านน้ำเค็ม ล้วนมีรากฐานมาจากลักษณะเชื้อชาติ และการนับถือศาสนาของแต่ละกลุ่มคน การนับถือศาสนาของชาวชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ มีทั้งศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ และชาวเลที่นับถือผี ด้วยความหลากหลายทางศาสนาในเอง ส่งผลให้เกิดรูปแบบของขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมที่หลากหลายในชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ กล่าวคือ มีการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอยู่เป็นประจำตามงานเทศกาล และวันสำคัญทางศาสนาของแต่ละศาสนา มีประเพณีและการละเล่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามแต่ละกลุ่มวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในประเทศไทย เช่น รำวง หนังตะลุง การเลี้ยนนกเขา และวัฒนธรรมของชาวมอแกนที่พบได้เฉพาะในพื้นที่แถบภาคใต้ฝั่งตะวันตก เช่น การแสดงรณรงค์ของชาวมอแกน

2. ประชาสังคมและเครือข่ายในพื้นที่: รูปแบบ โครงสร้าง และกระบวนการ

ภายหลังจากเหตุการณ์ธรณีภัยพิบัติภัยสึนามิได้มีความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นสองกลุ่มที่มีนัยสำคัญ คือ ส่วนแรก ได้แก่ องค์กรภายนอกทั้งของภาครัฐส่วนกลางและองค์กรความช่วยเหลือทั้งในและนอกประเทศ และส่วนที่สอง ได้แก่ กระบวนการชุมชนอันเกิดขึ้นมาจากความช่วยเหลือของส่วนแรก จนภายหลังได้พัฒนาการขึ้นมาเป็นกลุ่มประชาคมในพื้นที่ที่มีเครือข่ายกว้างขวาง คณะผู้เขียนจึงอธิบายให้เห็นในเชิงระบบและโครงสร้างพอสังเขปดังแสดงในรูปที่ 2

รูปแบบความช่วยเหลือที่ผ่านโครงสร้างรัฐ



แหล่งความช่วยเหลือ

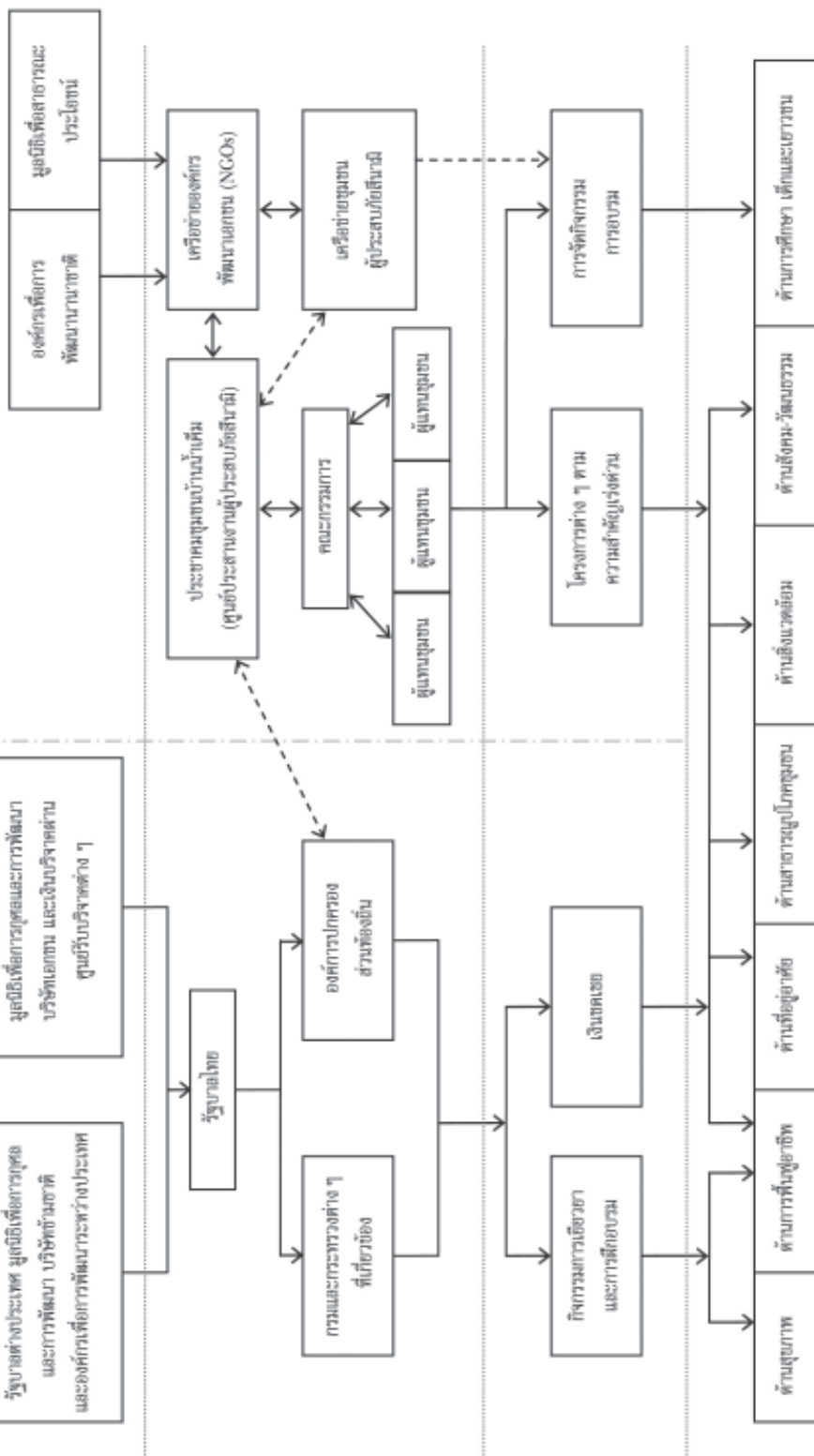
กลไกความช่วยเหลือ

รูปแบบความช่วยเหลือ

ประเด็นความช่วยเหลือ

รูปแบบความช่วยเหลือนอกโครงสร้างรัฐ

หรือภาคประชาสังคม
(ผ่านความช่วยเหลือตรงไปยังชุมชน)



รูปที่ 2 สรุปรูปภาพรวมความช่วยเหลือและพื้นที่ที่เกิดขึ้นในชุมชนมานานี้เดิมพลั้งเจป

2.1 ภาครัฐและองค์กรในประเทศ/นานาชาติภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ภาครัฐและองค์กรภายนอกทั้งในและนอกประเทศได้เข้ามาอย่างล้นหลามในช่วงแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเร่งสร้างที่อยู่อาศัย การให้เงินชดเชยจากความเสียหายด้านทรัพย์สิน การให้เงินชดเชยเพื่อการประกอบอาชีพ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือจกสรุปไว้ตามรูปที่ 2 การช่วยเหลือที่เกิดขึ้นจากภาครัฐและองค์กรความช่วยเหลือจากภายนอกเป็นความช่วยเหลือที่ให้แก่ชุมชนบ้านน้ำเค็มแล้วหมดไปหรือถอนตัวออกจากพื้นที่ภายหลังจากโครงการสิ้นสุดลง โดยส่วนมากจะมีระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน จนถึง 1 ปี ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบความช่วยเหลือได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

- **ความช่วยเหลือในรูปแบบค่าชดเชย** โดยองค์กรรัฐทั้งหมด และภาคเอกชนบางส่วนทั้งในและนอกประเทศ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการชดเชยในรูปของเงินชดเชยและเงินบริจาค โดยจำแนกเป็นประเด็นชดเชยเงื่อนไขต่าง ๆ อาทิ ค่าชดเชยอันเกิดจากเรือประมงเสียหาย ค่าชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการร้านค้าที่เสียหาย ความช่วยเหลือประเภทนี้กินเวลา 3-6 เดือนภายหลังเกิดเหตุการณ์พิบัติภัย จึงเสร็จสิ้น

- **ความช่วยเหลือที่เป็นวัสดุแบบให้เปล่า** โดยบริษัทและมูลนิธิการกุศลต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ มูลนิธิศุภนิมิตและสมาคมโรตารี ที่สนับสนุนด้านการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย Adventist Development and Relief Agency (ADRA) สนับสนุนด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน UN-Habitat International สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยความช่วยเหลือเหล่านี้อยู่ในช่วงเวลา 6 เดือน-2 ปี

- **ความช่วยเหลือในรูปของกิจกรรม** โดยมีทั้งที่ผ่านหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ กรมสุขภาพจิตที่มีส่วนฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย หรือมูลนิธิเด็ก เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ให้ความช่วยเหลืออยู่ในช่วงระยะเวลา 6 เดือน-1 ปี

- **ความช่วยเหลือในรูปของกองทุน** ได้แก่ เงินบริจาคที่ได้รับการบริหารจัดการในรูปของกองทุนกู้ยืม ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อฟื้นฟูกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอาชีพ ได้แก่ การประมง การเลี้ยงปลาในกระชัง ฝายาดัก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือที่กล่าวมานั้น หากพิจารณาตามรูปแบบการดำเนินการและเนื้อหาของโครงการ/กิจกรรม คณะผู้เขียนเห็นว่า เป็นมาตรการระยะสั้น โดยมี

เป้าหมายเพื่อการแก้ปัญหาในเรื่องปัจจัยพื้นฐานและมีลักษณะให้เปล่า โดยขาดการสร้างฐานความเข้มแข็งของชุมชน จึงเกิดคำถามขึ้นจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนึ่งในข้อสังเกตที่สำคัญที่ได้รับการหยิบยกมาอภิปรายบ่อยครั้ง ได้แก่ เมื่อหมดโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ แล้ว ชาวชุมชนในหมู่บ้านน้ำเค็มจะอยู่กันต่ออย่างไร หากไม่มีแผนชุมชนระยะยาวและการเตรียมความพร้อมของชุมชน ข้อกังวลนี้ได้มีหน่วยงานและองค์กรจำนวนหนึ่งสนใจที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังที่จกกล่าวถึงต่อไป

2.2 ภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมก่อตัวขึ้นจากกลไกความช่วยเหลือจากภายนอกในช่วงแรกเช่นกัน หากแต่ผ่านหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกประเทศ กล่าวคือขณะที่ความช่วยเหลือในช่วงแรกหลังเหตุการณ์พิบัติภัยสิ้นนามิ ซึ่งโดยส่วนมากเป็นการให้เงินและสิ่งของผ่านการบริจาค องค์กรบางส่วนได้เล็งเห็นผลกระทบเชิงสังคมที่อาจเกิดขึ้นในเชิงลบ หากไม่มีการเตรียมความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เมื่อทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกหมดไป จึงได้มีการรวมตัวกันของคนในพื้นที่บ้านน้ำเค็มบางส่วน ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ในการสร้างชุมชนและประชาคมชาวหมู่บ้านน้ำเค็มที่เข้มแข็ง ในขณะนั้น องค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ มูลนิธิชุมชนไท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่าย Save Andaman ซึ่งมีศักยภาพในการเชื่อมต่อความช่วยเหลือและทรัพยากรจากภายนอกโดยไม่ผ่านโครงสร้างองค์กรรัฐ แต่ทำงานคู่ขนานไปกับกลไกรัฐ เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่

กลุ่มชุมชนชาวบ้านน้ำเค็มได้ขยายตัวและมีศักยภาพในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกลุ่มเครือข่ายชุมชนเองในรูปแบบของกรณีศึกษา โดยภายหลังถูกเรียกในนาม “ศูนย์ประสานงานชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ บ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา” โดยเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของผู้ประสบภัยที่เป็นชาวบ้านน้ำเค็มดั้งเดิม แม้ว่าชาวบ้านน้ำเค็มจำนวนมากไม่ได้เป็นคนพื้นเพในพื้นที่ แต่เป็นคนจากหลากหลายภูมิภาคที่เข้ามาทำงานครั้งเมื่อการทำเหมืองแร่ยังเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ภาคใต้ ชาวบ้านเหล่านี้มีความเห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างเป็นระบบและมีวิสัยทัศน์มากกว่าที่เป็นอยู่ ดังใจความตอนหนึ่งว่า “หากเราเอาแต่รอรับของบริจาคไปเรื่อย ๆ แบบใช้หมดก็ไปขอใหม่แบบนี้ ผมมองว่าสักวันหนึ่งเราจะไม่มีอะไรเหลือ...เราควรทำกิจกรรมอะไรบางอย่าง

เพื่อเก็บเงินช่วยเหลือของเหล่านี้เพื่อเกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชน อย่างน้อยเราจะพัฒนาอะไรเราจะได้ช่วยขยายของเราได้เอง ไม่ต้องรอรัฐมาทำให้” (จากการสัมภาษณ์ ไม่ตรี จงไกรจักร สมาชิกสภา อบต. บางม่วง และกรรมการศูนย์ประสานงานฯ วันที่ 6 มีนาคม 2550) จนภายหลังพัฒนามาเป็นองค์กรชุมชนรูปแบบนิติบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับมาได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกรวมกันกว่า 1,100 คน มีเงินหมุนเวียนในระบบรวมกันทั้งสิ้นกว่า 13 ล้านบาท การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย ได้แก่ สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการ “บ้านมั่นคง” ดำเนินการโดย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยสมาชิกสหกรณ์มีทั้งสิ้น 56 ครอบครัว การให้สินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพรายกลุ่ม ซึ่งปัจจุบันมีการส่งเสริมกลุ่ม โดยมีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ รวม 22 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเลี้ยงปลาในกระชัง กลุ่มโรงกลึง กลุ่มแปรรูปสิ่งประดิษฐ์จากไม้ กลุ่มม้าย้อม กลุ่มบาติก กลุ่มประมง เป็นต้น

กลุ่มประชาคมบ้านน้ำเค็ม ภายใต้ชื่อ “ศูนย์ประสานงานผู้ประสบภัยสึนามิ” เป็นสะพานที่เชื่อมประสานคนในชุมชนบ้านน้ำเค็มกับแหล่งเงินทุน และความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากภายนอก อีกทั้งยังเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายผู้ประสบภัยสึนามิในพื้นที่อื่นเข้าด้วยกัน เป็นการทำงานเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาบ้านน้ำเค็มนอกกลไกรัฐ และเป็นศูนย์รวมของการทำงานภาคประชาชนในพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับทั้งโครงสร้างรัฐและเครือข่ายหลายระดับ โดยเนื้อหาการพัฒนาพื้นที่ที่เด่นชัด ได้แก่ การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม (รวมถึงศิลปวัฒนธรรมของคนไทยพลัดถิ่น) ตลอดจนถึง การฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนโดยส่งเสริมกลุ่มอาชีพ [1]

คณะผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงแม้หากมองในภาพรวมแล้ว ศูนย์ประสานงานฯ จะมุ่งเน้นการทำงานในประเด็นที่สำคัญสามประเด็น คือ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชน และด้านสังคม-องค์กรชุมชน แต่ประเด็นการพัฒนาประการหลังสุด ถือเป็นรากฐานของงานพัฒนาภาคประชาชน ซึ่งแนวคิดของศูนย์ประสานงานฯ ได้รับการถ่ายทอดแนวคิดมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนา (NGDO) ด้านชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีปรัชญาว่า “ชุมชนเป็นรากฐานของการพัฒนา” เมื่อชุมชนเข้มแข็งแล้วจักขยายการพัฒนาไปสู่ด้านอื่น ๆ ตามมา [2] ได้แก่ ด้านความเป็นอยู่ เช่น ความพยายามในการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสุขภาพของคนในชุมชน เช่น

การดูแลกลุ่มเด็ก พ่อหม้าย แม่หม้าย ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การปรับภูมิทัศน์ในซอย ด้านการสื่อสาร เช่น การมีวิทยุชุมชนเป็นสื่อกลางในการสื่อสารและเรียนรู้ของชุมชน และด้านสวัสดิการ เช่น การช่วยเหลือให้เกิดสวัสดิการของชาวบ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย

3. มติการวางแผนจากบนลงล่างที่ปรากฏ: การสำรวจวรรณกรรมแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาพื้นที่บ้านน้ำเค็ม ณ ปัจจุบัน

ภายหลังจากการเฝ้าเยี่ยมผลกระทบอันเกิดจากธรณีพิบัติภัยในช่วงแรก ระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ถึง 1 ปี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นประเด็นความช่วยเหลือเร่งด่วน ได้แก่ การฟื้นฟูระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การจัดสร้างที่พักอาศัย การฟื้นฟูอาชีพ การฟื้นฟูสุขภาพและสภาพจิตใจ ฯลฯ จนเมื่อความช่วยเหลือส่วนใหญ่ค่อย ๆ หายถอยถอนตัวออกไป ระหว่างนั้นได้มีการเสนอแผนพัฒนาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย อาทิ กระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เป็นต้น จากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า เนื้อหาหลักของแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งอันดามัน 6 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบ ประกอบไปด้วยแผนยุทธศาสตร์ 6 ประการ [3, 4] ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ 2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว 3) ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างขึ้นตามธรรมชาติ (รวมถึงมาตรการบรรเทาต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต) 4) ยุทธศาสตร์ด้านบริการสาธารณะ ระบบการสนับสนุน 5) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาชุมชนและสังคม และ 6) ยุทธศาสตร์ด้านการใช้ที่ดินและการวางแผนเมือง

แผนยุทธศาสตร์เกือบทั้งหมดนั้นเป็นแผนระดับมหภาคที่กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับพื้นที่อำเภอตะกั่วป่า อันเป็นที่ตั้งของชุมชนบ้านน้ำเค็ม นั้น ได้รับการระบุในแผนให้ได้รับการส่งเสริมกิจกรรมการ “ท่องเที่ยวเชิงนิเวศและวัฒนธรรม และให้พัฒนาพื้นที่เป็นจุดเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจท้องถิ่นอื่น ๆ” [3]

อย่างไรก็ตาม ได้มีแผนการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มเกิดขึ้น โดยเป็นแผนเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์บ้านน้ำเค็ม โดยการดำเนินงานขององค์การบริหารการ

พัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ซึ่งแผนดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดมาจากยุทธศาสตร์ระดับนโยบายอย่างน้อย 3 แห่ง ได้แก่ ประการแรก มาจากผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 กันยายน 2548 ประการที่สอง มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพังงา และประการที่สาม มาจากแนวความคิดใหม่ในการฟื้นฟูจิตใจประชาชน 6 จังหวัดภาคใต้ [5] โดยสาระของแผนดังกล่าว มีรายละเอียดที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนในประเด็นต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การปรับปรุงภูมิทัศน์ 2) การสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยว และ 3) การกำหนดพื้นที่ปลอดภัย

แผนการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์ชุมชนบ้านน้ำเค็มนั้น ได้มีความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งอันดามัน โดยเป็นโครงการที่เน้นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และมีความพยายามที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ที่อยู่ในสภาพไร้ระเบียบ อันเนื่องมาจากการขาดแผนการใช้ที่ดินที่ชัดเจนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แผนการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้กล่าวถึงแนวทางการปรับปรุงในด้านกายภาพและแนวทางการจัดการการท่องเที่ยวเท่านั้น ไม่ได้ขยายวงความสนใจของแผนไปสู่การแก้ปัญหาอื่น ๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคม-วัฒนธรรมชุมชน

ต่อมาภายหลัง กลุ่มแผนดังกล่าวได้สร้างประเด็นความสนใจและกังวลใจให้เกิดขึ้นในวงกว้างโดยเฉพาะภาคประชาชนเครือข่าย และองค์กรชุมชน เนื่องจากการนำแผนดังกล่าวมาปฏิบัติย่อมต้องส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนไม่มากนักน้อย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการเวนคืนที่ดิน การเข้ามาของนายทุนอันอาจเป็นภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นขนาดเล็ก ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากโครงการต่าง ๆ ตลอดจนถึงความยั่งยืนของโครงการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนน้ำเค็มตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำแผน เหตุเพราะแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่ปรากฏ ไม่ว่าจะเป็นโดยหน่วยงานรัฐระดับชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นแผนที่เน้นกระบวนการวางแผนจากบนลงล่าง (top-down planning) โดยชุมชนถูกมองในฐานะผู้ถูกกระทำอยู่เสมอ ความกังวลในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่กระบวนการประชาสังคม ในการจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มภาคประชาชนขึ้น สาระในแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มภาคประชาชนมีเนื้อหาครอบคลุมมิติต่างๆ 5 มิติ (โดย 3 ใน 5 ยุทธศาสตร์มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมและการทำประชาคมในพื้นที่) ประกอบด้วย 1) ด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ

และสิ่งปลูกสร้าง 2) ด้านสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการท่องเที่ยว 4) ด้านเศรษฐกิจชุมชน และ 5) ด้านสังคม-วัฒนธรรม โดยกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา การได้มาซึ่งรายละเอียดของแผนจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

4. สู่กระบวนการวางแผนจากล่างสู่บน: จากทฤษฎีและแนวคิดถึงปฏิบัติการภาคสนาม

คณะผู้เขียนเห็นว่าอันที่จริงแล้วนัยหนึ่งของการกระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนนั้น มีความมุ่งหวังที่นำไปสู่กระบวนการประชาสังคมและการเพิ่มความเข้มแข็งให้ชุมชน (community empowerment) ในตัวเอง พื้นที่ที่มีความเป็นประชาสังคมสูงและเข้มแข็ง จะสามารถร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้ด้วยตัวเอง หากภาคการเมืองและภาครัฐมีความเข้าใจและมีความมุ่งหวังเดียวกันแล้ว จะทำให้การพัฒนาพื้นที่อยู่บนฐานความเป็นจริงและจากระดับล่างอย่างแท้จริง

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล [6] ได้ให้น้ำหนักในคำจำกัดความของคำประชาสังคมว่า “เราจะพบว่าการเมืองภาคประชาชนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหวในประชาสังคมด้วย และต่างจากขบวนการปฏิวัติในสมัยก่อนตรงที่ไม่ได้มีจุดหมายที่จะยึดกุมอำนาจรัฐมาดัดแปลงสังคมให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น แต่ประสงค์จะได้มาซึ่งฐานะในการกำหนดปกครองด้วยตนเอง (self-determination) โดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐเสมอไป ตรงนี้นับเป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะเท่ากับขยายกระบวนการทัศน์จากการเอารัฐเป็นตัวตั้ง (state oriented) มาสู่การเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง (people oriented) ในกระบวนการสร้างความผาสุกทางสังคม...คำว่า civil society ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (citizen) ไม่ใช่ในฐานะราษฎร (subject) หรือไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่รอรับการบริการของรัฐเท่านั้น”

อย่างไรก็ตาม หากมองบริบทของการพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มจากที่คณะผู้เขียนลงไปเก็บข้อมูลและปฏิบัติการในพื้นที่ต้องยอมรับว่าหลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิแล้วแต่มีการช่วยเหลือมายังพื้นที่อย่างรวดเร็ว ไม่ใช่เพียงภาครัฐหากแต่ยังมีองค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งก็เป็นเรื่องพึงกระทำตามปกติในสถานการณ์ที่คับขันเช่นนั้น แต่ในภาวะปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ได้คลี่คลายลงแล้ว การรวมกลุ่มของชุมชนมีมากขึ้น มีทิศทางไปสู่การพัฒนา

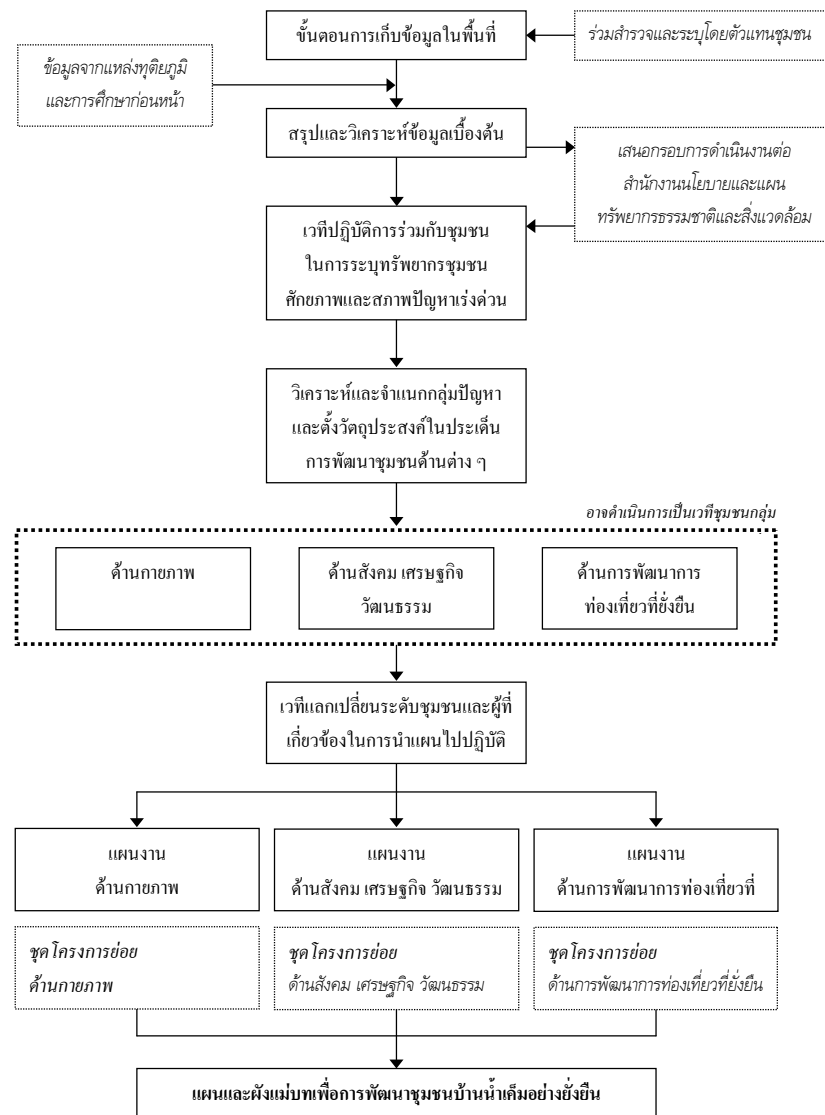
ประชาสังคมได้ และเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะให้ภาคประชาสังคมเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ต่อไป การยอมรับในขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่นก็เป็นอีกแรงส่งหนึ่งในการผลักดันให้ภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร [7] ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า "...การเมืองแบบเก่าที่มีรัฐประชาชาติเป็นศูนย์กลางนั้นไม่มีที่ยืนอย่างมีเกียรติ คักดิ์ศรี และเท่าเทียมกันให้กับชุมชน/ท้องถิ่น แต่กลับมองชุมชน/ท้องถิ่นว่าไม่มีศักยภาพ เป็นตัวสร้างปัญหาหรือเห็นยว้งการพัฒนา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องถูกสลายและผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐภายใต้ข้ออ้างของความเป็นชาติเดียวกัน (nationness) นั่นคือ ขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่นเห็นว่าการเมืองแบบรัฐประชาชาติเป็นการเมืองที่โหดร้าย เพราะใช้ความรุนแรงทำลาย/สลายชุมชนเล็ก ๆ ในท้องถิ่นลง..." อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับข้อคิดในขบวนการวัฒนธรรม/ท้องถิ่น ในบริบทของไทยที่ว่าขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นกระบวนการสากลที่สามารถเป็นแบบอย่างให้ลอกเลียนกันได้อย่างง่าย แต่เป็นขบวนการเฉพาะที่ เฉพาะชุมชน เฉพาะวัฒนธรรมมากกว่าตามที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้ให้แนวทางเสนอแนะเพื่อการดำรงอยู่ของท้องถิ่นไทยไว้พอสังเขป ได้แก่ การเน้นการพัฒนาแบบกลุ่ม การร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อคงความเป็นชุมชนไว้ การเน้นการสร้างจิตสำนึกแบบชุมชนให้เกิดขึ้น ด้วยการหันกลับไปเน้นเรื่องของประเพณีการณร่วม เช่น ประวัติศาสตร์หมู่บ้าน วัฒนธรรมหมู่บ้าน อันเป็นขบวนการที่ต้องการ "บรรจุ" ความเฉพาะเจาะจงของตัวเองไว้ในรูปของการสร้างวาทกรรมชุดใหม่ขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับวาทกรรมหลักในสังคมที่ไม่มีที่ว่างให้กับความเฉพาะเจาะจงนี้

หากหันกลับมามองกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนนั้น ในวงวิชาการวางแผนมีวิธีการซึ่งถูกเรียกกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (civic participation) ซึ่งนำไปสู่การวางแผนจากล่างสู่บน (bottom-up planning) ที่มุ่งหวังได้ในเชิงอุดมคตินั้น หากเทียบเคียงกับทฤษฎีประชาสังคมและองค์ประกอบของประชาสังคมของ Jürgen Habermas ซึ่งธีรยุทธ บุญมี [8] ได้อธิบายว่า ประชาสังคม คือ ภาวสาธารณะ (public sphere) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการวางแผนพัฒนาชุมชนไม่ว่าในระดับใดก็ตาม จะเป็นการวางแผนเพื่อส่วนรวม ประโยชน์ส่วนตัวไม่สามารถเกิดขึ้นโดดเดี่ยวได้ หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากภาพรวมหรือส่วนรวมของสังคมนั้นดีขึ้นด้วย ประเด็นนี้เองใน

เวทีสาธารณะของกระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะข้อเสนอต่าง ๆ ที่ถูกเสนอมานั้นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นส่วนตัว (private sphere) ซึ่งคณะผู้เขียนก็ได้ให้ความสำคัญในข้อนี้เช่นกัน ทฤษฎีประชาสังคมของ Habermas เน้นองค์ประกอบที่สำคัญคือ การสร้างอัตลักษณ์ (identity formation) และอัตวินิจนัย (autonomy) คือความสามารถในการกำหนดตัวเอง กล่าวคือ ในกระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชนต้องมีการตั้งเอาเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ (identity) ของทั้งปัจเจกชนและชุมชนออกมาให้ได้มากที่สุด รวมไปถึงฐานทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ทุกคนได้เห็นภาพร่วมกันของมโนทัศน์ในอนาคต (vision) ในการใคร่ครวญไตร่ตรองถึงทิศทางการไปข้างหน้าของชุมชนร่วมกัน คือ ให้ชุมชนสร้างภาวะของอัตวินิจนัย (autonomy) กำหนดตัวเองสู่ทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานแห่งอัตลักษณ์ ความเป็นจริงเฉพาะของพื้นที่นั้นได้ แต่ก็จะมีลักษณะของการสร้างอัตลักษณ์ส่วนตัว (ego identity) เกิดขึ้นมาเสมอ และนำไปสู่ข้อเสนอที่เป็นเรื่องเฉพาะของบุคคล หากแต่อัตวินิจนัยในแนวคิดใหม่ซึ่ง ธีรยุทธ ได้อ้างถึงนี้ จึงหมายถึง "สิทธิหรือความสามารถที่จะดำเนินบทบาทในการสื่อสารสนทนอย่างเสมอภาคทัดเทียมกับผู้อื่น รวมทั้งบทบาทเหล่านั้นได้ตลอดเวลา เพื่อที่จะสามารถดำเนินการเพื่อความจำเป็น เพื่อผลประโยชน์ หรือเพื่อคุณค่าต่าง ๆ โดยผ่านการทำให้สิ่งเหล่านี้มีความเป็นสากล (universalizability) เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงให้เป็นบรรทัดฐานร่วมกัน" หรือการรวมกำหนดชุมชน (ส่วนรวม) นั้นเอง

จากแนวความคิดดังกล่าวแล้วทั้งหมด คณะผู้เขียนจึงได้วางกรอบในการดำเนินงานวางแผนในฐานะผู้ผลักดันให้เกิดกลไกในการวางแผนยุทธศาสตร์ หรือในฐานะของ "ผู้เตรียมกรอบการวางแผน" (planning facilitator) มากกว่าการเลือกใช้บทบาทในการเป็นผู้วางแผน (planner) เสียเอง โดยจะเป็นลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน (action planning and research: community participation approach) และเป็นกระบวนการที่เน้นการทำงานจากฐานล่างสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายประกอบในแผนผัง ตามรูปที่ 3 ดังนี้

เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้ในการรวบรวมแผนและแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่โดยชุมชนเป็นศูนย์กลางได้ถูกนำมาใช้เป็นระยะ วิธีการได้มาซึ่งความต้องการของชาวชุมชน และแผนของชุมชนสำหรับกระบวนการนี้ใช้เครื่องมือ



รูปที่ 3 แผนผังแสดงกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งหวัง

หลักสามประการ คือ ประการแรก ได้แก่ การสำรวจพื้นที่ โดยคนในท้องถิ่น (surveys) ประการที่สอง ได้แก่ การจัดเวทีประชาคม (public forum) และประการสุดท้าย ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกพร้อมกับการสนทนากลุ่มย่อย เฉพาะระดับแกนนำ (key person interview and focus group) [9, 10]

4.1 การสำรวจพื้นที่โดยคนในท้องถิ่น

ในขั้นตอนการเก็บข้อมูลเบื้องต้นนั้น คณะผู้เขียน ได้เลือกใช้วิธีสำรวจข้อมูลอย่างรวดเร็ว (rapid survey) พร้อมกับตัวแทนจากชุมชน โดยเป็นการปรับประยุกต์จาก กระบวนการวางแผนชุมชนและฟื้นฟูเมืองของประเทศเดนมาร์ก โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด Steen Holmgren

และคณะ [11] ได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่เรียกว่า “dialogue research” คือการเก็บข้อมูลที่ต้องมีการสื่อสารกันระหว่าง ผู้ปฏิบัติวิชาชีพ (professional dialogue) ไม่ว่าจะเป็น สถาปนิกหรือนักวางแผนกับผู้อยู่อาศัย (residents’ dialogue) ที่รับรู้สิ่งต่าง ๆ ในสภาพแวดล้อมของชุมชน เพื่อนำ มาใช้ในการวางแผนพัฒนาและฟื้นฟูชุมชน วิธีการดังกล่าว เป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นภาษาร่วม (shared dialogue) ระหว่างชุมชนกับนักวิชาการ วิธีการดังกล่าว ได้แก่ “residents’ group work” คือการทำงานร่วมกัน ระหว่างชุมชนกับผู้ปฏิบัติวิชาชีพ สถาปนิก และนักวางแผน ในการวางแผนโครงการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยการร่วมนำ เดินสำรวจโดยผู้แทนจากชุมชนในเส้นทางที่มีการวางแผน ร่วมกันไว้ก่อนแล้ว (walk through evaluation) โดย

โครงการในประเทศไทยที่ได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้จริง ได้แก่ โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา [12] ซึ่งลักษณะวิธีการมีการใช้ในแบบใกล้เคียงกันทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร (โดยในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “going on a community scavenger hunt” ส่วนในสหราชอาณาจักรเรียกว่า “reconnaissance trip”) อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดแล้วคณะทำงานให้ตัวแทนชุมชนเป็นผู้นำทาง โดยลงสำรวจในจุดที่พบว่ามีค่าสำคัญ อีกทั้งมีการแลกเปลี่ยนสื่อสารระหว่างคณะทำงานกับตัวแทนชุมชน โดยเฉพาะประเด็นของคุณค่าของพื้นที่ที่ซ่อนอยู่ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าหมู่บ้านน้ำเค็มได้ถูกฟื้นฟู โดยความช่วยเหลือจากหลายองค์กร หลายหน่วยงาน ด้วยบ้านรูปแบบใหม่ที่สามารถสร้างได้เร็ว ดังนั้น การมองคุณค่าดั้งเดิมและคุณค่าซึ่งสามารถส่งเสริมได้ใหม่ของสถานที่ คือสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะได้มาจากมุมมองของคนในชุมชนเอง โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มซึ่งยังมีข้อพิพาทกันในเรื่องที่ดินและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจนั้นพอจะสรุปเนื้อหาสาระพอสังเขปได้ดังนี้

- ทำให้เห็นภาพรวมและลักษณะเฉพาะของซอยประจําถิ่นต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้แล้วตอนต้น เช่น กิจกรรมการประกอบอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น อาทิ การแปรรูปสินค้าจากการประมง (รูปที่ 4) รวมไปถึงองค์ประกอบดั้งเดิมของชุมชนที่เคยมีอยู่ แต่ปัจจุบันได้หายไป แล้ว เช่น อาคารซึ่งเคยเป็นโรงภาพยนตร์เก่า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ต้องได้รับการบอกผ่านคนในพื้นที่เท่านั้น

- เห็นผลกระทบจากเหตุการณ์พิบัติภัยสึนามิ ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ได้แก่ อาคารบ้านเรือน องค์ประกอบชุมชน (รูปที่ 5) ทางสังคม-เศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ และการรวมกลุ่มใหม่ ๆ ซึ่งได้รับการส่งเสริม เช่น กลุ่มต่อเรือ (รูปที่ 6) กลุ่มซ่อมจักรยานยนต์ กลุ่มผ้าบาติก ทางสภาพแวดล้อม อาทิ ทางน้ำ และแนวสันทรายที่เปลี่ยนไป รวมไปถึงสภาพป่าชายเลน อีกทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น เรือสีส้ม (รูปที่ 7) และเรือสีฟ้า ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ตัวแทนของวันที่เกิดเหตุการณ์ ซึ่งเรือสองลำดังกล่าวได้ถูกคลื่นซัดขึ้นมาบนฝั่ง และยังไม่ได้ถูกเคลื่อนย้ายไปไหน

- เห็นลักษณะภูมิประเทศ โดยเฉพาะความโดดเด่นของชุมชนเมืองเก่า ซึ่งมีลักษณะเหมือนหนองน้ำขนาดใหญ่กระจายอยู่ทั่วทั้งพื้นที่ชุมชนเมืองบางแห่งสามารถเชื่อมต่อไปกับทางน้ำธรรมชาติ สามารถนำเรือเข้ามาจอดและ

ออกสู่ทะเลได้ บางแห่งมีลักษณะปิดหรือมีระบบน้ำที่เชื่อมต่อกันแบบปิด เป็นลักษณะของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (cultural landscape) เฉพาะของพื้นที่ (รูปที่ 8)

- เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล (shared dialogue) ด้านคุณค่าเอกลักษณ์ของชุมชน กล่าวคือ ตัวแทนชุมชนผู้นำการสำรวจได้ให้หรือมองเห็นคุณค่าของกิจกรรมบางชนิดที่ครอบคลุมมากไปกว่ากิจกรรมที่สะท้อนภาพรวมของชุมชน กิจกรรมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือบ้านใดบ้านหนึ่งที่มีความเฉพาะ เช่น การต่อเรือชุดแร่ โรงกลึง หรือร้านค้าขายอุปกรณ์โซลาร์ (รูปที่ 9) โดยมองว่าการดำรงอยู่ของกิจกรรมเหล่านี้ ส่งผลถึงเอกลักษณ์ความภูมิใจโดยรวมของชุมชนด้วย

4.2 การจัดเวทีประชาคมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

การจัดเตรียมเวทีสาธารณะเพื่อการระดมความคิด และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้ความเห็นของสมาชิกแต่ละคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแผนพัฒนาพื้นที่นั้นเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่ง คณะผู้เขียนได้เลือกใช้เครื่องมือสองประการในการระดมความคิดเห็นของชาวชุมชน ได้แก่ ประการแรก คือการจัดเวทีประชาคมชุมชนบ้านน้ำเค็ม และประการที่สอง คือการจัดประชุมแกนนำชุมชนเพื่อหารือถึงกรอบแนวทางของแผน ในส่วนของการจัดเวทีประชาคมระดับชุมชนขึ้นในพื้นที่ (รูปที่ 10) ก็เพื่อชี้แจงถึงการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มจากความต้องการของชุมชน โดยระดมความคิดเห็นและเรียกร้องข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของชาวชุมชน ซึ่งข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเหล่านี้จะถูกรวบรวมในแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม วิธีการที่ใช้ ได้แก่ การอธิบายบอกเล่าในรูปแบบการระดมความคิดเห็น โดยให้ผู้เข้าร่วมประชาคมเสนอความคิดเห็นทั้งแบบเปิดเผย (โดยการเสนอความเห็นกลางเวทีสาธารณะ) และแบบไม่เปิดเผย (การเขียนรายละเอียดประเด็นที่สนใจและอยากให้มีในแผนลงในแผ่นกระดาษ โดยความเห็นจะถูกนำมารวมกันภายหลัง) วิธีการจัดเวทีสาธารณะนั้นมีข้อดีคือทำให้ได้ความคิดเห็นที่หลากหลาย และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการเสนอความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม การนำข้อเสนอทั้งหมดมาปฏิบัติพร้อมกันเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยละเอียด เนื่องจากข้อคิดเห็นหนึ่งที่เสนอมา อาจขัดแย้งกับอีกข้อเสนอนึงก็ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการประชุมชนกลุ่มย่อยระดับแกนนำเพื่อร่วมพิจารณาแผนเชิงโครงสร้างและแยกแยะความสัมพันธ์ของแผนและเพื่อการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน เป็นต้น โดยการประชุมกลุ่มระดับแกนนำ



รูปที่ 4 ลักษณะเฉพาะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก เช่น การแปรรูปสินค้าทางการประมง



รูปที่ 5 รูปแบบบ้านพักอาศัย ที่ก่อสร้างด้วยความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ



รูปที่ 6 กลุ่มต่อเรือ-กลุ่มกิจกรรมอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมขั้นใหม่



รูปที่ 7 เรือลิ้ม สัญลักษณ์ของเหตุการณ์พิบัติภัยสึนามิ



รูปที่ 8 สภาพชุมชนเมืองเก่าทั้งที่สามารถเชื่อมกับคลองธรรมชาติได้และลักษณะชุมชนเมืองที่เป็นหนองน้ำขนาดใหญ่



รูปที่ 9 กิจกรรมโรงกลึงอุปกรณ์เรือและใบพัดตักแร่ ก็สามารถบอกถึงที่มาที่ไปของชุมชนได้



รูปที่ 10 การจัดเวทีประชาคมและการประชุมแกนนำชุมชนเพื่อรอบแนวทางแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็ม

มีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรอง ประมวลสรุปความคิดเห็นที่หลากหลายกระจายให้เป็นหมวดหมู่และเป็นระบบระเบียบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การวางแผนจากล่างสู่บนนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นด้วยความราบรื่น ซึ่งสอดคล้องกันกับงานศึกษาที่มีมาก่อนหน้าที่ปรากฏให้เห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเป็นอุปสรรคต่อการกระบวนการส่งผ่านแนวคิดจากรากหญ้าไปสู่ระดับนโยบายนั้น เหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งภายในชุมชนเอง [13, 14] ซึ่งต้องอาศัยเวทีการทำความเข้าใจในวาระอันต่อไป

4.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกได้ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้จำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็น “ประวัติศาสตร์ผ่านการบอกเล่า” (oral history) ได้แก่ ข้อมูลด้านความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านชั่วอายุคน ทั้งด้านความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐาน อาชีพ และข้อมูลที่สำคัญที่สุดอันนำมาสู่การกำหนดกรอบแผนพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ กระบวนการชุมชนภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ทางคณะผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์ประสานงานฯ และคนเก่าแก่ในพื้นที่ โดยกลุ่มบุคคลแรกเป็นผู้ให้ข้อมูลกระบวนการชุมชนภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ส่วนกลุ่มบุคคลหลังได้ให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนหน้าเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ตลอดจนถึงความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มอาชีพ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ เป็นต้น ข้อมูลที่ได้

เหล่านี้มีความสำคัญในการนิยามความเป็นชุมชน สิทธิพลเมือง และความชอบธรรมในการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรโดยคนในท้องถิ่นเองได้

4.4 ผลลัพธ์ที่ได้จากการร่วมกำหนดกรอบแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มแบบมีส่วนร่วม

ผลที่ได้จากการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเฉพาะที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มทำให้เกิดกรอบยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเป็น 3 ด้าน (ที่คณะผู้เขียนเลือกมาอภิปรายจากทั้งหมด 5 ด้าน) ได้แก่ 1) ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม 2) ด้านสังคมและวัฒนธรรม และ 3) ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ซึ่งส่วนหนึ่งอาศัยกรอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อนุภาคอันดามันเป็นแนวทางเบื้องต้น และเนื่องจากเป็นแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่จึงทำให้มีรายละเอียดแตกต่างกับแผนยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาและมีความแตกต่างอย่างมากกับแผนเฉพาะพื้นที่ฉบับที่มีการศึกษามาก่อนหน้าโดย อพท. ในแผนฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น มีรายละเอียดในมิติด้านสังคม-วัฒนธรรมเพิ่มเติมเข้ามา อีกทั้งมีการเชื่อมความสัมพันธ์ของมิติหนึ่งสู่อีกมิติหนึ่งเชิงบูรณาการ ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มจึงประกอบไปด้วยรายละเอียดของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญที่จักผลักดันให้เกิดขึ้นตามมาเป็นชุดโครงการย่อยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละมิติในภาพรวม ดังแสดงในตารางที่ 1 สำหรับแผนงานที่ชาวชุมชนร่วมกันกำหนดที่นำมาเสนอนั้น ได้รับการจัดลำดับความสำคัญและลดทอนประเด็นข้อเสนอที่ซ้ำซ้อนออกไปก่อนแล้ว โดยการใช้วิธี logical framework analysis

ตารางที่ 1 แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่มีฐานอยู่บนข้อเสนอของชาวชุมชน

แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านกายภาพ-สิ่งแวดล้อม	แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านสังคม-วัฒนธรรม	แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านเศรษฐกิจ-การท่องเที่ยว
• หอหลบภัย • กำแพงกันคลื่น • ศาลาริมทาง • หอคอยชมวิว • ปรับปรุงท่าเรือจ้าง • การพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน	• ห้องสมุดชุมชน • พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ • พิพิธภัณฑ์เหมืองแร่ • ศูนย์ฝึกอาชีพ • ศูนย์กีฬาและการนันทนาการ • สวนสาธารณะ • ศูนย์วัฒนธรรม • ศูนย์ประชุม-สัมมนา • ศูนย์เยาวชน-เด็กเล็ก	• ศูนย์กระจายสินค้าพื้นบ้านตลาดกลางการค้า • กิจกรรมการฟื้นฟูตลาดชุมชนงานถนนคนเดิน • กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์วัฒนธรรม

(LOGFRAME) หน้าที่ของแผนพัฒนาฯ ที่จัดทำขึ้นก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการมองเห็นภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ทั้งในแง่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าทั้งในแง่การจัดระบบการจัดการโครงการที่สนับสนุนเข้ามาจากภายนอกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสน ทั้งในแง่การเสริมสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนทั้งในแง่การดึงดูดชุมชนเข้ามาสู่ภาคประชาสังคมและทั้งในแง่ความยั่งยืนของชุมชนในทุกด้าน

แนวทางการพัฒนาในแต่ละมิติจะดำเนินการผ่านโครงการต่าง ๆ โดยมีทั้งโครงการที่มีลักษณะการสนับสนุนในรูปของตัวอาคาร และโครงการที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมส่งเสริมทั้งในรูปของการบริหารจัดการระบบและการส่งเสริมบรรยากาศของกิจกรรม จากการปฏิบัติกร่วมกับชุมชนของคณะผู้เขียนพบว่า ส่วนหนึ่งของโครงการต่าง ๆ ที่ชาวชุมชนเสนอได้มีความเป็นไปได้อยู่บ้างแล้ว โดยหน่วยงานภายนอกได้แก่ มูลนิธิฯ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จะให้การสนับสนุนในบางโครงการ ในขณะที่บางส่วนจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น เนื่องจากเป็นเรื่องเกินกำลังที่ชาวชุมชนจะทำได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเอง

อย่างไรก็ตาม คณะผู้เขียนเห็นว่าแต่ละชุดโครงการย่อยจำเป็นต้องมีการศึกษาเฉพาะลงในรายละเอียดเพิ่มเติมตามแต่เงื่อนไขปัจจัยแวดล้อมของโครงการ เช่น สถานที่ตั้งของโครงการ เงินสนับสนุนที่ได้รับ ขอบเขต ขนาด ระยะเวลาของกิจกรรม เป็นต้น เพื่อให้แต่ละโครงการเกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างสูงสุด ชุดโครงการย่อยแต่ละชุดไม่จำเป็นต้องดำเนินงานพร้อมกันทั้งหมด โดยหากมีแหล่งทุนใดสนับสนุนเข้ามาก็ให้ดำเนินการไปก่อนได้ ซึ่งกรอบแผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางว่าโครงการที่เข้ามาจากภายนอกนั้นเหมาะสมหรือไม่ หากเหมาะสมดีแล้วจะมีส่วนในการสนับสนุนในมิติใดได้บ้าง เพื่อให้เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

5. บทสรุป: บทเรียนและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ความพยายามในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยความตั้งใจของคนในพื้นที่เองนั้น นับเป็นความพยายามที่มีนัยสำคัญอย่างมากต่อวงการศึกษาด้านการวางแผนการพัฒนา (development planning studies) ในฐานะกรณีศึกษาหนึ่งที่ตัวพื้นที่ชุมชนมีความเป็นสาธารณะในแง่ของการเป็นสถานที่สำคัญภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งหลายฝ่ายให้ความสนใจ และพื้นที่นี้ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากภาย

นอกเป็นจำนวนมาก ทำให้มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่เองได้มากในระดับหนึ่ง (อย่างน้อยในระดับท้องถิ่น) ความพยายามในการยกระดับตนเองของชาวชุมชนจากเดิมที่อยู่ในฐานะผู้ถูกกระทำโดยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐมาสู่ความพยายามสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐและประชาสังคม (shared dialogue) ในการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ถือเป็นความพยายามในการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน ซึ่งหากมองโดยอาศัยกรอบของศาสตร์การวางแผน (planning studies) จะพบว่ากระบวนการวางแผนจากล่างสู่บน (bottom-up planning) ได้ก่อรูปขึ้นและกำลังจะมีปฏิกิริยาแทรกแซงแนวคิดของกระบวนการวางแผนจากบนสู่ล่าง (top-down planning) อันเป็นวัฏจักรการวางแผนดั้งเดิมที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนนั้นในแง่ของกลไกอาจถูกมองได้ในสองระดับ ได้แก่ 1) ระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ และ 2) ระดับที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในประเด็นการพัฒนาต่าง ๆ ในขั้นตอนการศึกษานี้ ขั้นตอนการวางแผนจากล่างสู่บนยังไม่เห็นผลลัพธ์ในระดับที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย เนื่องจากกำลังอยู่ในขั้นตอนการเสนอแผน แต่ในระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการนั้น คณะผู้เขียนพบองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งมีผลให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ bottom-up planning approach ขึ้นในพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

- การเกิดขึ้นของโครงการที่มากับกระบวนการ top-down planning approach โดยเป็นโครงการที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับนโยบาย ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน เมื่อชุมชนมีประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้เป้าหมายและทิศทางในการรวมกลุ่มกันมีความชัดเจน
- ความเข้มแข็งของผู้นำ โดยผู้นำชุมชนและกลุ่มองค์กรจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่นและเจตจำนงที่ดี ที่ปรารถนาจะเห็นประโยชน์ตกแก่คนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ
- ภาวการณ์ร่วมมือในภาคประชาสังคม ได้แก่ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะหน่วยงานปกครองพื้นที่) องค์กรพัฒนาเอกชน (ในฐานะพี่เลี้ยงด้านการจัดการองค์กร) สถาบันการศึกษา (ในฐานะที่ปรึกษาด้านวิชาการและเทคนิค) เครือข่ายชุมชนและประชาสังคม (ในฐานะแนวร่วมทำให้ประเด็นนี้เข้าหูคนเพราะได้รับความสนใจในวงกว้าง) และสื่อมวลชน (ในฐานะกระบอกเสียงและผลักดันประเด็น

เรียกร้องให้เป็นประเด็นสาธารณะ)

- การบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรมีการจัดการอย่างมีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความสามารถในการปรับตัว ความคล่องตัวขององค์กร และการทำงานที่ประสานงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่เป็นและไม่เป็นสถาบัน ทำให้เกิดฐานสนับสนุนของชุมชนที่โยงใยกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มยังปรากฏข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่ ประการแรก ประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนานั้นประกอบด้วย เครือข่ายชุมชน ภาวการณ์ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่อาจเชื่อมโยงภาคประชาชนไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ (ระดับชาติ) ที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้แผนขาดข้อคิดเห็นที่หลากหลาย นอกจากนี้ คำถามที่ว่า “ชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการโครงการเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต” เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ชุมชนต้องอธิบายให้ได้ มิฉะนั้นประเด็นเหล่านี้จักกลายมาเป็นจุดอ่อนของแผนพัฒนาที่เสนอโดยชุมชนและอาจไม่เพียงพอให้เกิดการขับเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญได้ อีกทั้งไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ โดยท้ายที่สุดแล้วแผนพัฒนาดังกล่าวอาจมีสถานะเป็นเพียงแค่ข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนเท่านั้น

ไม่ว่าแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ฉบับการมีส่วนร่วมของชุมชนจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ในระดับนโยบายให้ผู้นมีส่วนเกี่ยวข้องและมีอำนาจตัดสินใจได้ตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนและองค์กรชุมชนในฐานะเจ้าของพื้นที่หรือไม่ก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนโดยตรง อีกทั้งยังเกิดเครือข่ายความร่วมมือขึ้นจำนวนหนึ่งระหว่างกลุ่มรากหญ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งและเป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในประเด็นสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในชุมชนบ้านน้ำเค็ม บทเรียนนี้ได้สร้างทักษะและประสบการณ์แก่ชุมชนในการรับมือนโยบายสาธารณะใด ๆ ก็ตามทีอาจส่งผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดจนการลดอำนาจ

ของชุมชนลง อีกทั้งประสบการณ์นี้ยังได้ยกระดับองค์กรชุมชนให้มีความสำคัญในฐานะสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งจากเดิมที่เป็นเพียงหน่วยทางสังคมที่ถูกกระทำ อย่างไรก็ตาม ชุมชนไม่สามารถโดดเดี่ยวจากความช่วยเหลือขององค์กรภายนอกได้ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องทำงานควบคู่กับกระบวนการชุมชน เนื่องจากกระบวนการชุมชนมีความเป็นพลวัตสูง ที่ต้องอาศัยการปรับแก้ประคองและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการอยู่เสมอ

ท้ายสุดนี้ คณะผู้เขียนขอสรุปจากปฏิบัติการและการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมที่ผ่านมาว่า ในระดับนามธรรมนั้น ความพยายามของชุมชนบ้านน้ำเค็มและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็น “ความพยายามในการแย่งชิงพื้นที่ทางวาทกรรมบนกระดานเกมของแผนยุทธศาสตร์” เพราะขณะที่เมื่อภาครัฐและหน่วยงานระดับนโยบายอ้าง “วาทกรรมในการพัฒนา” เป็นความชอบธรรมในการมีอำนาจ (authority) ที่จะเข้ามากำหนดแผนการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ อีกด้านหนึ่ง ชุมชนและประชาสังคมก็ได้อ้าง “วาทกรรม

เรื่องสิทธิของพลเมือง” เป็นความชอบธรรมในการเรียกร้องสิทธิเพื่อกำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่โดยคนท้องถิ่นเอง ในทำนองเดียวกันกับที่เกิดขึ้นต่อกรณีพิพาทเรื่องท่อก๊าซธรรมชาติที่ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา หรือในกรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน เป็นต้น ผลลัพธ์ของการแย่งชิงวาทกรรมอาจจบลงด้วยความขัดแย้งที่ดำรงอยู่จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรง หรือแม้แต่อาจจบลงด้วยการสร้างพื้นที่เรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย สิ่งสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งจากบทเรียนนี้ได้แก่ ภายใต้การแย่งชิงอำนาจการจัดการและความชอบธรรมเหนือการใช้แผนพัฒนาพื้นที่นั้น “สังคมได้เรียนรู้ธรรมชาติ (อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางวัฒนธรรม (Nurture) ไม่ใช่เป็นธรรมชาติโดยแท้ (Nature) ตามความหมายของ Michael Foucault) ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในแวดวงของศาสตร์การพัฒนาและการวางแผนอย่างไร” ทางออกของปัญหาลักษณะเช่นนี้จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาอย่างกว้างขวางต่อไป

รายการอ้างอิง (References)

- [1] ไมตรี จงไกรจักร. (2548). น้ำเค็มที่ฉะเชิงเทรา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนไท.
- [2] ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และคณะ. (2550). แผนแม่บทการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนไท.
- [3] กระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย. (2548). กรอบของแผนการพัฒนานุภาคอันดามัน (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- [4] วิลเบอร์ สมิท และคณะ. (2548, ตุลาคม). การจัดทำแผนพัฒนานุภาคอันดามัน เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีพิพาทชายฝั่ง. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เขตหลัก จังหวัดพังงา กระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย.
- [5] สมพล ดำรงเสถียร. (2548). โครงการการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- [6] เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- [7] ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). วาทกรรมการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- [8] ธีรยุทธ บุญมี. (2547). ประชาสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สายธาร.
- [9] Kelly, E. D., & Becker, B. (2000). Community planning: An introduction to the comprehensive plan. Washington DC: Island.
- [10] Sanoff, H. (2000). Community participation methods in design and planning. Singapore: John Wiley & Sons.
- [11] Holmgren, S., & Svenson O. (2001). Urban architecture in urban renewal—In dialogue between professionals and residents. Urban Design International, 6(1), 2–14.
- [12] ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. (2547). โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา: การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่ควรอนุรักษ์ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- [13] Bollens, S. A. (2005). Urban planning and intergroup conflict: Confronting a fractured public interest. In B. Stiffel, & V. Watson, Dialogues in urban and regional planning 1 (pp. 209–246). London: Routledge.
- [14] Bounds, M. (2004). Urban social theory. In W. B. Stevenson, & D. Greenberg, Agency and social networks: Strategies of action in a social structure of position, opposition and opportunity. Administrative Science Quarterly, 45(4), 205–14.