

ความเข้มแข็งของประชาสังคมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภาคใต้

1. ประชาสังคมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภาคใต้

การกำเนิดของประชาสังคมในภาคใต้ยังไม่มีการบันทึกหรือมีงานวิจัยใดที่ระบุชัดเจนว่า มีวิวัฒนาการขึ้นอย่างไรและเมื่อใด แต่หากกล่าวถึงกระบวนการประชาสังคมในลักษณะที่มีการรวมกลุ่มของภาคประชาชนกันเองในการร่วมพัฒนาท้องถิ่นและจัดการวิถีชีวิตของชุมชน โดยมีกระบวนการของกลุ่มเป็นกลไกธรรมชาติในการร่วมกันจัดกิจกรรมในชุมชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าประชาสังคมเกิดขึ้นในชุมชนภาคใต้มานานแล้ว ซึ่งเกิดจากประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วย ครอบครัว วัด มัสยิด โบสถ์ หมู่บ้าน และชุมชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างกลุ่มชุมชน¹ ที่อันทัส เพียรธรรม (2542) เรียกว่าเป็นประชาสังคมแบบ “ชุมชนนิยม”

ในช่วงของ “ยุคประชาธิปไตยเบงบาน” (พ.ศ. 2516-2519) กระแสประชาสังคมในภูมิภาคก็ขยายตัวมากขึ้น และมีพัฒนาการของกลุ่มชาวบ้านที่มีสำนึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองเกิดความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ซึ่งลักษณะประชาสังคมเช่นนี้เริ่มปรากฏชัดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2524 หรือหลังจากสองทศวรรษของนโยบายและแผนเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดการขยายอิทธิพลของกลุ่มนายทุนในท้องถิ่น เกิดการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม และเกิดการแย่งชิงในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในทุกภูมิภาคโดยรวมถึงพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งมีความหลากหลายในทางธรรมชาติไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ได้ถูกนำไปใช้ในเชิงเศรษฐกิจโดยขาดการจัดการที่ดีทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในระบบนิเวศเสื่อมสภาพและถูกทำลายอย่างรวดเร็ว จนเกิดวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังเช่นปรากฏการณ์น้ำท่วมฉับพลันและโคลนถล่มในภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. 2531 ที่ทำลายบ้านเรือนและไร่นาเป็นจำนวนมาก ภัยธรรมชาตินี้มีผลมาจากวิกฤตของความสมดุลในระบบนิเวศที่มีการทำลายป่าไม้อย่างมากจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั้งภาครัฐและชุมชนไม่อาจควบคุมได้ จนรัฐบาลต้องประกาศพระราชกฤษฎีกายกเลิกการสัมปทานป่าทั่วประเทศ และยังผลให้ชุมชนในท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพิงทุนทางธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพได้ดั้งเดิมและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีสถานการณ์ความขัดแย้งอื่นเกิดขึ้นในภาคใต้ เช่น ปัญหาการกวาดล้างที่ดิน การบุกรุกป่า การรุกที่สาธารณะ การเช่าที่ป่า การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ ซึ่งวิกฤตการณ์ลูกโซ่ของปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ทำให้กลุ่มชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเกิดความต้องการการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง และชาวบ้านเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของกลุ่มภาคประชาชนในภาคใต้มีลักษณะการก่อตัวที่แตกต่างกันไปตามลักษณะปัญหาและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งมีทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการเกษตร ปัญหาการประมง ปัญหาป่าต้นน้ำ ปัญหาป่าชายเลน และปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำ ตัวอย่างเช่น

- ในปี พ.ศ. 2525 มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน ต.น้ำขาว อ.จะนะ จ.สงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการให้กับเกษตรกรและแม่บ้านในชุมชน ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มที่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐน้อยมาก (นิตยาภรณ์ นีร์ญนินมล, 2543)

¹ กลุ่มชุมชนในที่นี้รวมถึงกลุ่มชาวบ้านและองค์กรชุมชน

- ในปี พ.ศ. 2527 ที่ ต.ไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช มีการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อร่วมกันคิดหาอาชีพเสริม เพื่อเป็นทางเลือกให้กับชาวสวนยางรายย่อยที่ประสบปัญหาขายได้ไม่เพียงพอ (นิตยาภรณ์ นิรัญนิรมล, 2543)
- ในปี พ.ศ. 2533 ชาวบ้าน ต.คูชุด อ.สทิงพระ จ.สงขลา ได้รวมตัวกันเพื่อจัดทำพื้นที่ทดลองเขตอนุรักษ์ ปลอยกุ้ง ปลอยปลา และจัดประมงอาสาเพื่อดูแลเขตอนุรักษ์ ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหาปริมาณสัตว์น้ำในทะเลสาบลดลง (นฤทธิ ดวงสุวรรณ, 2545) และ
- ในปี พ.ศ. 2534 เกิดวิกฤติทางธรรมชาติที่ชุมชน ต.ละมอ อ.นาโยง จ.ตรัง มีผลทำให้ชุมชนประสบกับสภาวะภัยแล้งและขาดแคลนน้ำ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของกลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่าซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อร่วมหาแนวทางการแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำ การดูแลรักษาป่าต้นน้ำ และการแก้ปัญหาเรื่องที่ทำกินของชาวบ้าน เป็นต้น

การรวมกลุ่มของภาคประชาชนในภาคใต้เริ่มขยายตัวมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนตามแผนปฏิบัติการ 21 ขององค์การสหประชาชาติที่นานาประเทศร่วมกันลงนามในปี พ.ศ. 2535 ขณะเดียวกันประเทศไทยเองก็มีการปรับปรุงและออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมจังหวัด และกำหนดให้โครงการและกิจกรรมต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้นำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการพัฒนาที่สร้างความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้วางแนวทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพของคนไทยทุกภาคทุกอาชีพในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศที่ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มสร้างกลไกที่ส่งเสริมกระบวนการประชาสังคมในรูปแบบ "ประชาคมจังหวัด" (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542) ที่ต้องการให้มีการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีในจังหวัดและเพื่อเป็นเวทีในการระดมความคิดเห็น เสนอแนะแนวทางการพัฒนาจังหวัด เผยแพร่ความคิดเห็นและข่าวสารต่างๆ และเพื่อติดตามผลการพัฒนาจังหวัด ในเขตพื้นที่ภาคใต้ จังหวัดสงขลาได้รับเลือกให้เป็นจังหวัดทดลอง ซึ่งนับว่าเป็นการสนับสนุนจากภาครัฐที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มหรือองค์กรชาวบ้านหลายกลุ่มที่เกิดขึ้นในลักษณะจัดตั้งและไม่ได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวบ้านเป็นหลัก ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่องและบางกลุ่มต้องสลายตัวไปเหลือเพียงแต่ชื่อกลุ่ม แม้หน่วยงานภาครัฐมีรายชื่อกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนในลักษณะองค์กรชาวบ้าน แต่ก็ไม่มีรายงานใดระบุชัดเจนว่าในภาคใต้มีกลุ่มชาวบ้านใดบ้างที่ยังดำเนินกิจกรรมอยู่ กลุ่มใดบ้างที่สลายตัวไป มีกลุ่มใดเกิดขึ้นใหม่บ้าง และกลุ่มหรือองค์กรใดที่ก่อตัวขึ้นเองโดยธรรมชาติตามวิถีของชุมชนและมีพัฒนาการของประชาสังคมภาคประชาชน

แม้ทุกภาคส่วนต่างตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร และกระทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของรัฐที่เน้นการมีส่วนร่วมของ

ชุมชน ยังเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร ผ่านนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้กับพื้นที่หรือชุมชนเป้าหมาย โดยที่ให้กลุ่มชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมเพียงการนำโครงการของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งมักพบว่าการพัฒนาท้องถิ่นลักษณะดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนัก โดยเฉพาะความต่อเนื่องในการดำเนินงานของกลุ่มชาวบ้าน เนื่องจากกลุ่มที่รวมตัวกันนั้นมักเป็นกลุ่มที่เกิดจากการจัดตั้งขึ้นตามโครงการสนับสนุนของรัฐ และเมื่อโครงการเสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด กลุ่มก็มักจะสลายตัวหรือหยุดกิจกรรมไปด้วย ดังนั้นคำถามสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ความพร้อมของชุมชน และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคมว่ามีมากน้อยเพียงใดในการรับช่วงโครงการพัฒนาต่างๆ เพราะหากชุมชนมีพัฒนาการในลักษณะประชาคมที่เข้มแข็ง ก็จะสามารถเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น และมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบกับชุมชนได้

ที่ผ่านมามีกลุ่มชาวบ้านและองค์กรชุมชนเกิดขึ้นมากมายในภาคใต้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีชุมชนบางพื้นที่เท่านั้นที่มีองค์กรภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีการรวมตัวกันในลักษณะเครือข่าย และมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น สมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นเครือข่ายของกลุ่มชาวประมงต่างๆ รอบทะเลสาบสงขลาที่มีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์และเรียนรู้การฟื้นฟูทะเลสาบ มีการจัดกิจกรรมอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดกลุ่มชาวประมงอาสาดูแลเขตอนุรักษ์ และร่วมเสนอแนวทางการฟื้นฟูทะเลสาบสงขลาในระดับนโยบายพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่ยังมีชุมชนอีกมากที่องค์กรชาวบ้านรวมตัวกันอย่างหลวมๆ บางส่วนก็อยู่ในระยะพัฒนาการของการรวมกลุ่ม และบางส่วนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ ดังนั้นการศึกษารวมกลุ่มชาวบ้านในชุมชน กิจกรรมของกลุ่ม และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน จะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัจจัยและแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชน