

บทคัดย่อ

รายงานฉบับสมบูรณ์ในโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การเสริมสร้างกลไกท้องถิ่น เพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWC) จังหวัดมุกดาหาร มีวัตถุประสงค์หลักสองด้านคือ หนึ่งเพื่อระดมข้อคิดเห็นและมุมมองต่อการพัฒนา EWC จากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส, สองเพื่อวิเคราะห์และประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของกลไกท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ติดตามผล และการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา EWC ประเด็นการวิจัยประกอบด้วย การคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น, การทำความเข้าใจปัญหา cross-border issues เช่น การลักลอบการค้าชายแดน การเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติ การค้าหญิงและหญิงบริการทางเพศข้ามชาติ การค้ายาเสพติดและโรคเอดส์ รวมทั้งวิเคราะห์ประเมิน ศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัดของกลุ่มคนผู้ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาข้ามแดนเหล่านี้

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นงานที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดตามกรอบความร่วมมือของอนุภูมิภาคนี้ ส่วนใหญ่เป็นผลของนโยบายและการวางแผนจากหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหลัก การดำเนินการตามแผนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจและขยายตัวเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรับผิดชอบ ในขณะที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ใกล้ชิดเฉพาะพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นกลไกจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับที่กว้างได้

เมืองมุกดาหารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขยายตัวของการค้าชายแดนกับ ส.ป.ป.ลาวและเวียดนาม การลงทุนด้านอุตสาหกรรม การบริการและการส่งเสริมการท่องเที่ยว การเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของหน่วยงานท้องถิ่นในเขตเมืองเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่างๆ หลายกรณี ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาถูกมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงจัดการซึ่งมักไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

องค์กรชุมชนและกลไกภาคประชาชนก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำงานในระดับจังหวัดได้อย่างต่อเนื่อง การรวมกลุ่มของท้องถิ่นยังเป็นกลุ่มเฉพาะ ทางเชื้อชาติหรือกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้นยังไม่สามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือภาคส่วนต่างๆ ได้

จากงานวิจัยนี้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีข้อเสนอแนะให้มีการ (1) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ (2) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด และ (3) จัดเวทีปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชนในการดำเนินงานพัฒนาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างได้

การดำรงอยู่และความสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของชุมชนในเขตชายแดนแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและการปรับตัวของชุมชน พบว่า การค้าสินค้าหนีภาษี แรงงานลักลอบเข้าเมือง การเพาะเลี้ยงปลากะชัง ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นกิจกรรมที่ช่วยสร้างทางเลือกในการดำรงชีพให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ชายแดนให้มีความหลากหลาย แต่กิจกรรมเหล่านี้ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญหรือถูกพิจารณาเข้าอยู่ในแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ยังคาบเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย หากทว่าการปิดกั้นอย่างไม่จำแนกเท่ากับเป็นการเพิ่มข้อจำกัดและเพิ่มความเสี่ยงต่อระบบดำรงชีพของกลุ่มเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น ควรแสวงหาช่องทางที่จะทำให้กิจกรรมเศรษฐกิจท้องถิ่นดังกล่าว ได้รับการกระจายประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของมุกดาหารมากขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดนโยบายและแผน คือ การสร้างความหมายร่วม (*Shared meanings*), การจัดปรับอัตลักษณ์ (*Re-Positioning*) ของจังหวัดซึ่งคือการอยู่ร่วมบนความแตกต่างหลากหลายอย่างสร้างสรรค์ และการเปิดพื้นที่สังคม (*Social Spaces*) ให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเอง

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีดังนี้ จัดตั้ง “ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (*Decision Support System*)” ด้วยการใช้ข้อมูลเชิงวิชาการและการประเมินสถานการณ์อย่างมีส่วนร่วมจากกลุ่มในชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม ด้วยการวางแผนเชิงบูรณาการและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสร้างแผนความร่วมมือเชิงปฏิบัติของประชาคม โดยภาคส่วนต่างๆ ร่วมกันกำหนดแผนความร่วมมือภาคปฏิบัติของประชาสังคม จากประเด็นปัญหาในพื้นที่ เช่น ปัญหาโรคเอดส์ การจัดการชุมชนและสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นต้น

Abstract

This is the final report of the action research on “The Promotion of Local Mechanism to manage the impact of the East-West Economic Corridor (EWC), Mukdahan province”. The project has two main objectives respectively: first, to gather comments and perspectives from local people especially disadvantaged groups affected by EWC and second, to analyze and assess potentials and constraints of local mechanism in managing those impacts. Research issues are composed of (1) the foreseeing of changes as impacts of the development at local level, (2) the understanding of cross-border issues, for examples, the smuggling of goods for cross border trading, trafficking of illegal migrant workers, and sex workers, trading of illicit drugs, and HIV aids, (3) the analysis and the assessment of potentials, constraints, and opportunities of local people affected by theses cross border issues.

The infrastructure has been the most advanced among all development in the scope of EWC. However, the development was initiated by the planning from the central office. Local people and others affected did not have chance to express their views or participate in decision making. This has resulted in misunderstanding and extended to be the conflicts between local people and government agencies responsible for the construction. Right now, certain local authority has acted as the immediate mediator. But it has not been able to develop to the level of problem solving mechanism as such.

Mukdahan province has faced drastic changes as the result of the expansion of cross border trading with Lao, PDR, and Vietnam; more investment in tourism, other industries, and service sector. The rush for infrastructures development to cope with changes was done by local authorities without public participation. In many cases, this has caused great impact and led to conflicts among the involved people. Currently, the high level officers are assigned to manage these problems, but it is not practical and problems cannot be solved.

Local organizations and people mechanism are not yet capable and strong enough to work with or have influenced at the provincial level continuously. Local social groups in Mukdahan are formed by ethnicity or by interest. Thus they are not yet able to coordinate with other sectors involved in the development.

In this research, the groups affected by the infrastructure development have recommended that there should be the pre-requisites of the EWC as follows: (1) the socio-economic impact study before any development projects be implemented, (2) the chance for the local authorities and people involved to participate in the formulation of provincial development policy, (3) the forum for consultation between the government offices and local people on any developments which might have impact on the broader scale.

To maintain the livelihoods, local people in the border areas are flexible and adjust themselves to the changing situation. Few activities are identified as their alternatives such as: smuggled goods, illegal cross border migrants, fish cage growing, small scale flee markets, and community based tourism. However, some of these activities are not included in the EWC plan, as in certain aspects, they can be considered as illegal. In spite of the sensitivity of the alternatives, the limitations to these alternatives should be done cautiously and carefully, otherwise the limitation will increase the threats to the livelihoods of the disadvantaged groups. Instead,

those economic activities should be mobilized to generate more benefits to the local communities in Mukdahan.

Recommendations to the central government authorities: there should be ***Shared meanings of the EWC (to all parties involved)***; ***Re-positioning of the province (Mukdahan) as the connection to different trading zones and open up for all diversifications***; and ***Opening up the Social Spaces for the participation of all involved in the development to identify their own alternatives***.

Recommendations to the implementing agencies of EWC at the field level: there should be the setting up of the ***Decision Support System*** with the data from the academics and the situational analysis by participatory approach; ***Supporting of eco-cultural tourism*** with the integrated planning and effective management; ***the Action planning by the Civic groups to corporate in solving issues from the areas such as HIV aids epidemics or urban planning and environment management, etc.***
