

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาชุมชนแออัดได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบทุนนิยม ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและกระบวนการสู่ความเป็นเมือง (urbanization) ความเหลื่อมล้ำของความเจริญระหว่างเมืองและชนบท ส่งผลให้เกิดการอพยพของคนชนบทเข้ามาสู่เมืองเพื่อหางานทำ ในขณะที่เมืองขาดความพร้อมและการวางแผนที่ดีในการรองรับการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของประชากรและพื้นที่ของเมืองไปอย่างไร้ทิศทาง (urban sprawl) เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ เกิดปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย มีการบุกรุกที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและถูกต้องตามกฎหมายได้ ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองหรือชุมชนคนจนในเมือง (urban poor community) และปัญหาความยากจน (urban poverty)

จากการศึกษาของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พบว่า ทั่วประเทศมีจำนวนชุมชนแออัดกว่า 5,500 ชุมชน ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นชุมชนแออัดที่บุกรุกที่ดินมีจำนวน 3,700 ชุมชนหรือร้อยละ 67 ของชุมชนแออัดทั่วประเทศ มีจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยอยู่ในลักษณะที่มีสภาพทรุดโทรม ขาดบริการพื้นฐานของรัฐ และเสี่ยงต่อการถูกขับไล่ที่ดินกว่า 8.25 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรทั่วประเทศ ส่วนอีกจำนวน 445 ชุมชนถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยหรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของชุมชนแออัดทั่วประเทศ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2549) ซึ่งปัญหาชุมชนแออัดส่งผลต่อเมืองทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาชุมชนแออัดในพื้นที่ใจกลางเมือง ปัญหาสภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรม ขาดแคลนสาธารณูปโภคและบริการพื้นฐาน ปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม เป็นต้น ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ของเมืองตามมา

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้รายได้น้อยที่ผ่านมา โดยการเคหะแห่งชาติและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับนโยบายจากภาครัฐในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ยากไร้ รวมถึงองค์กรเอกชนอื่น ๆ¹ โดย

¹ องค์กรเอกชน ได้แก่ มูลนิธิชุมชนไท มูลนิธิร่วมกันสร้าง เครือข่ายสลัมสี่ภาค มูลนิธิชุมชนเมือง

การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบต่าง ๆ² เช่น การรื้อย้ายสลัม (slum clearance) การจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทแฟลต การปรับปรุงชุมชนแออัด (slum upgrading) และการจัดหาที่อยู่อาศัยในที่ใหม่ (relocation) สำหรับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย โดยสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มกันในชุมชนและรวมกลุ่มการออมทรัพย์เพื่อพัฒนาชุมชนและจัดหาที่อยู่อาศัยไปพร้อมกัน เน้นการพัฒนาบนพื้นฐานของ (community based development) โดยชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงานบริหารจัดการและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนตนเอง ให้การช่วยเหลือชุมชนที่มีปัญหา โดยจะให้การสนับสนุนงบประมาณแก่ชุมชนที่มีความพร้อมในการพัฒนาชุมชน

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา การริเริ่มการพัฒนาของภาคประชาชนกลุ่มรากหญ้า (grass root) ในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย จนเกิดการรวมกลุ่มของชุมชนคนจนเมืองที่ช่วยกันแก้ไขปัญหการถูกขับไล่ที่ดินและสร้างความมั่นคงที่อยู่อาศัยจนเป็นผลสำเร็จในหลายพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ. 2546 ได้เกิดโครงการนำร่องของโครงการบ้านมั่นคง 10 ชุมชน (ตารางที่ 1.1) ทำให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงกว่า 1,500 ครอบครัว และปี พ.ศ. 2549 ได้ขยายผลรูปแบบการพัฒนาไปอีกจำนวน 773 ชุมชน คิดเป็นครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการจำนวนถึง 45,496 ครัวเรือน หรือมีประชากร 213,000 คน

ตารางที่ 1.1

ชุมชนนำร่องในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ชุมชน	เมือง	หน่วย
1. ชุมชนโกลกวิลเลจ	นราธิวาส	310
2. ชุมชนเก้าเส้ง	สงขลา	450
3. เจริญชัยนิมิตรใหม่	กรุงเทพมหานคร	89
4. ชุมชนบ่อนไก่ (คลองเตย)	กรุงเทพมหานคร	202
5. ชุมชนปungคุก	อุดรดิตถ์	124

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546.

² (1) การรื้อย้ายสลัม เป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2506 โดยได้มีการรื้อย้ายสลัมคลองเตย บ่อนไก่และดินแดงไปสร้างแฟลต (2) การปรับปรุงชุมชนแออัด ตั้งแต่ปี 2520 ได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดไปแล้วกว่า 26,000 ครัวเรือน (3) การจัดหาที่อยู่อาศัยในที่ใหม่ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

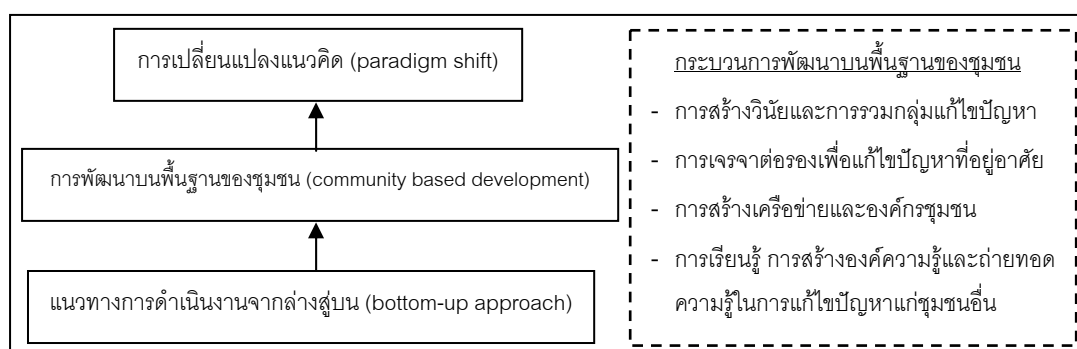
ชุมชน	เมือง	หน่วย
6. ชุมชนคลองเตยลึก 7-12	กรุงเทพมหานคร	115
7. ชุมชนเก่าพัฒนา	กรุงเทพมหานคร	29
8. ชุมชนร่วมสามัคคี	กรุงเทพมหานคร	90
9. ชุมชนคลองลำนูน	กรุงเทพมหานคร	49
10. ชุมชนแหลมรุ่งเรือง	ระยอง	67

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546.

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยดังกล่าว ทำให้ผู้ถูกขับไล่สามารถอาศัยอยู่ในบริเวณที่เดิมหรือใกล้เคียง ทำให้สะดวกต่อการเดินทางไปทำงานและสามารถปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนให้น่าอยู่อาศัยและมีการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนด้วยวัฒนธรรมการอยู่อาศัยเดียวกันจนเกิดการพัฒนาคือ มีกระบวนการพัฒนาดังที่เสนอใน ภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1

วัฏกรรมของกระบวนการแก้ไขปัญหาโดยภาคประชาชน



จากภาพที่ 1.1 การเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนาชุมชน (paradigm shift) ตามแนวคิด enablement³ (UN Habitat, 2000) ที่ได้ริเริ่มการพัฒนามาจากพื้นฐานของชุมชนมุ่งเน้น

³ enablement การสร้างความสามารถเน้นการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้าและตั้งอยู่บนพื้นฐานของชุมชน ซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์เพื่อที่อยู่อาศัยในปี 2000 ของการประชุมองค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในปี 1976

การพัฒนาคนและการพัฒนาชุมชนจึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนาชุมชนแบบเดิม (convention community development) ที่พัฒนาตามนโยบายของรัฐ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ (provider) เช่น การปรับปรุงชุมชนแออัด (slum improvement) หรือการรื้อย้ายสลัม (slum relocation) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาจากบนสู่ล่าง (top-down) มาเป็นแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานของชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยสร้างกลุ่มประชาสังคม⁴ (civic society) ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานจากล่างสู่บน (bottom-up approach) และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (decentralize) ตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ อาจเรียกได้ว่านวัตกรรม (innovation) ในการจัดหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดจากกลุ่มที่ด้อยศักยภาพทางการเงินแต่สามารถสร้างชุมชนได้ด้วยกลุ่มพลังของประชาชนที่เดือดร้อนจนประสบผลสำเร็จได้

ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัด โดยเน้นชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลักด้วยการดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานของชุมชนจนประสบผลในการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัย ได้ดำเนินงานมาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีแล้ว ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเครือข่ายชุมชน (community networks) เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในระดับเครือข่ายและปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนคนจนในเมือง โดยมีชุมชนที่มีการพัฒนาเป็นชุมชนนำร่อง (pilot project) เป็นต้นแบบ (best practice) และศูนย์เรียนรู้ของการแก้ไขปัญหาและสร้างชุมชนของตนเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชุมชนจะสามารถแก้ไขปัญหาการขับไล่ที่ดินและสามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยและพัฒนาทางกายภาพจนสามารถมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ซึ่งศักยภาพของชุมชนสามารถตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นความต้องการในระดับพื้นฐาน (basic needs) จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นในชุมชนนำร่อง ได้พบประเด็นที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่เข้าอยู่อาศัยเมื่อมีความมั่นคงแล้วคนในชุมชนต่างก็ประกอบอาชีพเพื่อหาเงินมาผ่อนชำระค่าบ้าน ทำให้ในส่วนของการพัฒนาในขั้นต่อไปเริ่มขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานดูแลและพัฒนาชุมชน เช่น จำนวนผู้ร่วมประชุมลดลง เยาวชนคนรุ่นใหม่ละเลยการพัฒนา และไม่มีโครงการฝึกอบอรมหรือสร้างศักยภาพใด ๆ ในชุมชน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการ

⁴ ประชาสังคม (Civic Society) หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมี วัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการ ปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม (ประเวศ วะสี 2539)

พัฒนาที่อาจจะมีปัจจัยเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องต่อไปได้ จึงได้ทำการศึกษา ค้นหาสาเหตุและปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน และหากชุมชนจะพัฒนาด้วยตนเองเป็นวัฏจักรอีกรอบหนึ่งให้ดีขึ้น หลังจากผ่านพ้นวิกฤติการถูกขับไล่และสามารถสร้างชุมชนได้อย่างไร

1.2 ประเด็นคำถามในการวิจัย

1. อะไรคือปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้กระบวนการพัฒนาของชุมชนนำร่องขาดความต่อเนื่องภายหลังจากที่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย
2. ทำอย่างไรจึงจะสามารถพัฒนาชุมชนด้วยตนเองและป้องกันความเสี่ยง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ปกติ

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อค้นหาสาเหตุและปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาชุมชน
2. เสนอแนะแนวทางการพัฒนาชุมชน เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนภายหลังจากการแก้ไขวิกฤตการณ์การถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยของชุมชนนำร่อง เพื่อหาสาเหตุและปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาของชุมชนนำร่องภายหลังจากมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ส่งผลให้ชุมชนยังไม่สามารถสร้างชุมชนที่เข้มแข็งและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ มีขอบเขตทางกายภาพ คือ ชุมชนนำร่องในกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง ได้แก่ ชุมชนคลองลำนูน ชุมชนเพชรคลองจั่น และชุมชนเจริญชัยนิมิตรใหม่ และมีขอบเขตเนื้อหา ศึกษาแนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยคนจนด้วยหลักธรรมาภิบาล ความยากจน การสร้างพลังชุมชน การมีส่วนร่วม ความต่อเนื่องของการพัฒนา และการจัดการความรู้ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หาสาเหตุและปัจจัยเสี่ยง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1. เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานพัฒนาของชุมชนในสภาวะปกติเพื่อสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง
2. ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นมีความตระหนักและเตรียมการป้องกันและบรรเทาปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

1.8 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. การพัฒนาบนพื้นฐานของชุมชน (community based development) การพัฒนาที่ชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาเอง โดยใช้ทรัพยากรของชุมชน (บุคคลากร เงิน และ ความรู้/ภูมิปัญญา) เป็นทุนในการดำเนินงานและอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังของชุมชน โดยรัฐมีบทบาทเป็นผู้ช่วยสนับสนุน
2. ความต้องการระดับพื้นฐาน (basic needs) ความต้องการพื้นฐานของชุมชนในการดำรงชีวิต ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการพื้นฐานจากรัฐ
3. ปัจจัยเสี่ยง (risk factors) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้การดำเนินของชุมชนนำร่องขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา และสามารถบ่งชี้แนวโน้มของชุมชนในอนาคต
4. รุ่นแรก (first generation) ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่บุกเบิกการพัฒนาชุมชนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรวมกลุ่มชุมชนและเครือข่าย ผู้ที่ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานของวิถีดิจนประสบความสำเร็จในการสร้างชุมชน
5. รุ่นถัดมา (second generation) เป็นเยาวชน คนรุ่นใหม่ของชุมชน ซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนต่อไปในอนาคต ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมปกติ