

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550

กิตติกรรมประกาศ

ก่อนอื่นคณะนักวิจัยต้องขอขอบพระคุณชาวชุมชนที่กรุณาให้ความร่วมมืออย่างดียิ่ง ถ้าปราศจากความร่วมมือของผู้นำ คณะกรรมการและชาวชุมชนทั้งหลาย งานวิจัยประเมินผลครั้งนี้ก็จะทำให้สำเร็จ ลุล่วงไปไม่ได้ ชุมชนที่ได้ร่วมมือมีชุมชนร่วมสามัคคีและแข่งปลาทุในกรุงเทพฯและปริมณฑล ชุมชน ตะวันใหม่(ซอยโคณาโม) ชุมชนโนนหนองวัด 2 ชุมชนซอยผาสุข(ซอยตัน) ในจังหวัดขอนแก่น ชุมชน ปะนาเระในจังหวัดปัตตานี ชุมชนเก้าเส้งในจังหวัดสงขลา ชุมชนศรัทธาวัดหัวฝาย ชุมชนทิพย์เนตร ชุมชนต้นขามสามัคคี ชุมชนศรีวิชัย และชุมชนสันนาลูกใหม่ ในจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับชุมชน ปะนาเระ ต้องขอขอบคุณเป็นพิเศษที่ได้ให้ที่พักแก่นักวิจัยและให้การรับรองอย่างดี

นอกจากนั้นแล้วต้องขอขอบคุณสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.)และท่านผู้อำนวยการ คุณสมสุข บุญญะบัญชา ที่ให้การสนับสนุนโครงการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ต้องขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ พอช. ที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์

ท้ายที่สุดต้องขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิชุมชนไท ที่ได้ช่วยจัดการทั้งด้านการเงินและการ บริหารจัดประชุมทำรายงาน ฯลฯ เป็นอย่างดี ต้องขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณ นาลินี ศรีกสิกุล (ผู้ นำรักทั้งอดีตและมีความสามารถยิ่ง) และรวมถึงคณะที่ทำงานช่วยงานวิจัยในครั้งนี้อย่างมี ประสิทธิภาพ สำหรับตัวหัวหน้าโครงการวิจัยเองต้องขอขอบคุณ คุณนิศากร รพีพัฒน์ ที่ได้ช่วยพิมพ์ ภาพรวมจากกรณีศึกษาให้.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคมชุดนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นกรณีศึกษา รายงานชุดนี้ประกอบด้วย 1) ภาพรวมจากกรณีศึกษา 2) กรณีศึกษากรุงเทพมหานครและปริมณฑล 3) กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น ภาคอีสาน 4) กรณีศึกษาชุมชนปะนาเระ จังหวัดปัตตานี ภาคใต้ 5) กรณีศึกษาชุมชนเก้าเส้ง จังหวัดสงขลา ภาคใต้ และ 6) กรณีศึกษาชุมชนศรัทธาวิถ์หัวฝาย จังหวัดเชียงใหม่ ภาคเหนือ

สำหรับผู้ยากจนในชุมชนแออัด โครงการบ้านมั่นคงเป็นการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ปรารถนาดีต่อผู้ยากจนในเมือง นักวิชาการและนักพัฒนา เป็นการให้ผู้ยากจนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ได้มีโอกาสพัฒนาการจัดการร่วมกัน และสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็ง และอบอุ่น และสำหรับรัฐ ก็จะช่วยให้เมืองปราศจากปัญหาหรือลดปัญหาชุมชนแออัดหรือสลัม แนวทางดำเนินงานโครงการที่สำคัญคือ การแก้ปัญหาทั้งเมือง โดยให้การทำงานของชุมชนเป็นแกน และมีหลายฝ่ายหลายหน่วยงานในเมืองร่วมกันทำงานสนับสนุน

ในแง่โลกทัศน์และทัศนคติโครงการประเมินผลฯ ได้พบว่าในชุมชนที่บ้านได้สร้างขึ้นแล้วและชาวบ้านได้เข้าอยู่อาศัย เขามีความภาคภูมิใจมากที่ได้มีบ้านของตนเอง และรู้สึกว่าได้ยกระดับสถานภาพของตนเองให้สูงขึ้น ซึ่งอาจพูดได้ว่า เขารู้สึกเสมือนเขาได้เขยิบขึ้นมาเป็นคนชั้นกลาง ซึ่งเหนือกว่าคนสลัมที่เขาเคยเป็น

โครงการบ้านมั่นคงมุ่งที่จะสร้างชุมชนโดยการสร้างคนในชุมชนให้มีจิตสำนึกสาธารณะ และสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอบอุ่นขึ้น โดยการร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อชุมชนและเพื่อส่วนรวม นักวิจัยได้พบว่าโครงการฯ ได้สร้างเงื่อนไข และสภาพทางกายภาพที่เอื้อให้เกิดชุมชนในอุดมคติเช่นนั้น

แต่อาจารย์อรรถจักร์ได้เสนอว่าดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการสร้างระบบการดูแลตนเองของคนในชุมชนคือ *การมีจิตสำนึก (Collective mind)* ดัชนีชี้วัดนี้จะพบว่าโครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จมากในกลุ่มสมาชิกที่ปะนาเระ

จากกรณีศึกษาที่ชุมชนปะนาเระและที่อื่นๆ เราได้พบว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งจากกรณีศึกษาของเรา ได้พบว่าสภาพเดิมของชุมชน ซึ่งรวมทั้งขนาดของชุมชนและความล่อแหลมต่อการถูกไล่ที่(รู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัย) และประวัติประสบการณ์ของชุมชนมีความสำคัญยิ่ง ดังนั้นเราจึงพบว่าการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงจึงมักประสบปัญหาในชุมชนที่เคยมีนักพัฒนาเอกชน เข้ามาร่วมทำงานในชุมชนเป็นเวลานานและชุมชนได้ต่อสู้ ต่อรองกับหน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานรัฐมาจนประสบความสำเร็จพอสมควร โครงการบ้านมั่นคงเรียกร้องให้ชุมชนร่วมมือกับหน่วยงานรัฐและท้องถิ่น

นักวิจัยกรุงเทพฯและปริมณฑลได้แสดงความเห็นว่า กระแสพัฒนานั้นมีสองกระแส กระแสหนึ่งมุ่งไปที่การเปลี่ยนโครงสร้างสังคมและต่อสู้ ต่อรองกับรัฐ ส่วนอีกกระแสนั้นเป็นการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งอาจรวมถึงการสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนด้วยก็ได้ โดยไม่ต้องขัดแย้งกับรัฐ หรือแม้ว่าด้วยความร่วมมือของรัฐ

ในความคิดเห็นของผมเองนั้น ไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะทำงานพัฒนา สร้างเสริมเข้มแข็งและพลังชุมชนไม่ได้¹ แต่การที่จะทำเช่นนั้นได้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมหลายอย่างของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐด้วย โครงสร้างสังคมไทยเองอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของทั้งหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

สังคมไทยมีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ความก้าวหน้าเกิดขึ้นจากการพึ่งพา “ผู้ใหญ่” แม้ว่าในชุมชนในโครงการบ้านมั่นคง ชาวบ้านน่าจะเปลี่ยนไปจากทัศนคติเช่นนี้แล้วก็ตาม เรายังพบว่ายังมีชาวบ้านจำนวนมากที่ยังมีทัศนคติ “พึ่งพา” แบบเดิม และยังมีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าทัศนคติและพฤติกรรมตามทัศนคติที่ว่าเป็นให้ผลตอบแทนทั้งดงามแก่ทั้งผู้นำและชุมชน มีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้และระบบอุปถัมภ์ในรายงานของขอนแก่น และเชียงใหม่

เราได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนและได้พบว่ามีปัญหาเป็นอันมากเกิดขึ้นกับสหกรณ์และชุมชน การดำเนินงานของสหกรณ์นั้นต่างกับกลุ่มออมทรัพย์ที่ชาวบ้านเคยชินอย่างตรงกันข้าม สหกรณ์อาศัยผลประโยชน์ถูกระเบียบที่แข็งแกร่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ขณะที่กลุ่มออมทรัพย์ดำเนินไปด้วยการยึดหยุ่น เอื้ออาทร และรักษาความสัมพันธ์ของสมาชิกเป็นหลัก

รายงานภาพรวมจากกรณีศึกษา มีการเสนอแนะในเรื่องสหกรณ์ กรรมการเมือง เรื่องหนี้สินของชาวบ้าน เรื่องเครือข่ายชุมชน และชาวบ้านผู้เชี่ยวชาญและความแปลกแยกกับชุมชนของตน.

¹ ความเห็นนี้จะมีผู้มีความเห็นแย้งหลายคน รวมทั้งนักวิจัยกรุงเทพฯเอง และจากที่ผมได้เรียนถามดู ศาสตราจารย์ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์

รายงานโครงการวิจัยประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

คณะวิจัย

ดร.ม.ร.ว.อภิน ทรัพย์พัฒน์ หัวหน้าคณะวิจัยฯ

กรุงเทพมหานคร

พื้นที่ศึกษา:ชุมชนร่วมสามัคคีและชุมชนแข่งปลาทุ

อาจารย์บุญเลิศ วิเศษปรีชา นักวิจัย

ขอนแก่น

พื้นที่ศึกษา:ชุมชนตะวันใหม่(ชุมชนซอยโค่นาโม่), ชุมชนโนนหนองวัด, ซอยผาสุข(ซอยตัน)ในเขต

ชุมชนหนองใหญ่ 2

อาจารย์บัณฑิต อ่อนคำ หัวหน้าคณะวิจัย

นายจรินทร์ บุญมรรษะ นักวิจัย

นายทรงพล ศุภะทา ผู้ช่วยนักวิจัย

นายวินัย วงศ์อาษา ผู้ช่วยนักวิจัย

สงขลา

พื้นที่ศึกษา:ชุมชนเก่าเส็ง

ศศ.ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ นักวิจัย

ปัตตานี

พื้นที่ศึกษา:ชุมชนปะนาเระ

นายศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ นักวิจัย

นายมะรอนิง สาและ ผู้ช่วยนักวิจัย

นายคอเลาะ เจ๊ะแต ผู้ช่วยนักวิจัย

เชียงใหม่

พื้นที่ศึกษา: ชุมชนศรัทธาวัดหัวฝาย, ชุมชนทิพย์เนตร, ชุมชนต้นขามสามัคคี(ชุมชนสันนาลุงใหม่) และ

ชุมชนศรีวิชัย

รศ. ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์

นักวิจัย

นายสว่าง มีแสง

ผู้ช่วยนักวิจัย

นางสาวอมรรัตน์ อนุวงศ์

ผู้ช่วยนักวิจัย

ประสานงานกลาง

นางสาว ศรีนพร พุ่มมณี

ผู้ประสานงาน

นางสาว นาลินี ศรีกสิกุล

ผู้ช่วยผู้ประสานงาน

นางสาวดาวฤทัย สุขบัว

เจ้าหน้าที่โครงการ

นางสาววาริรัตน์ คงแป้น

เจ้าหน้าที่โครงการ

สารบัญ

	หน้า
ภาพรวมจากกรณีศึกษา	1
กรณีศึกษา พื้นที่บ้านมั่นคงกรุงเทพฯและปริมณฑล	1-1 – 1-49
กรณีศึกษา พื้นที่บ้านมั่นคงจังหวัดขอนแก่น	2-1 – 2-61
กรณีศึกษา ชุมชนเก่าเส้ง จังหวัดสงขลา	3-1 – 3-33
กรณีศึกษา ชุมชนปะนาเระ จังหวัดปัตตานี	4-1 – 4-58
กรณีศึกษา พื้นที่บ้านมั่นคงจังหวัดเชียงใหม่	5-1 – 5-73

รายงานการวิจัยประเมินผลโครงการบ้านมั่นคงเชิงคุณภาพ

(กรุณาอย่าเผยแพร่ก่อนได้รับอนุญาตจากผู้เขียน)

“คนจนเมือง : การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม”

ภาพรวมจากกรณีศึกษา

ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์

คงจะพูดได้ว่า โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการสานฝัน เป็นการสานฝันของคนจนในชุมชนแออัด(สลัม)ที่ใฝ่ฝันที่จะมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ไม่ต้องซัดเซพเนจร ถูกไล่ออกจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่ง ไม่ต้องถูกดูหมิ่นว่าอาศัยอยู่ในสลัมสกปรก

สำหรับนักวิชาการและนักพัฒนาผู้ปรารถนาดีต่อผู้ยากจนในเมือง โครงการนี้ก็เป็นโครงการสานฝันที่จะให้ผู้ยากจนได้มีที่อยู่ที่มั่นคง และได้มีโอกาสสร้างชุมชนที่อบอุ่น เอื้ออาทร มีพลัง และมีส่วนร่วมในการสร้างเมืองให้น่าอยู่

นอกจากนั้นแล้ว โครงการนี้ยังพยายามตอบสนองความใฝ่ฝันของรัฐที่ประสงค์จะให้เมืองต่างๆ ปราศจากสลัมหรือชุมชนแออัดที่สกปรกหุงรูดตา น่าเกลียด เป็นที่อับอาย ขาดหน้า แยกบ้านแยกเมือง

ดังนั้น แนวทางที่สำคัญประการหนึ่งของโครงการบ้านมั่นคง คือ การแก้ปัญหาทั้งเมืองแทนการแก้ปัญหาที่ละชุมชน¹ การดำเนินงานใช้การทำงานของชุมชนเป็นแกน และมีกระบวนการทำงานโดยมีหลายฝ่ายหลายหน่วยงานระดับเมืองร่วมทำงาน

“ความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคง จึงอยู่กับการสร้างกำลัง ความรู้ ความสามารถ ให้เกิดขึ้นที่องค์กรชุมชน และกลไกการทำงานร่วมกันในท้องถิ่นให้สามารถเป็นกำลังการพัฒนาที่เข้มแข็งในการแก้ปัญหาที่มีอยู่ทั้งเมืองได้ ด้วยการสนับสนุนจากพอช.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน ส่วนกลาง”²

ถ้าหากมีการวางแผนร่วมกัน มีการเรียนรู้จากชุมชนสู่ชุมชน จากเครือข่ายสู่เครือข่าย จากเมืองสู่เมือง มีการเชื่อมโยง สนับสนุนช่วยเหลือเรียนรู้จากกันและกัน โครงการหวังว่าในระยะไม่เกิน 6 ปี ดังที่รัฐบาลประกาศนโยบายไว้ ก็จะสามารถแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนได้ทั่วประเทศ

ต่างจากโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดแบบเดิม ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการก่อสร้างเอง เป็นผู้จัดจ้างผู้รับเหมา ฯลฯ โครงการบ้านมั่นคง ใช้การบริหารการเงินแทน โดยรัฐอุดหนุนงบประมาณสำหรับการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมถึงชุมชนโดยตรง ซึ่งทำให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการทุกขั้นตอน

¹ องค์กรชุมชนและองค์กรท้องถิ่น คู่มือการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) พ.ศ.2547 หน้า 14.

² เล่มเดิม หน้า 4.

คิดวางแผน และจัดการ โดยมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน ดังนั้น “ชาวบ้านจะเปลี่ยนบทบาท จาก ผู้รับประโยชน์หรือผู้ขอความช่วยเหลือ มาเป็น เจ้าของโครงการร่วมกันทั้งชุมชน และจะใช้กระบวนการบ้านมั่นคงเป็นกระบวนการพัฒนาที่จะเปลี่ยน สภาพวิถีคิด สถานภาพ และความสัมพันธ์ของชุมชนกับสังคมให้ดีขึ้น”³

โครงการวิจัยประเมินผลในครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาผลของกระบวนการบ้านมั่นคงที่มีต่อวิถีคิด สถานภาพ และความสัมพันธ์ภายในและกับภายนอก โดยการศึกษาโลกทัศน์และทัศนคติของกลุ่มคนผู้ได้ผ่านกระบวนการนี้ในระดับต่างๆ โลกทัศน์ของผู้ใดผู้หนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหมายถึง ภาพของสังคมและโลกรอบตัวตามที่เขาเข้าใจ ซึ่งจะพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า เขาคิดว่า สังคมและโลกที่เขาอยู่นั้นเป็นอย่างไร และในสังคมนั้นเขามองเห็นว่าตัวเองอยู่ที่ใด ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวเขาสัมพันธ์กันอย่างไร และสัมพันธ์กับตัวเขาอย่างไร ส่วนทัศนะนั้น หมายถึง มุมมองและความเห็นของเขาที่มีต่อสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น การรวมกลุ่ม องค์กรชุมชน ผู้นำ เจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐ ปัญหา และการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง

แม้ว่าโครงการบ้านมั่นคงจะเป็นโครงการที่กว้างใหญ่ไพศาล ครอบคลุมชุมชนแออัดจำนวนมากในแต่ละปี⁴ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้เลือกการศึกษาเป็นกรณีศึกษาเพียง 10 ชุมชน ในภาคกลาง พื้นที่กรุงเทพฯ 2 ชุมชน ภาคอีสานพื้นที่ขอนแก่น 3 ชุมชน ภาคใต้ พื้นที่สงขลา 1 ชุมชนและปัตตานี 1 ชุมชน และภาคเหนือ พื้นที่เชียงใหม่ 3 ชุมชน ทั้งนี้มีชุมชนนำร่องที่โครงการบ้านมั่นคงได้เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ.2546 จำนวน 2 ชุมชน คือ ร่วมสามัคคีในกรุงเทพฯและเก้าเต็งในสงขลา เหตุที่ต้องเป็นกรณีศึกษาก็เพราะการประเมินครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งนักวิจัยได้ลงไปสังเกตและสัมภาษณ์คนในชุมชน ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของโครงการประเมินครั้งนี้ที่สำคัญมีอยู่ว่า คำพูดและการกระทำของมนุษย์เป็นสัญลักษณ์ที่จะให้ความหมายแก่โลกทัศน์และทัศนะของผู้พูดและผู้กระทำได้ โลกทัศน์และทัศนะเป็นภาพธรรมที่จะเปิดเผยตัวตนแก่ผู้เฝ้ามอง ผู้สังเกต และผู้ตั้งใจฟังถ้อยคำของผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและทำเป็นกรณีศึกษา

1. โลกทัศน์และทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปจากการได้บ้าน

จากข้อมูลที่ได้ในชุมชนที่บ้านได้สร้างขึ้นแล้ว และชาวบ้านได้เข้าอยู่อาศัย โลกทัศน์ของเขาได้เปลี่ยนไป เขามีความภาคภูมิใจมากที่ได้มีบ้านของตนเอง ซึ่งเขาไม่เคยคิดฝัน หรือแม้แต่หวังมาก่อน นักวิจัย(บุญเลิศ)ผู้ทำการศึกษาร่วมสามัคคี ได้สรุปไว้ว่า “การมีที่อยู่ถาวรมั่นคงตามโครงการบ้าน

³ เล่มเดิม หน้า 9.

⁴ บ้านมั่นคงมีแผนดำเนินงานอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2546 มีโครงการนำร่อง 10 ชุมชน จำนวน 1,525 หน่วย ในปี พ.ศ.2547 ครม. ได้อนุมัติให้ทำเพิ่มอีก 15,016 หน่วย 174 ชุมชนใน 42 เมือง และมีโครงการจะดำเนินการให้ครบ 300,000 หน่วย ภายในปี พ.ศ. 2551 (เล่มเดิม หน้า 6) ในปี พ.ศ.2547 ได้มีการดำเนินการ 3,134 หน่วยใน 31 โครงการใน 70 เมือง Cido update เล่มที่ 4 มิถุนายน 2547 พอช. หน้า 16.

มันคง มีส่วนสำคัญในการยกระดับสถานภาพจากการเป็นชุมชนชายขอบ ดังสะท้อนผ่านคำเรียกเชิงดูหมิ่นต่างๆมาสู่ชุมชนที่มีการพัฒนา มีศักดิ์ศรีเทียบหน้าเทียบตาหรือล้ำหน้ากว่าชุมชนอื่นๆ ด้วยซ้ำ”

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ได้เปลี่ยนประเภทของชุมชน จากที่จัดอยู่ในประเภทชุมชนแออัดมาเป็นชุมชนจัดสรร ชุมชนรอบข้างที่เคยเรียกรวมสามัคคีว่า“พวกชายแดน” ก็เลิกเรียกเช่นนั้น เพราะชุมชนร่วมสามัคคีได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นชุมชนบ้านมันคง

ส่วนที่ขอนแก่น ชุมชนตะวันใหม่อันเกิดขึ้นจากชาวบ้านในสลัมซอยไคนาโม ได้ร่วมกันซื้อที่ดินแล้วปลูกบ้าน โดยได้รับการสนับสนุนจาก พอช. ตามโครงการบ้านมันคง เป็นความฝันที่เป็นจริงของชาวชุมชน

“ในช่วงของการก่อสร้างชุมชน จะมีสมาชิกของบ้านมันคงผลัดกันแวะเวียนมาชื่นชมบ้านของตนเองไม่เว้นแต่ละวัน ชาวชุมชนมีความภูมิใจกับบ้านมันคงแห่งนี้ของพวกเขา ซึ่งเป็นบ้านที่ได้จากน้ำพักน้ำแรง โดยการออมเงินวันละเล็กละน้อย เป็นฝันที่เป็นจริงของชุมชน ถึงขนาดคลอบุตรได้ไม่นานก็ตั้งชื่อบุตรของตนเองว่าตะวันใหม่”

กรรมการชุมชนตะวันใหม่บอกกับผู้ช่วยนักวิจัยว่า “ภูมิใจมาก ไม่นึกฝันว่าจะได้บ้านเป็นของตนเอง” และ “อยู่ซอยไคนาโม ตั้งแต่ พ.ศ.2516 ต้องเช่าเขาอยู่ ต้องหาเงินให้เขามาไม่รู้เท่าไร แต่ก่อนน้ำก็ต้องซื้อเขา บางวันต้องรออาบน้ำ ลำบากมาก มาดูตัวเองทุกวันนี้สบายกว่ากันตั้งเยอะ” และ “ภูมิใจว่า คนซอยไคนาโมสร้างบ้านนี้ได้ ทุกคนกึ่ง เพราะแต่ก่อนเป็นซอยที่มีปัญหา เป็นที่เลื่องลือกันมาก เรื่องการลักเล็กขโมยน้อย เรื่องยาเสพติด” ชาวบ้านที่ไม่ใช่กรรมการก็พูดว่า “เป็นโครงการที่ดี ไม่มีข้อเสียอะไร บ้านสะอาด ได้มาตรฐานมีความแน่นหนากว่าบ้านเดิมมาก”⁵

กรรมการชุมชนคนหนึ่งบอกว่า “แต่ก่อนเป็นสลัม ตอนนี้เป็นบ้าน” แล้วเล่าว่า “เมื่อก่อนคนเค้าเส็งเวลาจะกลับบ้าน ไม่กล้าบอกว่าลงเค้าเส็ง เพราะกลัวเขาดูถูกรังเกียจ แต่เดี๋ยวนี้ พูดได้เต็มปากเต็มคำว่า อยู่เค้าเส็ง แอมพูดดังกว่าเดิมเสียอีก ดีใจ ภูมิใจ” แต่ก่อนคนข้างนอกเขาเรียกว่า “พวกเค้าเส็ง” เดี่ยวนี้เรียกว่า “คนเค้าเส็ง” ซึ่งหมายความว่า เขายอมรับเราว่าเท่าเทียมกับเขา⁶

ในชุมชนแห่งปลาทุ กรุงเทพฯ ที่ชาวบ้านได้รวมเงินกันซื้อที่ปลูกบ้านใหม่ และประสบปัญหาในการดำเนินงานอย่างยิ่งในปัจจุบัน ก็มีชาวบ้านที่มีความภาคภูมิใจในการที่สามารถมีบ้านได้ ดังที่บุญเลิศได้รายงานไว้ว่า ในสายตาของคนนอก(ผู้ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ) เป็นการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งที่ไม่น่าเชื่อ มาสู่ความน่าทึ่ง

⁵ รายงานของผู้ช่วยนักวิจัยผู้ลงชุมชน

⁶ รายงานของผู้ช่วยนักวิจัยผู้ลงชุมชน

⁷ โปรศุฑ ฌรุพงษ์ จิตรนิรัตน์ “คนจนเมือง การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม : กรณีศึกษาชุมชนเค้าเส็ง จังหวัดสงขลา” ในรายงานการประเมินผลบ้านมันคงเชิงคุณภาพ(เล่มนี้)

“แต่ก่อนคนเขาพูดว่า เป็นไปไม่ได้ใครที่ไหนจะให้คนจนกู้เงินเป็นล้าน แต่พอซื้อที่ได้จริง คนข้างนอกก็ตกใจกันมากกว่า เป็นไปได้อย่างไร เข้ามาถามกันใหญ่ ถ้าอยากจะได้ที่บ้าง ต้องเสียเงินเท่าไร เราบอกไม่ได้หรอก ต้องเป็นคนจนจริงๆถึงจะได้”

แกนนำคนหนึ่งของชุมชนแข่งปลาพูดด้วยความภาคภูมิใจ “ผมเป็นคนมาจากต่างจังหวัด มาจากอีสานหัวกระเป๋ามาใบเดียว มาขับแท็กซี่อยู่กรุงเทพฯ ใครจะคิดว่าจะมีปัญญาปลูกบ้านในกรุงเทพฯ ได้ มันภูมิใจนะ มาได้ถึงขนาดนี้ขนาดไปเล่าให้คนที่อยู่บ้านนอกฟัง บางคนเขายังไม่เชื่อเลย”⁸

ชาวบ้านมีสำนึกรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

“แต่ก่อนพวกเราเป็นพวกเร่ร่อน แบบชุมชนเร่ร่อนไง เวลาถูกไล่จากตรงนี้ก็ย้ายไปตรงโน้นไม่ไกลหรอก ย้ายไปให้พ้นจากแปลงที่เขาจะทำบ้านจัดสรร พออยู่ไม่นานก็ถูกไล่อีก ก็ย้ายไปตรงโน้น วนมันอยู่แถวๆนั้นแหละ”

เดี๋ยวนี้โครงการบ้านมั่นคงได้ช่วยให้พวกเขาได้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง ได้สร้างบ้านที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ไม่ต้องร่อนเร่ถูกไล่ให้ย้ายไปเรื่อยๆ

ในเวลาเดียวกัน ชาวบ้านที่ได้ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และได้มีบ้านของตนเอง ก็รู้สึกที่ตนเองได้เขยิบขึ้นมาเหนือผู้อื่นในสังคม ชาวบ้านที่ได้บ้านในชุมชนแข่งปลาจึงเรียกคนที่ยังตกค้างอยู่ในที่ดินเก่า ซึ่งถูกไล่ที่ว่า “พวกข้างล่าง” ดังเช่น “ถ้าอยากจะได้รู้มาก่อนอยู่อย่างไรหรือ ก็ไปดูพวกข้างล่างโน้นไง พวกคนที่เขาไม่มีเงินออมทรัพย์เหมือนเรา” หรือ “พวกนี้เราชวนให้มาร่วมออมเขาก็ไม่ออม ยังอยู่เหมือนเดิม โดยมากเป็นพวกชาเล้งเก็บของเก่า ได้เงินมาก็กินเหล้าหมด”⁹

สำหรับชุมชนปะนาระในปัตตานีนั้น มีความแตกต่างจากชุมชนแห่งอื่น เพราะเป็นชุมชนมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ที่กำลังมีปัญหาทางการเมือง นักวิจัยได้พูดถึงชุมชนนี้ว่า เป็นชุมชนประมงที่กำลังก้าวสู่ชุมชนทางการค้า บ้านและที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ อัตราการขยายตัวของอาชีพ จำนวนประชากร และการอยู่อาศัยแบบครอบครัวขยาย ทำให้เกิดความต้องการบ้านและที่ดินมากขึ้น ขณะที่บริเวณโดยรอบของชุมชนได้ถูกจับจองและครอบครองที่ดินโดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชนซึ่งมีเอกสารสิทธิเรียบร้อยแล้ว จึงมีคนจำนวนมากที่สร้างบ้านจากการบุกรุกที่ดิน และอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นในหลังคาเรือนเดียวกัน ดังนั้นโครงการบ้านมั่นคงจึงเป็นที่ต้องการอย่างยิ่ง

รายงานของนักวิจัยสนาม นายศรยุทธ ได้เล่าถึงปัญหาของ “เขย” หรือผู้ชายที่แต่งงานเข้าบ้านฝ่ายหญิง แล้วไม่สามารถปลูกบ้านใหม่และจำต้องร่วมกับพ่อตาแม่ยายเป็นระยะเวลาานานว่า เขยดังกล่าวมักถูกล้อเลียนเชิงดูถูกว่า “แตกอ”(แปลว่าคนพิการ) ขณะที่คนที่สามารถสร้างบ้านของตัวเองได้ จะรู้สึกภูมิใจในความสำเร็จของตนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงมี “เขย” เป็นจำนวนมากที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง

⁸ สัมภาษณ์โดยนักวิจัยกรุงเทพฯ.

⁹ สัมภาษณ์โดยนักวิจัยกรุงเทพฯ.

แต่จะให้ภรรยาเป็นคนดำเนินการ ส่วนตัวเองไปทำงานหาเงินที่มาเลเซียและซาอุดีอาระเบีย ดังที่เป็นที่พูดกันว่า “แบ...เริ่มขยัน ไปทำงานที่มาเลเซีย ก็เพราะแบ...กลัวว่าจะไม่มีบ้านอยู่ จะไม่มีเงินมาผ่อนบ้านมั่นคง”¹⁰ การกระทำเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า โครงการบ้านมั่นคงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับพวกเขา

สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการบ้านมั่นคงกับชาวบ้านชุมชนปะนาเระเกี่ยวกับโลกทัศน์และทัศนคติของผู้ที่โครงการได้พามาดูงานในกรุงเทพฯ คนปะนาเระไม่เคยรู้จัก “สลัม” มาก่อน แต่เมื่อได้ไปดูงานมาแล้ว ก็ “เพิ่งรู้ว่าปะนาเระก็เป็นสลัมด้วย รู้สึกแสบกับตนเอง อยากมีบ้านมั่นคงเร็วๆ จะได้ดูเรียบร้อยขึ้น”¹¹

เดิมทีปะนาเระเป็นชุมชนที่ไม่มีสำนึกในเรื่องชั้นวรรณะ การแบ่งกลุ่มเป็นไปโดยอาศัยสายเลือดความเป็นญาติเป็นหลัก แต่การไปเที่ยวดูงานในกระบวนการบ้านมั่นคงได้ทำให้เกิดสำนึกเรื่องชนชั้นขึ้น ผู้เข้าร่วมโครงการที่ซื้อที่ดินปลูกบ้านใหม่ มีความรู้สึกว่าตนนั้นเหนือกว่าผู้ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ

“พวกที่อยู่ในที่ดินบุกรุก ตรงสวนมะพร้าวและริมหาด มันเป็นพวกคาวะห์(บ้านนอก)แล้วยังขี้เกียจอีก มีทางเลือกที่คิดว่า กลับไม่เอา”¹²

ผมเข้าใจว่านอกจากปะนาเระและเข่งปลาทุที่ได้กล่าวมาแล้ว ในชุมชนอื่นๆก็เช่นกัน การได้บ้านในโครงการบ้านมั่นคงย่อมทำให้สมาชิกโครงการฯ มีความภาคภูมิใจและเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้เหยียบเลื่อนฐานะจากคนชั้นล่างขึ้นมาเป็นคนชั้นกลาง ความจริงการเกิดมีทัศนคติที่ค่อนข้างดูถูกผู้ที่ไม่ได้เลื่อนชั้นขึ้นในสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดากับผู้ที่สามารถเลื่อนชั้นทางสังคมเสมอไป การที่ผู้ที่ได้บ้านในโครงการมีทัศนคติเช่นนี้ย่อมแสดงว่า เขารู้สึกว่าได้เลื่อนชั้นเป็นชนชั้นกลางแล้ว

การรู้สึกที่ตนเองได้เลื่อนชั้นในสังคมขึ้นแล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติหรือนิยมตลอดจนพฤติกรรมหลายอย่าง บางอย่างอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายในได้ อาทิเช่นในบางชุมชน ผู้ได้บ้านได้กู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยแพง มาซื้อเครื่องแต่งบ้าน คือ เฟอร์นิเจอร์ และอื่นๆซึ่งทำให้เขามีหนี้เพิ่มมากขึ้น อาจเป็นปัญหาได้ในอนาคต นอกจากนั้น แล้วในบางชุมชนออกรถยนต์ใหม่ หากผู้ที่ออกรถใหม่นั้นเป็นกรรมการสหกรณ์หรือกรรมการชุมชนจะเกิดการระแวงสงสัยว่าเงินที่ได้รับในการดำเนินโครงการฯ ทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกในชุมชน

อนึ่งมีการเชื่อกันว่า คนชั้นกลางมักต่างคนต่างอยู่ เพราะมีความมั่นคง ไม่ต้องพึ่งพากัน ต่างคนต่างตั้งหน้าทำงานของตน จะทำให้เป็นผู้สร้างชุมชนได้อย่างไร ยิ่งกว่านั้นแล้ว แนวโน้มของกระแสนิยม และโลกาภิวัตน์ก็ส่งเสริมให้คนเป็นปัจเจก(individualistic)มากยิ่งขึ้น

2. “บ้านมั่นคง” ให้มากกว่าคำว่า “บ้าน” การสร้างชุมชนที่น่าอยู่

¹⁰ ศรยุทธ และผู้ช่วยวิจัย(บทความในรายงานนี้)

¹¹ ศรยุทธ และผู้ช่วยวิจัย(บทความในรายงานนี้)

¹² ศรยุทธ และผู้ช่วยวิจัย(บทความในรายงานนี้)

การสร้างชุมชนเป็นจุดมุ่งหมายขั้นสุดท้ายของกระบวนการทำงานในโครงการบ้านมั่นคง ดังจะเห็นได้ในขั้นตอนสุดท้ายของแปดขั้นตอนสู่บ้านมั่นคง ที่ว่า มีบ้านมั่นคงชุมชนต้องมั่นคงด้วย คู่มือการจัดทำบ้านมั่นคงบรรยายรายละเอียดที่ทำให้เราเข้าใจว่าชุมชนมั่นคงหมายถึงอะไร **“โครงการบ้านมั่นคง...จะต้องสร้างระบบการดูแลซึ่งกันและกันในชุมชนควบคู่กันไปด้วย เช่น กลุ่มออมทรัพย์ที่อาจขยายบทบาท ไปสู่การกู้ยืม เพื่อประกอบอาชีพหรือความจำเป็นอื่นๆ การมีกองทุนสวัสดิการ การหนุนช่วยกันเรื่องอาชีพ การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ยาเสพติดในชุมชน การช่วยกันดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม มีพื้นที่สีเขียว มีแปลงปลูกผักสวนครัว เป็นต้น”** และ **“ระบบเช่นนี้ จะต้องร่วมกันดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มต้น โดยทำให้เป็นเนื้อเดียวกันกับการสร้างที่อยู่อาศัย มิใช่สร้างบ้านแล้วค่อยทำ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่สังคมแห่งความรัก ความเอื้ออาทร และเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้”**¹³

การที่จะทำให้ชุมชนในพื้นที่นี้เป็นจริง ผู้อยู่อาศัยในชุมชนควรมีสำนึกและทัศนคติเช่นไรเท่าที่จะสรุปได้จากข้อความข้างต้นและเอกสารอื่นๆ¹⁴ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนควรมีวัฒนธรรมจิตสำนึกสาธารณะ(Public-spirited culture) การมีจิตสำนึกสาธารณะ(Public-spirited) หมายถึง ทัศนคติที่มีต่อคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนบ้าน คนเมืองเดียวกัน ชาตินเดียวกัน แม้แต่คนแปลกหน้า ทัศนคติเป็นการคิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่คิดถึงเฉพาะผลประโยชน์ของตนเอง คนที่มีทัศนคติเช่นนี้เป็นผู้ที่พร้อมที่จะร่วมมือกัน ทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นในชุมชนท้องถิ่น¹⁵

การมีจิตสำนึกสาธารณะเป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างชุมชน สำหรับการประเมินครั้งนี้จะขอเริ่มโดยการพิจารณาว่าโครงการบ้านมั่นคงได้รับการส่งเสริมหรือรักษาไว้ซึ่งจิตสำนึกสาธารณะนี้หรือไม่เพียงใด ในความเห็นของผม จิตสำนึกสาธารณะเช่นนี้เป็นคุณสมบัติดั้งเดิมของคนไทย ซึ่งปรากฏในความมีน้ำใจ และการเอื้ออาทร ที่ทราบกันอยู่ทั่วไป ดูเหมือนว่าในชุมชนแออัดจะมีทัศนคติเช่นนี้ปรากฏอยู่มากกว่าในส่วนอื่นๆของเมืองด้วยซ้ำไป ในชีวิตการทำงานในชุมชนแออัด ความประทับใจครั้งแรกที่ผมได้รับก็คือการมีจิตสำนึกสาธารณะในชุมชน¹⁶ การมีพื้นที่สำหรับการแสดงออกของทัศนคติเช่นนี้หลังจากได้มีการสร้างบ้านเสร็จแล้วในชุมชนร่วมสามัคคีจะเห็นได้จากรายงานของบุญเลิศ

“เริ่มต้นจากเด็กน้อยวัย 9 ขวบเล่าว่า สมัยก่อนที่เป็นสลัมนะ ตอนนั้นนะยุ่งเยอะ แล้วก็มึงตัวใหญ่ด้วย งูมันตัวตั้งเท่านี้ จากโต๊ะนี้ไปถึงประตูนั่นเลย หนูกลัว จริงนะอาจารย์” เราสามารถเห็นความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ชัด ในตอนเย็นจะเห็นเด็กวิ่งเล่นกันในชุมชน บ้างขี่จักรยาน ทั้งเด็กเล็กเด็กโต ส่วนผู้ใหญ่ก็ได้เตะตะกร้อกันเป็นจริงเป็นจัง ขณะที่เมื่อก่อนไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้เลย”

¹³ องค์การชุมชนและองค์กรท้องถิ่น “คู่มือ การจัดทำโครงการบ้านมั่นคง” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) มีนาคม 2547 หน้า 34.

¹⁴ Paul Hopper 2003, **Rebuilding Communities in an Age of Individualism** Ashgate Publishing Company (Hamshire, England, and Burlington, U.S.A.

¹⁵ เล่มเดิม หน้า 6.

¹⁶ อลิ้น ทรัพย์พัฒน์,ม.ร.ว. ละครแห่งชาติ สำนักพิมพ์สายธาร บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด มีนาคม 2545 หน้า 11.

และ

“หนุ่มวัยกลางคน ท่าทางไม่สูงส่งกับใคร แต่ก็พูดว่า “พอมีบ้านใหม่มันก็ดีขึ้น อย่างผมไม่สบาย เพิ่งลูกไหว พอออกมานั่งหน้าบ้าน มีคนถามว่าเป็นยังไง ไม่สบายหรือ ดีขึ้นรึยัง เราก็งงเขารู้ได้ใจว่าเราไม่สบาย เพราะมันมีคนดีมีหน้าบ้านทุกวันเราเคยนั่งหน้าบ้าน พอเราไม่นั่ง คนเขาก็ถามแม่ แม่ก็บอกว่าเราไม่สบาย เขาเลยรู้กัน พอเราออกมานั่งคนก็ถาม เราารู้สึกดี ว่าเราไม่สบายคนเขายังรู้ ยังเป็นห่วง ถ้าเป็นเมื่อก่อนไม่มีอย่างนี้ เพราะมันเป็นชอย ชอยใครชอยมัน แล้วก็ไม่มีที่นั่งหน้าบ้าน”

ที่ชุมชนทิพย์เนตร แม้มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการเช่าที่ดินจนการดำเนินโครงการมีอาจเริ่มได้ ยังมีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเกิดขึ้น คือ ผู้นำคนหนุ่มสาวต้องการทำงานเพื่อส่วนร่วม ทั้งๆที่ตนเองอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจในชุมชน โดยยินยอมเลิกการทำอาชีพ เพื่อจะช่วยให้โครงการบ้านมั่นคงไม่ต่างพร้อยจากการที่ผู้เข้าร่วมโครงการฯ มีผลประโยชน์ทางธุรกิจทางโครงการนี้ ทั้งนี้แสดงว่าการที่โครงการฯให้ชาวบ้านจัดการกันเองและทำเพื่อคนในชุมชนได้เปิดโอกาสและชักจูงให้คนได้แสดงออกซึ่งจิตสำนึกสาธารณะ(public-spirit)¹⁷

การที่ชาวชุมชนมีจิตสำนึกสาธารณะ(public-spirit)ยอมทำให้ชาวชุมชนรู้สึกอบอุ่น และจิตสำนึกเช่นนี้ควรจะก่อให้เกิดการร่วมมือในการทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนร่วม ดังนั้นโครงการบ้านมั่นคง จึงมีความมุ่งหมายที่จะสร้างความสามารถให้ชุมชนจัดการกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะทำให้ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ แปลงขั้นตอนสู่บ้านมั่นคงแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่จะสร้างความสามารถเช่นนี้ขึ้นมาได้¹⁸

อาจารย์อรรถจักร์ นักวิจัยอาวุโสภาคเหนือ ที่จังหวัดเชียงใหม่ได้แสดงความเห็นว่า “ดัชนีชี้วัดในการวัดความสำเร็จในการสร้างระบบการดูแลตนเองของคนในชุมชนคือ การมีสำนึกส่วนร่วม(collective mind)ในขอบเขตของพื้นที่ที่ต่อรองมาได้” ตามความเข้าใจของผม สำนึกส่วนรวม(Collective mind)นั้นต่างจากจิตสำนึกสาธารณะ(public spirit)ตรงที่เป็นความรู้สึกของคนกลุ่มหนึ่งที่มีพื้นที่ร่วมกัน ว่าเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกัน มีองค์กรชุมชนร่วมกัน แยกตัวออกมาจากคนในท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งเป็นการสร้างความเป็นชุมชนขึ้นมา เพื่อใช้เป็นอำนาจหรือพลังของชาวบ้านในพื้นที่นั้น ในการปรับตัวและต่อรองให้สามารถดำรงอยู่ในเขตเมืองได้อย่างมั่นคง

ในกระบวนการบ้านมั่นคง จิตสำนึกส่วนรวม(Collective mind)นี้ จะเกิดขึ้นจากการที่ชาวบ้านได้ร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆเพื่อส่วนรวม เช่น การออมทรัพย์ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการร่วมกันสร้างสาธารณูปโภคและการร่วมกันสร้างบ้าน อันเป็นกิจกรรมสำคัญในโครงการบ้านมั่นคง อาจารย์อรรถจักร์เสนอว่าทัศนคติของชาวบ้านเรื่อง **สำนึกส่วนรวม(Collective mind)**นี้ จะเห็น

¹⁷ รายงานของอาจารย์อรรถจักร์ และคณะ กรณีศึกษาบ้านมั่นคงเชียงใหม่.

¹⁸ คู่มือการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง(อ้างแล้ว) หน้า 30-35.

ได้จากปฏิภิกิริยา การปฏิบัติตนของชาวบ้านในสถานการณ์ที่สำคัญและเป็นเป้าหมายของการวิจัย ประเมินผลครั้งนี้ ส่วนความแตกต่างในการปฏิบัติ การกระทำของชาวบ้านในสถานการณ์ต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของสภาพทางโครงสร้างของชุมชนกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของบ้านมั่นคง คือสำนึกและความร่วมมือร่วมใจของกลุ่ม ผู้หญิงสมาชิกของโครงการบ้านมั่นคงที่ปะนาละระ ขณะที่พวกผู้ชายไปทำงานหาเงินที่มาเลเซีย กลุ่ม ผู้หญิงได้เข้าร่วมกระบวนการดำเนินงานของบ้านมั่นคง นายศรยุทธ นักวิจัยในท้องถิ่นได้เขียนไว้ว่า

“กลุ่มผู้หญิงเป็นกลุ่มที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งในระหว่างกระบวนการทำงานหรือ กิจกรรมบ้านมั่นคง เห็นได้จากความกล้าที่จะถกเถียงแลกเปลี่ยน และการให้ความสำคัญต่อการ รวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมจนเกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อตนเอง ในลักษณะที่สามารถทำ ได้ทั้งงานนอกบ้าน และในบ้าน”

และ

พวกเขาได้เห็นความสำคัญของ “โครงการบ้านมั่นคง” ที่มากกว่าการผ่อนบ้าน แต่ยังเป็นงานชนิดหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งในลักษณะของการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดการดูแล หรือร่วม ประชุมถกเถียงถึงความคืบหน้า จนรวมไปถึงการวางแผนงานในอนาคต หากมองให้ลึกลงไป “งาน” ที่พวกเขาได้รับผิดชอบอยู่นี้ ได้กลายเป็นพื้นที่ของการเรียนรู้ หรือเปิดให้พวกเขามี กิจกรรมต่าง ๆ นอกชุมชนมากยิ่งขึ้น บางคนบอกว่า “หากไม่มีโครงการนี้เข้ามา คงไม่ได้ไปไหน อยู่กับบ้านเลี้ยงลูก ฟังรู้ว่าที่อื่น จังหวัดอื่นเขาเป็นยังไง เพราะโครงการส่วนใหญ่ที่ลงมาก่อนหน้านี้ ผู้ชายเขาเป็นคนจัดการหมด บ้านมั่นคงนี้ ไม่ใช่ผู้หญิงจัดการเองนะ แต่ทำไปทำมา มีแต่ ผู้หญิงได้ยัง ใจก็ไม่รู้”

และ

“บางคนได้วางแผนในอนาคตว่า หากบ้านของตนสร้างเสร็จเมื่อไหร่ จะย้ายเข้ามาอยู่ ที่นั่น และได้แข่งกับเพื่อนบ้านว่าใครจะเข้ามาอยู่ก่อนกัน รวมไปถึงอีกหลายคน ที่นั่งพูดคุยกัน ถึงชีวิตใหม่ หลังจากเข้าไปอยู่ที่บ้านมั่นคงแล้วว่าจะทำงานอะไรมาเสริมรายได้ หรือจะตั้งกลุ่ม แม่บ้านขึ้นมาทำงาน เหมือนที่เคยทำร่วมกันจากโครงการบ้านมั่นคง”

ความจริงแล้ว การที่โครงการฯประสบความสำเร็จอย่างดี ที่ปะนาละระนี้ก็เพราะสภาพของชุมชน ที่นั่นทั้งด้านกายภาพและสังคมสนับสนุนอยู่ชุมชนปะนาละระมีสภาพแออัดยัดเยียดเป็นอย่างยิ่ง จนมีความต้องการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว เรื่องขายที่จำเป็นต้องแยกเรือนสร้างบ้านใหม่ ในเวลาเดียวกันที่ดินที่ปะนาละระก็แพงมากและหายาก ดังนั้นโครงการบ้านมั่นคงเข้ามาสานฝันจริงๆ ในด้านความสัมพันธ์ทางสังคม คนในชุมชนมีความเอื้ออาทรกันเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ดังที่คนจนคนหนึ่งพูด ว่า “คนมันอยากจะช่วยเหลือกัน แต่มันทำไม่ได้ เพราะต่างคนต่างไม่มี” นอกจากนั้นแล้ว ฐานของ สังคมคือ กลุ่มญาติๆ

“จริงๆแล้ว บ้านของพวกเขาไม่ได้แออัดเหมือนสลัมในกรุงเทพฯซะทีเดียว พวกเขาอพยพไปอยู่ร่วมกัน แต่พวกเขายู่กันอย่างพี่น้องแบบญาติๆ”

ในการทำงานโครงการฯ ชุมชนเสนอให้จัดกลุ่มทำงานออกเป็นกลุ่มสี่ 10 กลุ่ม ซึ่งในกระบวนการแล้ว แต่ละสี่ คือ การรวมกลุ่มกันของกลุ่มเครือญาติที่ใกล้ชิดกัน การออกไปสร้างบ้านใหม่ แต่จัดวางบ้านในลักษณะกลุ่มตระกูลจึงเป็นทางออกที่สมเหตุสมผล¹⁹

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สภาพของชุมชนและลักษณะของสังคมมีส่วนสำคัญในการทำให้โครงการบ้านมั่นคง ณ ที่นั้นประสบความสำเร็จ และนอกจากสองปัจจัยที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีปัจจัยอื่นที่ได้พบจากกรณีศึกษาในจังหวัดอื่นๆ เช่น ประวัติความเป็นมาของชุมชน และวิธีดำเนินงานของโครงการบ้านมั่นคง โครงการวิจัยและประเมินผลนี้ได้พบว่า ชุมชนกรณีศึกษามีความแตกต่างหลากหลาย จนแทบจะแยกประเภทของลักษณะต่างๆเพื่อการวิเคราะห์ไม่ได้ อย่างไรก็ตามในที่นี้จะพยายามวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรค ขัดขวางการดำเนินงานตามเป้าหมายของโครงการบ้านมั่นคง

เราได้พบว่าชุมชนกรณีศึกษาอยู่ในระยะต่างๆของกระบวนการของโครงการบ้านมั่นคง ชุมชนที่โครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จในแง่ที่การดำเนินโครงการเป็นไปโดยราบรื่นที่สุด และได้มีการสร้างบ้านแล้ว บางส่วนหรือเป็นส่วนใหญ่ได้แก่ ชุมชนตะวันออก และผาสุกที่ขอนแก่น ชุมชนร่วมสามัคคีในกรุงเทพฯ และชุมชนปะนาเระที่ปัตตานี สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับ 4 ชุมชนนี้คือว่า ทั้ง 4 ชุมชนไม่เคยมีองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานพัฒนาในชุมชนมาก่อนเลย ส่วนชุมชนที่ได้ผ่านการพัฒนามาอย่างโชคชัย เช่น หัวฝายในเชียงใหม่ เก้าเส็งในสงขลา และโนนหนองวัด 2 ที่ขอนแก่น ประสบปัญหาในการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงมากมาย การดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงที่เชียงใหม่มีล่าช้ากว่าที่อื่น มีชุมชนหัวฝายชุมชนเดียวที่ได้มีการก่อสร้างบ้านตามโครงการไปบ้างแล้ว แต่มีปัญหาการสละสิทธิ์สำหรับชุมชนทิพย์เนตรซึ่งเป็นชุมชนใหญ่ ที่โครงการจะให้ปรับปรุงทั้งชุมชนในที่เดิม นักวิจัยมีความเห็นว่าไม่น่าจะเกิด “สำนึกส่วนรวม” ขึ้นมาได้ ส่วนชุมชนที่นักวิจัยเห็นว่าเกิด “สำนึกส่วนรวม” ขึ้นมาได้มีชุมชนศรีวิชัย และชุมชนสันนาลูงใหม่ ชุมชนสันนาลูงใหม่เป็นเพียงส่วนเล็กๆเสี้ยวหนึ่งของชุมชนต้นขามซึ่งเป็นชุมชนใหญ่มากชุมชนหนึ่งในเชียงใหม่ ส่วนชุมชนแข่งปลาทุในกรุงเทพฯซึ่งชาวบ้านได้รวมกันซื้อที่ดินและปลูกบ้านโดยอาศัยการอุดหนุนของโครงการบ้านมั่นคงได้ประสบปัญหาการแตกแยกในชุมชนที่รุนแรง

รายงานนี้จะพยายามแยกแยะหาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง และผลกระทบที่มีต่อผู้อยู่อาศัยในชุมชน และผู้ร่วมโครงการ โดยจะแยกแยะเหตุปัจจัยต่างๆเป็นประเภทๆไป

¹⁹ ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธและคณะ กรณีศึกษาชุมชนปะนาเระ จังหวัดปัตตานี.

3. สภาพเดิมของชุมชน กับการดำเนินงานบ้านมั่นคง

ขนาดของชุมชนเดิมน่าจะมีผลต่อการทำงานโครงการบ้านมั่นคง คือ ชุมชนที่มีขนาดเล็กน่าจะสะดวกในการทำโครงการฯ เพราะขนาดย่อมมีผลต่อการสร้างสำนึกส่วนร่วม(collective mind) ดังที่นักวิจัยของเชียงใหม่ได้กล่าวถึง ชุมชนทิพย์เนตรซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่มีจำนวนครัวเรือนถึง 313 หลังคาเรือน (348 ครอบครัว) ว่า “โครงการบ้านมั่นคง ในชุมชนทิพย์เนตรอาจจะมีโอกาสที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดได้ในระดับหนึ่ง แต่น่าจะเป็นในระดับ “ป๊อก” หรือกลุ่มย่อยๆมากกว่าจะเป็น “จิตสำนึกส่วนร่วม” ของคนส่วนใหญ่ในชุมชน เราอาจพูดอย่างเดียวกันได้สำหรับชุมชนโนนหนองวัด 2 ที่ขอนแก่น(ประมาณ 200 ครัวเรือน) และชุมชนเก้าเส้งที่สงขลา(450 หลังคาเรือน 480 ครอบครัว) ทั้งสามชุมชนนี้การดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงมีปัญหาหากแม้ว่าจะเป็นปัญหาต่างกัน

ชุมชนร่วมสามัคคี (131 ครัวเรือน)ในกรุงเทพฯจัดว่าเป็นชุมชนที่ใหญ่ที่สุดที่เราศึกษา และเห็นว่าโครงการบ้านมั่นคงในชุมชนนี้ ได้ดำเนินมาอย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จอย่างดี ส่วนสำหรับชุมชนใหญ่อื่นๆเช่นที่ชุมชนหนองใหญ่ 2 โครงการบ้านมั่นคงก็เข้าดำเนินการในซอยตัน หรือซอยผาสุข ซึ่งมีเพียง 17 หลังคาเรือนเท่านั้น ชุมชนต้นขามในจังหวัดเชียงใหม่เป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่มาก (400 ครัวเรือน) โครงการบ้านมั่นคงเข้าเฉพาะส่วนหนึ่งของชุมชน คือ ที่บริเวณสันนาลุใหม่(22 ครัวเรือน) กับบริเวณที่ประธานชุมชนอยู่ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์(12 ครัวเรือน) ที่ปะนาเระ จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นชุมชนใหญ่มาก(ประมาณ 600 ครัวเรือน)สมาชิกโครงการบ้านมั่นคงมีจำนวนเพียง 120 ครัวเรือน ซึ่งได้รวมกันไปซื้อที่ดิน สร้างบ้าน สร้างชุมชนใหม่ ส่วนชุมชนตะวันตกใหม่ที่ย้ายจากซอยโคณาโมไปซื้อที่ดินปลูกบ้าน สร้างชุมชนใหม่ เป็นชุมชนขนาดเล็ก(53 ครัวเรือน) ชุมชนที่กล่าวถึงเหล่านี้เป็นชุมชนที่โครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จราบรื่นในการดำเนินโครงการ

จริงอยู่ที่ขนาดของชุมชนคงมีความสำคัญในการสร้างสำนึกส่วนร่วม(collective mind) แต่สิ่งที่จะมีผลต่อความราบรื่นในการดำเนินงานที่อาจสำคัญกว่านั้น คือ สภาพและความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของชุมชนเดิม การพูดเช่นนี้ดูเสมือน “กำปั้นทุบดิน” เพราะโครงการบ้านมั่นคง มีวัตถุประสงค์ที่จะให้คนในชุมชนแออัดมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ไม่ถูกไล่ออกจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่ง ดังนั้นถ้าคนในชุมชนรู้สึกว่าเขามีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยแล้ว ก็คงไม่ต้องการโครงการบ้านมั่นคง แต่ปัญหามีอยู่ว่าโครงการบ้านมั่นคงดูเหมือนจะมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า ชุมชนแออัดหรือสลัมทุกแห่งจะต้องมีปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ในความเป็นจริงชุมชนแออัดมีความแตกต่างหลากหลายยิ่งนัก อาจารย์อรุณจักรระบุว่าชุมชนหัวฝายได้กลายเป็นชุมชนของชนชั้นกลางไปแล้ว ขณะที่ชุมชนโคณาโมซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน มีที่อยู่อาศัยเป็นบ้านเช่าที่ทรุดโทรม ไม่มีน้ำประปาไม่มีไฟฟ้าใช้ และถูกขับไล่ออกทุกเมื่อเชิ้อวัน ดังนั้น เมื่อโครงการบ้านมั่นคงเข้ามา จึงได้รับการต้อนรับอย่างดีเยี่ยมจากชาวชุมชน ผู้ได้ร่วมกันซื้อที่ดินใกล้เคียงมาสร้างบ้านและชุมชนใหม่ให้ชื่อว่าตะวันตกใหม่ ชุมชนร่วมสามัคคีก็เป็นชุมชนบุกรุกในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และกำลังอยู่ในระหว่างการถูกไล่ออก อาจารย์บุญเลิศ นักวิจัย

กรุงเทพฯ กล่าวถึงชุมชนร่วมสามัคคีว่า “การที่ชุมชนเป็นชุมชนบุกรุกและมีอายุสั้นประมาณ 13 ปี ไม่ได้มีการครอบครองที่ดินมายาวนาน และยังคงถูกหมายขับไล่อู่เสมอ ทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงปัญหาความไม่มั่นคงของที่ดิน แต่ถ้าเป็นชุมชนที่ครอบครองมานาน และเรียนรู้ว่าเจ้าของที่ดินยากที่จะมาขับไล่ การขอมรื้อมาแล้วปลูกใหม่ ซึ่งหมายถึงหนี้สินหลักแสนบาทย่อมเป็นเรื่องยาก”

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เองก็แสดงความวิตก เมื่อจะนำโครงการบ้านมั่นคงเข้ามาใช้ปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัยเป็นผู้เช่าของสำนักงานฯ เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้กล่าวว่าตนเองสงสัยว่าโครงการบ้านมั่นคงนั้นสร้างขึ้นมาก็เพื่อใช้กับชุมชนบุกรุกเท่านั้น ไม่ใช่ชุมชนบ้านเช่าอย่างชุมชนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ส่วนมาก ผู้เช่าที่ดินของสำนักงานฯ มักคิดว่า ที่อยู่อาศัยของตนนั้นมั่นคง สำนักงานคงจะไม่ไล่หรือไม่สามารถไล่ออกได้แน่ เราอาจพูดได้ว่าปะนาละก็มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยพอสมควร ไม่ได้ถูกขับไล่ แต่เราก็ต้องยอมรับว่าปะนาละเป็นชุมชนที่หนาแน่นมากๆ และขยายไม่ได้ ประกอบกับปัญหาเรื่องเขตที่จำเป็นต้องแยกเรือดั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงมีการตอบรับต่อโครงการบ้านมั่นคงเป็นอย่างดี ขณะที่ชุมชนเก่าสัง จังหวัดสงขลา ซึ่งเคยเป็นชุมชนบุกรุกในที่ดินของกรมธนารักษ์ และได้เคยต่อสู้ ต่อรอง กับการขับไล่และครอบงำของเทศบาลมาเป็นเวลานาน และได้รับความสำเร็จอย่างงดงาม เมื่อได้เช่าที่ดินระยะยาวจากกรมธนารักษ์แล้ว ก็ได้มีการกล่าวว่า “ไม่อยากจะตราหน้าว่าเป็นผู้บุกรุก แต่ก็มั่นใจว่าถึงอยู่แบบบุกรุก ก็ไม่มีใครมาขับไล่” และ “เหตุผลที่ไม่เสียดายเช่าเพราะแผ่นดินตรงนี้นี้เป็นของพระเจ้า อยู่กันมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่” และ “ทำไมไม่ต้อง จะกินยังไม่มี ยังต้องเสียดายเช่าอีก” คำกล่าวเหล่านี้แสดงว่าคนที่นั่นรู้สึกว่าจะเป็นผู้บุกรุกก็ได้ต่อสู้มาจนได้ความมั่นคงในที่อยู่อาศัยมาแล้ว ไม่มีใครมาไล่หรือได้

ส่วนในชุมชนทิพย์เนตรความขัดแย้งเกิดขึ้นและขยายตัวมาก สาเหตุนั้นมาจากการขอทำสัญญาเช่าจากเทศบาลและกรมธนารักษ์ เพื่อเข้าร่วมในโครงการบ้านมั่นคง กล่าวคือ ผู้นำดั้งเดิมของกลุ่มที่เคยเป็นผู้ต่อรองกับเทศบาลและกรมธนารักษ์ใน พ.ศ. 2516 นั้น ได้ตั้งบ้านเรือนในพื้นที่โดยไม่ได้จ่ายค่าเช่ามาเป็นเวลานานแล้ว โดยอาศัยสายสัมพันธ์ที่มีกับนักการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อโครงการบ้านมั่นคงเข้าไปดำเนินการขอเช่าที่ดินจากเทศบาลและกรมธนารักษ์ จึงถูกมองว่า กลุ่มที่จ่ายค่าเช่าที่ดินและเข้าร่วมในโครงการบ้านมั่นคง อยู่ดีไม่ว่าดีจากที่ไม่เคยต้องจ่ายค่าเช่า และเกิดความเชื่อว่าการเริ่มจ่ายค่าเช่าที่ดินจะนำมาซึ่งการเซ็นสัญญาเช่า ซึ่งเมื่อครบกำหนดในสัญญาแล้วอาจไม่ได้รับการต่ออายุสัญญา ทำให้มีโอกาสที่จะถูกไล่ออกจากชุมชน

จะเห็นได้ว่า นอกจากสภาพเดิมของชุมชนแล้ว ประวัติความเป็นมาและประสบการณ์ของชุมชนก็เป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการดำเนินโครงการ

4. ประสบการณ์ของชุมชนกับการดำเนินงานบ้านมั่นคง

การที่โครงการบ้านมั่นคงแตกต่างจาก โครงการฯ เป็นโครงการต่อยอดของโครงการพัฒนาทั้งหลายที่ได้มีการปฏิบัติในชุมชนแออัด ซึ่งหมายถึงการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ และการทำงานของ

พชม.(สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง) ในโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง(DANCED) และโครงการต่างๆของ พอช.(สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)

ถ้าหากมองลึกลงไปในกระแสการพัฒนาชุมชนแออัดที่เกิดขึ้น จะเห็นว่าทั้งสองกระแสวิ่งขนานและขัดแย้งกัน กระแสหนึ่งมีพื้นฐานอยู่บนโลกทัศน์ของความเสมอภาค เป็น “โลกทัศน์ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยราชการต่างๆเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ ชุมชนมีสิทธิเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการ ตามสิ่งที่ชุมชนเห็นสมควรแม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะไม่ตรงกับแนวทางของทางราชการก็ตาม” เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาในชุมชนต่างๆ ก็จะได้พบว่าแม้ในชุมชนที่ประสบความสำเร็จในโครงการบ้านมั่นคงอย่างใด อย่างชุมชนร่วมสามัคคี ก็มีความทรงจำอย่างนี้ “กว่าจะได้มาซึ่งสิ่งต่างๆต้องมาจากชาวบ้านก่อน หน่วยราชการเพิ่งมาสนับสนุนชาวบ้านทีหลัง” ขนาดชาวบ้านลอกขยะใต้ถุนบ้านและกุคลอง เขตก็ไม่สนใจ ไม่ยอมสนับสนุน ไม่แม้แต่เอารถขยะมาขนขยะที่ชาวบ้านขุดลอกออกมา แถมมาต่อว่าอีกว่า ชาวบ้านทิ้งขยะข้างทาง กระทั่งชาวบ้านต้องอธิบายว่า ชาวบ้านเสียดลอกขยะกันขนาดนี้แล้ว เขตยังไม่ยอมร่วมมืออีกหรือเขตจึงจัดรถมาบริการ”²⁰ ในชุมชนอย่างเก้าเส้ง ชุมชนศรัทธาหัวฝาย ชุมชนทิพย์เนตร และชุมชนโนนหนองวัด 2 เราได้เห็นว่ามีมีการเคลื่อนไหวต่อสู้ ต่อรอง กับหน่วยงานราชการและหน่วยงานท้องถิ่นปรากฏอยู่

ชุมชนเก้าเส้งเป็นชุมชนเก่าแก่ประกอบด้วยชาวประมงชายฝั่งที่ถูกย้ายมาจากแหลมสนอ่อนตั้งแต่ พ.ศ.2502 และผู้คนอพยพเข้ามาจากพื้นที่รอบนอกบริเวณลุ่มทะเลสาบสงขลา มีทั้งผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ และไทยพุทธซึ่งมีอาชีพที่หลากหลาย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยพุทธและมุสลิมแน่นดีมาแต่ต้นทั้งชุมชน เต็มไปด้วยประวัติของการร่วมกันพัฒนาและต่อสู้กับการถูกไล่อื้อ จนประสบความสำเร็จได้มีการคลี่คลายภาพลักษณ์ของชุมชนจากแหล่งเสื่อมโทรม สกปรก ด้อยพัฒนา บุกรุก และผิดกฎหมาย ไปสู่การยอมรับในบทบาทศักยภาพและความสามารถของชุมชน

ในการพัฒนาชุมชนที่นี้ กิจกรรมที่ประสบความสำเร็จในการระดมความร่วมมือภายในและสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวชุมชนอย่างมากคือ การสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในชุมชน “ศูนย์เด็กเป็นความภาคภูมิใจของพวกเรา เป็นหลักประกันให้กับชุมชนในการต่อสู้ เราภูมิใจที่เราสร้างศูนย์เด็กเล็กได้ โดยเทศบาลไม่ได้ช่วยเหลืออะไรเลย เราช่วยเหลือตัวเองทั้งหมด จนเป็นหนี้”²¹ อาจารย์ณัฐพงศ์ได้สรุปไว้ว่า “ศูนย์ถูกทำให้เป็นทั้งตัวอย่าง และตัวแทนในการอธิบาย ตอกย้ำจิตสำนึก พลัง และศักยภาพในการร่วมมือร่วมมือปกป้องและพัฒนาชุมชน บนฐานคติที่เห็นว่ารัฐไม่สามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้ ทำให้กิจกรรมการพัฒนาต้องเผชิญกับปัญหา ทั้งจากการพยายามเข้าแทรกแซงและสร้างความขัดแย้งชุมชนจึงมีท่าทีปฏิเสธมากกว่าปฏิสัมพันธ์เชิงร่วมมือ”²²

²⁰ บุญเลิศ วิเศษปรีชา กรณีศึกษากรุงเทพฯและปริมณฑล.

²¹ อ้างในรายงานของอาจารย์ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์.

²² รายงานของอาจารย์ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ กรณีศึกษาชุมชนเก้าเส้ง จังหวัดสงขลา.

ชุมชนเก่าแก่งได้มีประสบการณ์การทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยมา ยาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 องค์กรนี้ได้ร่วมสนับสนุนการทำกิจกรรมศูนย์เด็กเล็กในปี พ.ศ.2532 ด้วย นอกจากนั้นยังจัดกิจกรรมสัมมนาผู้นำ 5 ชุมชน ซึ่งทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน

ตัวแทนชุมชนเก่าแก่งได้เข้าร่วมและมีส่วนในการก่อตั้งเครือข่ายสลัมสี่ภาคซึ่งเน้นการเคลื่อนไหว และแก้ปัญหาในระดับนโยบายและโครงสร้าง เช่น การรณรงค์เสนอ(ร่าง) พระราชบัญญัติชุมชนแออัด โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนสถานะของชุมชนจากการเป็นผู้บุกรุก ผิดกฎหมาย ไปสู่การทำ ความเข้าใจในสิทธิตามธรรมชาติและความมั่นคงของมนุษย์ในการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ซึ่งสร้างกระแสการ ยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายชุมชนแออัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและพัฒนา ชุมชน นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวให้ปฏิรูปที่ดินในเมืองเพื่อที่อยู่อาศัยคนจน

จะเห็นได้ว่า กระแสการพัฒนาในรูปแบบนี้ ที่มีหลักการไปสู่ความเสมอภาคจะเรียกร่องไม่ว่า เป็นทางอ้อมหรือทางตรงก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างซึ่งย่อมจะนำไปสู่ความขัดแย้งกับ หน่วยงานของรัฐ และผู้มีสถานะและผลประโยชน์ในโครงสร้างเดิม นอกจากนี้ที่ชุมชนเก่าแก่งแล้วยังมี เครือข่ายชุมชนที่จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้มีประสบการณ์ขัดแย้งกับเทศบาล และหน่วยงานของรัฐมาเป็น ระยะเวลาอันยาวนาน

ที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อประมาณ พ.ศ.2534-2535 มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย(มพศ.) ได้ขึ้นมาทำงาน ด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในการพัฒนา ต่อมาในปี พ.ศ.2537 กลุ่มเพื่อนร่วมงาน(POP)ได้มาสาน ต่องานของ มพศ. การทำงานขององค์กรนี้มีหลักการอยู่ที่การทำให้ชาวบ้านมีศักยภาพที่จะแก้ปัญหาของ ตนเองได้ และได้ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชนระดับจังหวัดขึ้นมา เครือข่ายได้ร่วมกับองค์กรที่ทำงานด้าน ชุมชนแออัดที่กรุงเทพฯและที่ภูมิภาคอื่นๆพยายามผลักดันพระราชบัญญัติชุมชนแออัด²³

ชุมชนโนนหนองวัด 2 ได้เริ่มการพัฒนาด้วยการร่วมมือกับเทศบาลอย่างดีในหลายโครงการ แต่ เนื่องด้วยชุมชนตั้งอยู่ในที่ดินของการรถไฟจึงได้ร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายสหชุมชนเมื่อ ชุมชนมิตรภาพและชุมชนเทพารักษ์ต้องเผชิญหน้ากับการถูกไล่รื้อจากการรถไฟ เน้นประเด็นสิทธิชุมชน เสนอร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัด และเรียกร่องให้มี พ.ร.บ.ชุมชนแออัด

นอกจากกระแสการพัฒนาที่มุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมี กระแสการพัฒนาที่เริ่มมาจากทางฝ่ายรัฐที่เน้นการสงเคราะห์และการอุปถัมภ์ช่วยเหลือ ซึ่งเริ่มต้นมาจากการตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ.2516 มารับผิดชอบเรื่องที่อยู่อาศัย โดยมีงานหลักคือการสร้างแฟลต สำหรับผู้ยากไร้ไม่มีที่อยู่อาศัย ต่อมาได้มีโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยการที่รัฐจัดการก่อสร้าง ทางเดินเท้าคอนกรีตให้ชุมชน ฯลฯ และได้มีการตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อประสานงานกับรัฐ²⁴

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2535 เมื่อได้มีการก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของการเคหะแห่งชาติ โดยมีบทบาทหลักในการสนับสนุนทางการเงินแก่

²³ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ “กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่” ใน อकिन รพีพัฒน์ ชุมชนแออัด:องค์ความรู้และความเป็นจริง สกว. 2542 หน้า 98-99.

²⁴ เล่มเดิม หน้า 45.

ผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง การสนับสนุนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เป็นบทบาทหลักของ พชม. นอกจากนี้ยังเสริมให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์กรชุมชนในรูปแบบเครือข่าย²⁵

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์แล้ว พชม.²⁶ ได้เริ่มสิ่งที่เป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาชุมชนแออัด คือ การให้ชุมชนจัดการในเรื่องการก่อสร้างและปรับปรุงชุมชนแออัดเอง โดยทาง พชม. มอบเงินทุนให้ เงินทุนที่ได้นั้นเป็นการสนับสนุนจากรัฐบาลเดนมาร์กในโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง ที่รู้จักกันทั่วไปในนามของโครงการ DANCED นอกจากการสนับสนุนให้ชุมชนคิดสร้างโครงการและจัดการปรับปรุงชุมชนเอง พชม. ยังมอบหมายให้เครือข่ายชุมชนมีหน้าที่พิจารณาโครงการโดย พชม. พยายามดึงหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วยเป็นพหุภาคี

เราอาจมองโครงการบ้านมั่นคงว่าเป็นโครงการที่วิวัฒนาการมาจากการดำเนินงานต่างๆ ของทั้งกลุ่มออมทรัพย์และโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองที่กล่าวมาแล้ว แต่โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการของรัฐ สนับสนุนโดยเงินทุนของรัฐ และมีจุดประสงค์ทางการเมืองซ่อนเร้นอยู่ เป็นการประนีประนอมระหว่างแนวทางพัฒนาแรกที่เน้นการพึ่งตนเอง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกับการพัฒนาที่รัฐมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชน ซึ่งโดยเจตนาของโครงการที่ต้องการจะให้เป็นความร่วมมือที่เสมอภาค ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและดำเนินการจัดการเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการบ้านมั่นคงที่เมืองเชียงใหม่ประสบปัญหาในการดำเนินงานเป็นอันมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเครือข่ายชุมชนเมืองเชียงใหม่ได้มีการต่อสู้ต่อรองกับเทศบาลและหน่วยงานของรัฐมาเป็นเวลานาน ผู้นำชุมชนแห่งหนึ่งกล่าวว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องการให้ พอช.²⁷ ส่งเงินสำหรับการปรับปรุงชุมชนผ่านเทศบาลแทนที่จะส่งตรงไปให้ชุมชนจัดการเอง และยังคงกล่าวอีกด้วยว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีอิทธิพลมากในพรรครัฐบาล(ในขณะนั้น คือ พรรคไทยรักไทย) ในรายงานเชียงใหม่ อรรถจักร์ได้เล่าว่า นายประทีป บุญมั่นผู้นำชุมชนหัวฝาย(และประธานเครือข่าย)ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลอย่างตรงไปตรงมาว่า “การประชุมกับหน่วยราชการที่ผ่านมา เป็นภาพของโครงการบ้านมั่นคงที่สวาท หองในระดับกว้าง ไม่มองแต่ละพื้นที่ ทำให้ไม่เข้าใจและไม่เกิดการแก้ไขปัญหา” และพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเมือง โดยให้ความเห็นว่า “คณะกรรมการชุดเล็กที่เทศบาลตั้งมีมากเกินไป เลอะเทอะ”

ดังนั้นประวัติความเป็นมาและประสบการณ์ของชุมชนจึงมีความสำคัญในฐานะที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโครงการบ้านมั่นคงในท้องถิ่นมีไม่น้อย เพื่อให้การดำเนินงานของบ้าน

²⁵ จนถึงปี พ.ศ.2540 พชม. ได้สนับสนุนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ถึง 1,422 ชุมชน ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายรวม 35 เครือข่ายและเครือข่ายภูมิภาค 12 เครือข่าย.

²⁶ พชม. หรือสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นองค์กรของรัฐในแง่ที่อยู่ในกำกับของการเคหะแห่งชาติ แต่ได้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนเสมือนว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน

²⁷ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) ได้เปลี่ยนแปลงมาจาก สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.) ซึ่งมีการขยายขอบเขตของงานให้ครอบคลุมพื้นที่ทางชนบทเพิ่มขึ้นด้วย.

มั่นคงในท้องถิ่นที่เคยมีประวัติความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินไปได้ด้วยดี
จะต้องมีการปรับท่าทีทั้งของชุมชนและหน่วยงานของรัฐด้วย

5. โครงสร้างสังคมกับการดำเนินงานบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคงประสงค์ที่จะให้การดำเนินงานบ้านมั่นคงเป็นของทุกฝ่ายในเมือง โดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก และมีการร่วมมือสนับสนุนโดยองค์กรท้องถิ่น คือ เทศบาลและสถาบันการศึกษา ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการเมืองขึ้น เพื่อคัดเลือกชุมชนและสนับสนุนการทำงานโครงการบ้านมั่นคงของชุมชน

อาจเป็นเพราะ โครงการประเมินผลคราวนี้ได้เลือกศึกษาแต่ชุมชนที่ได้เริ่มมีการปฏิบัติงานในระยะแรกเริ่มของโครงการ ดังนั้นจึงไม่ได้เห็นการปฏิบัติงานของกรรมการเมืองในหลายแห่งที่ศึกษาวิจัย จากรายงานของนักวิจัย กรรมการเมืองและบทบาทของคณะกรรมการเมืองจะเห็นเด่นชัดแต่ในกรณีของขอนแก่น โดยเฉพาะการร่วมกันทำงานสนับสนุนชุมชนตะวันตกใหม่ ทั้งในการฝึกสอนชาวบ้านในเรื่องต่างๆอาทิเช่น การสร้างบ้าน การรังวัดที่ดิน ฯลฯ และการให้ยืมอุปกรณ์ แต่เมื่อมาถึงการทำงานกับชุมชนอื่นๆ บทบาทของฝ่ายต่างๆลดน้อยลงไป และบางแห่งแทบไม่เห็นเลย เช่นที่โนนหนองวัด 2 สำหรับภาคใต้ นักวิจัยไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการเมืองเลย ส่วนในเมืองเชียงใหม่กรรมการเมืองดูเหมือนจะไม่ได้อยู่อย่างจริงจัง ดูเหมือนเครือข่ายชุมชนไม่ยอมรับคณะกรรมการที่เทศบาลตั้งขึ้น และไม่เห็นมีฝ่ายสถาบันการศึกษาเข้าร่วมด้วย สำหรับสองชุมชนในกรุงเทพฯก็เช่นกัน ไม่เห็นบทบาทของสถาบันการศึกษา นอกจากจะถือว่าสถาปนิกชุมชนที่ช่วยในการพิจารณาทำแบบบ้านร่วมกับชุมชนเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษาแล้ว

ถ้าพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับชุมชนตะวันตกใหม่ จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของหลายๆฝ่ายของเมืองในการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงมีความสำคัญมาก และมีผลเกื้อหนุนต่อความสำเร็จราบรื่นของโครงการ โครงการนี้ประสงค์ที่จะให้เป็นการพัฒนาทั้งเมือง ดังนั้นบทบาทของกรรมการที่ประกอบด้วยหลายๆฝ่ายจึงสำคัญหรือเกือบจะพูดได้ว่าจำเป็น นอกจากนั้นในการดำเนินโครงการ โครงการมีเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นคือเทศบาลจะต้องร่วมมือด้วย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนและ/หรือเครือข่ายชุมชนในเมืองต่าง ๆ นั้นต่างกัน เทศบาลขอนแก่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนในเมืองตลอดมา และยินดีที่จะสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนในโครงการนี้ ขณะที่เทศบาลเชียงใหม่มีความปรารถนาที่จะให้ พอช. ส่งเงินทุนผ่านองค์กรของตนแทนที่จะส่งตรงให้ชาวบ้าน คือชุมชน นอกจากนั้นในอดีตเครือข่ายชุมชนก็ได้ขัดแย้งกับเทศบาล ดังนั้นเทศบาลจึงไม่ยินดีที่จะร่วมงานกับเครือข่ายชุมชน ในความเห็นของผู้วิจัย การมีหลายฝ่ายร่วมสนับสนุนการทำงานของชุมชน นอกจากจะช่วยให้ชุมชนได้เรียนรู้ที่จะจัดการเรื่องต่างๆเช่น การสร้างบ้าน การสร้างสาธารณูปโภค ตลอดจนการทำบัญชีได้เร็วขึ้น จะช่วยให้ชาวบ้านมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นทางอ้อม คือไม่ต้องพึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ และอาจลดปัญหาการทุจริตของกรรมการโครงการฯของชุมชนหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้

สำหรับขอนแก่นและชุมชนตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเมืองสามฝ่ายโดยมี พอช. กับหน่วยงานในท้องถิ่น เอ็นจีโอ เครือข่ายองค์กรชุมชน และฝ่ายวิชาการที่มีมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นกำลังหลัก ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบโครงการบ้านมั่นคง โดยมีฝ่ายมหาวิทยาลัยขอนแก่น(คณาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)เป็นกองเลขานุการ คณะนักวิจัยที่ขอนแก่นได้สรุปไว้ว่า

“การเริ่มงานที่นี้ถือได้ว่าเป็นการทำงานพัฒนาตามกระบวนการประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกขั้นตอน มีการสำรวจและศึกษาชุมชน การสร้างความสัมพันธ์ไว้เนื้อเชื่อใจขึ้นก่อนระหว่างฝ่ายโครงการกับชาวบ้าน ทำงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป พาชาวบ้านออกไปดูงานที่อื่น ให้เห็นของจริง ค่อยๆให้ข้อคิดความรู้ ปลูกสำนึก และให้กำลังใจ ด้วยท่าทีเต็มใจ เอาใจใส่ ให้เกียรติ และยกย่องนับถือชาวบ้านว่าสามารถที่จะร่วมกันคิด และทำอะไรร่วมกันได้ กระตุ้นให้ชาวบ้านรู้จักการรวมกลุ่ม แบ่งบทบาทและบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ เยี่ยมเยียนติดตาม ถามไถ่เป็นระยะๆอย่างสม่ำเสมอ เมื่อชาวบ้านยอมรับในเงื่อนไขที่ต้องมีการออมเงินรายวัน ถึงแม้ไม่เคยทำมาก่อน ยังไม่ไว้เนื้อเชื่อใจคนภายนอก ไม่เชื่อว่ามันจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และไม่ไว้ใจชาวบ้านด้วยกันเองก็ตาม เหล่านี้ยังทำให้ฝ่ายที่มีบทบาทสนับสนุนต้องพิสูจน์ตนเอง และหาช่องทางสนับสนุนให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่นในพลังความสามารถของตนเอง”²⁸

เป็นที่น่าพิจารณาว่าการทำงานเต็มกำลังและมีประสิทธิภาพของฝ่ายสนับสนุนคือคณะกรรมการเมืองหรือเขตจะช่วยลดปัญหาการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนลงได้มากน้อยเพียงใด ในความเห็นของผู้วิจัยบทบาทของสถาบันการศึกษาอาจมีความสำคัญมากในการให้ความรู้ ช่วยในงานสำรวจและวิจัย และถ่วงดุลย์ฝ่ายหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่น

ในอดีตสังคมไทยมีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง มีระดับฐานะและชั้นยศลดหลั่นกันลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์ผู้ประทับอยู่ที่ยอด และลดหลั่นต่ำลงมาตามลำดับถึงข้าทาสบริวารและยากจนวณิพกซึ่งไร้ผู้อุปถัมภ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเวรกรรมที่ได้ทำมาแต่ปางก่อน²⁹ ปัจจุบันนี้โครงสร้างแบบแนวตั้งนี้ยังคงมีอยู่ ในขณะที่ฐานสนับสนุนฐานะจากยศตำแหน่งที่พระเจ้าแผ่นดินประทานมาเปลี่ยนเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกด้วย และเริ่มแทรกด้วยแนวคิดความเสมอภาคที่ซึมเข้ามาพร้อมอุดมคติประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการก็ยังถือว่าตนอยู่เหนือกว่าคนธรรมดาที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำหรือคนชั้นกลางระดับล่างโดยทั่ว ส่วนผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในสลัมหรืออนชียงถนนนั้น คือผู้อยู่ต่ำสุดเป็นที่ดูถูกดูหมิ่นโดยคนทั้งหลาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในรายงานฉบับนี้ โครงการบ้านมั่นคงได้ยกระดับผู้ยากไร้คนสลัมที่ได้บ้านใหม่ในโครงการขึ้นมาเป็นคนชั้นกลางระดับล่าง และได้ปรับโครงสร้างบางอย่างในสำนึกของผู้ได้ผ่าน

²⁸ บัณฑิต อ่อนคำ และคณะ กรณีศึกษาชุมชนแออัด จังหวัดขอนแก่น ภาคอีสาน

²⁹ อकिन รพีพัฒน์ สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์

กระบวนการพัฒนาที่รู้สึกว่ามันนั้นเสมอกับเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานท้องถิ่น กล้าที่จะแข็งขึ้น ต่อรอง แสดงความเห็น และร่วมงานทั้งในด้านการวางนโยบายและการปฏิบัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตน

แต่ความรู้สึกเช่นนั้นหาได้เกิดขึ้นแก่คนทุกคนที่ได้ผ่านกระบวนการบ้านมั่นคงไม่ หลายคนยังอยู่ในโครงสร้างแนวคิด และยังอยากที่จะอาศัยการพึ่งพา “ผู้ใหญ่” เพื่อความก้าวหน้าของตนเองและชุมชน บุญเลิศ นักวิจัยกรุงเทพฯและปริมณฑล กล่าวว่า

“จากประสบการณ์ที่ชาวบ้านได้เรียนรู้จากกระบวนการพัฒนาและโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งทำให้ชุมชนมีสถานะสูงขึ้นในสายตาของบุคคลภายนอกและหน่วยราชการต่างๆชาวบ้านก็เกิดความตระหนักรู้ในสิทธิของตนเอง กล้าที่จะแข็งขึ้นต่อรองวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาให้ลึกซึ้งไปกว่านั้น กลับพบว่า แม้จะตระหนักในสิทธิของตนเอง แต่ชาวบ้านจะรู้สึกมั่นใจมากกว่า ถ้าชุมชนหรือตัวเองมีผู้ปกป้อง ค้ำภัยให้หลักประกันที่มั่นคงในยามเผชิญปัญหาสะท้อนโลกทัศน์ในการมองโลกที่ยังเป็นความสัมพันธ์แนวคิด”³⁰

บุญเลิศยกตัวอย่างโดยอ้างถึงแก่นนำในชุมชนร่วมสามัคคีที่เห็นว่าการขอทะเบียนบ้านเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญที่สุด แต่ผู้มีส่วนสำคัญในการขอทะเบียนบ้านคือผู้กว้างขวางอดีตสข. แม้ชาวบ้านจะรู้ว่า การออกทะเบียนบ้านนั้นมีมติ ครม. สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในปีพ.ศ.2540 ให้สำนักงานเขต และที่ว่าการอำเภอออกทะเบียนให้กับชุมชน แต่กระนั้นชาวบ้านก็คิดว่า เราไปยื่นเรื่องแต่เขตก็ยังไม่ออกให้ ที่เขาออกให้เพราะผู้กว้างขวางท่านนั้นช่วยประสานงานให้³¹

ถ้าเราไปสำรวจและพิจารณาถึงความสำเร็จของชุมชนตะวันตกใหม่ที่ขอนแก่นแล้ว เราต้องแปลกใจว่าการที่เทศบาลและกรมการฝ่ายต่างๆและหน่วยงานของรัฐทุ่มเทช่วยเหลือชุมชนนี้อย่างมากก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไม่น้อย ประการแรก ผู้นำชุมชนคือคุณอำนวย วรยศ ที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “แม่ครู” อดีตข้าราชการครู ได้เป็นที่พึ่งของคนในชุมชน ตั้งแต่สมัยอยู่ชอยโคนาโม เพราะเธอได้ขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อขายน้ำในราคาถูกให้คนในชุมชน เจ้าหน้าที่เทศบาลบอกว่าดีใจที่สามารถอำนวยความสะดวกให้ “แม่ครู” มาร่วมทำงานให้ชุมชน เพราะเป็นบุคคลที่เป็นที่เคารพรักและไว้วางใจโดยคนของชุมชน คณะวิจัยได้วิเคราะห์ชอยโคนาโมที่ได้ชื่อที่ดิน สร้างบ้าน และพัฒนาเป็นชุมชนตะวันตกใหม่ดังต่อไปนี้

“การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ เป็นคนงานรับจ้าง ลูกจ้างประจำ และค้าขาย ที่มีรายได้พอจะจ่ายค่าเช่ารายวัน และดำรงชีวิตได้พอเลี้ยงครอบครัว แม้ไม่มีผู้นำทางการแต่ก็มีผู้นำที่เป็นผู้อุปถัมภ์พึ่งพาอาศัยกันอยู่ โดยเฉพาะผู้นำสตรี อดีตครูซึ่งเสียสละและเอาจริงเอาจังในการดำเนินงาน สามารถดำเนินงานบ้านมั่นคงไปได้ค่อนข้างดีตามระบบของพอช. ภายใต้ความร่วมมือสนับสนุนและประสานระหว่าง พอช. เทศบาล และฝ่ายวิชาการ ทำให้ชาวบ้านตะวันตก

³⁰ บุญเลิศ วิเศษปรีชา กรณีศึกษากรุงเทพฯและปริมณฑล

³¹ เรื่องเดิม.

ใหม่ สามารถขับเคลื่อนงานบ้านมั่นคงได้โดดเด่นเป็นแบบอย่างของความสำเร็จที่ค่อนข้างสูงจนเป็นที่ศึกษาดูงานจากภายนอกได้ขณะนี้”³²

นอกจากนั้น นางอำนวยการ วยศ ยังได้ใช้ความสัมพันธ์ตามโครงสร้างของสังคมไทยให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชน เป็นต้นว่า เมื่อมีปัญหาในการจดทะเบียนสหกรณ์ เธอได้เข้าไปหารองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งท่านช่วยโครงการโดยโทรศัพท์มาบอกสหกรณ์จังหวัดให้จัดการให้³³ เข้าใจว่าการที่ “แม่ครู” มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรองผู้ว่าสหกรณ์จังหวัด จึงได้ช่วยสนับสนุนชุมชนเป็นพิเศษในการฝึกสอนเรื่องบัญชีและการเงิน นอกจากนี้เทศบาลนครขอนแก่น (ผ่านท่านรองนายกเทศมนตรีจุลนพ) “ให้เจ้าหน้าที่มาสอนทำรังวัดที่ดิน (ส่องกล้อง) มาสอนอยู่ครึ่งวัน ชาวบ้านก็ทำเป็น และให้ความอนุเคราะห์กล้องซึ่งมีราคาหลายแสนมาให้ชุมชนใช้จนกว่าจะทำการรังวัดเสร็จ โดยไม่ต้องมีเจ้าหน้าที่มาช่วยทำ โดยบอกกับชุมชนว่า ถ้ากล้องเสียหายรองจุลนพจะรับผิดชอบเอง คำนี้ยังก้องอยู่ในหู(แม่อำนวยการ)จนถึงทุกวันนี้”³⁴

ไม่ปรากฏว่ามีชุมชนอื่นที่คณะวิจัยและประเมินผลศึกษาได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนขนาดนี้มีสิ่งที่น่าสนใจเกิดหลายประการในรายงานกรณีศึกษาบ้านมั่นคงจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับหัวข้อฝ่ายรายงานกล่าวว่

“ความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยทั่วไปจึงมีความเสมอภาคมากขึ้น ส่วนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เหลืออยู่ในระยะหลัง ก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองกับผู้นำชุมชนบางกลุ่มบางคน มากกว่าจะมีลักษณะที่ชาวชุมชนวัดหัวฝายทั้งหมดสยบยอม หรือเกรงกลัวต่ออำนาจการเมืองเหมือนเช่นเดิม”

แต่ก็กล่าวต่อไปว่า

“การรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นในระยะหลังก็มีลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อนำไปสู่การแบ่งสรรทรัพยากรกันเท่านั้น แต่ไม่สามารถสร้าง “กระสวยของกิจกรรม” เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของ “ชุมชน” ได้อีกต่อไป”

และเห็นว่า โครงการบ้านมั่นคงในชุมชนนี้มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบบ้านคนชั้นกลางโดยทั่วไป³⁵

สำหรับชุมชนศรีวิชัย รายงานแจ้งว่าเป็นชุมชน “ปิด” ในด้านพื้นที่และโครงสร้างทางเศรษฐกิจและกล่าวต่อว่า

³² บัณฑิต อ่อนคำและคณะ กรณีศึกษาภาคอีสาน(ขอนแก่น)

³³ เรื่องเดิม

³⁴ เรื่องเดิม

³⁵ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ และคณะ กรณีศึกษาบ้านมั่นคงเชียงใหม่

“โครงสร้างทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ทำให้ชาวชุมชนศรีวิชัยส่วนใหญ่ต้องผูกตนเองเข้ากับระบบอุปถัมภ์ที่มีประธานชุมชนเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่”

และ

“ประธานชุมชนศรีวิชัย.....สร้างสายสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล และตอบแทนประโยชน์ที่ตนได้รับด้วยการทำให้คนในชุมชนเป็นฐานคะแนนเสียงให้นักการเมือง

และให้ความเห็นว่าในด้านหนึ่งทำให้เกิดผู้นำเดี่ยวแต่

“.....อีกด้านหนึ่ง กลับเป็นฐานของความสัมพันธ์ภายในชุมชนที่เหนียวแน่นมากกว่าชุมชนหัวฟาย และชุมชนทิพย์เนตร เพราะความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของผู้นำเดี่ยว โดยที่ผู้นำวางตัวอยู่บนกระบวนการสร้างความเห็นร่วมของคนส่วนใหญ่ในชุมชน ดังจะเห็นได้จากบรรยากาศการประชุมที่จะมีชาวชุมชนเข้าร่วมมาก และทุกคนมีส่วนร่วมในการประชุมอย่างชัดเจน”³⁶

กรณีศึกษาที่ได้กล่าวถึงมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาปรับปรุงชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงเป็นไปได้ และแม้อาจารย์เกินกว่าด้วยซ้ำไป ในโครงสร้างสังคมแนวคิดที่มีระบบอุปถัมภ์เป็นฐานของความสัมพันธ์ และมีผู้นำเดี่ยวที่เป็นผู้อุปถัมภ์ในชุมชน เงื่อนไขมีอยู่ว่า ผู้นำเดี่ยวผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่รักและเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อชุมชนและคนในชุมชน ทำงานให้ชุมชนด้วยความโปร่งใส และให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงาน อนึ่งการจะเป็นผู้มีความสามารถในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆและบุคคลอื่นๆด้วย ซึ่งบุคคลเช่นนี้ เช่น นางอานวย วรยศ จะหาได้ยากยิ่ง

ปัญหาหลักในการพัฒนาเช่นนี้ คือ ความยั่งยืนของการพัฒนาเพราะทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้นำเดี่ยวเท่านั้น ถ้าหากเขาเกิดเปลี่ยนแปลงไปเช่นทำอะไรไม่โปร่งใส ททุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ทุกสิ่งทุกอย่างจะพังครืนลง ในสังคมไทยผู้นำเดี่ยวเกิดขึ้นได้ง่ายมากเพราะเป็นสังคมบุคคลาธิษฐาน(personalistic) ดังนั้นอาจารย์บุญเลิศจึงกล่าวไว้ว่า “การยกย่องความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงไปที่บุคคลใดคนหนึ่ง เป็นผู้ร้ายตัวหนึ่งในโครงการบ้านมั่นคง”³⁷

อนึ่ง โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการของรัฐเพราะสนับสนุนทุนสำหรับการปฏิบัติงานโดยรัฐ ความจริงแล้วไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะทำงานพัฒนาสร้างความเข้มแข็ง และพลังชุมชนไม่ได้ การทำงานของหน่วยงานของรัฐในขอนแก่นที่สนับสนุนชุมชนตะวันตกใหม่ก็แสดงให้เห็นอยู่ว่าทำได้ แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและหลายๆแห่ง มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง

³⁶ เรื่องเดิม

³⁷ บุญเลิศ วิเศษปรีชา กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล

หลายๆอย่าง ประการแรกต้องเปลี่ยนทัศนคติ จากที่ถือว่าตนเองอยู่เหนือชาวบ้าน รู้ดีกว่า(เป็นนายชาวบ้าน) มาเป็น(ผู้รับใช้ชาวบ้าน) ผู้ให้บริการ และเป็นผู้อยู่เสมอกับชาวบ้าน และเปลี่ยนจากผู้ออกคำสั่ง ขัดขวาง อ้างกฎระเบียบ มาเป็นผู้ฟังที่ดี สนับสนุน ช่วยเหลือชาวบ้าน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ชาวบ้านมีความสามารถที่จะพึ่งตนเองและมีสิทธิมีเสียง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และพิจารณาที่จะมีผลกระทบต่อตัวเขา และ/หรือชุมชนของเขา การปรับตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ/หรือข้าราชการ เป็นสิ่งที่ยากยิ่งแต่จำเป็น หากรัฐจะก้าวเข้ามาพัฒนาชุมชน

6. การดำเนินงานของชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงกับหน่วยงานของรัฐ

การทำงานของหน่วยงานของรัฐในขอนแก่นที่ช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนตะวันตกใหม่ดูเหมือนจะแตกต่างจากที่อื่นๆและจัดว่าเป็นตัวอย่างที่ดียิ่ง ถึงกระนั้นก็ตาม เราก็ได้พบว่าชุมชนได้พบปัญหาการจดทะเบียนสหกรณ์จนกระทั่งรองผู้ว่าราชการได้ให้ความช่วยเหลือ ปัญหาการจดทะเบียนสหกรณ์จนกระทั่งรองผู้ว่าราชการได้ให้ความช่วยเหลือ ปัญหาการจดทะเบียนชุมชน กับเขตของชุมชนร่วมสามัคคีที่รายงานโดยอาจารย์บุญเลิศได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจ

อาจารย์บุญเลิศเล่าว่า “ประธานชุมชนคนปัจจุบัน แสดงความต้องการที่จะจดทะเบียนชุมชนอย่างรวดเร็ว และได้ประสานงานกับเขตเป็นระยะ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน ทางสำนักงานเขตก็ระงับเรื่องไว้ก่อน โดยอ้างว่ายังมีกฎอัยการศึกอยู่ไม่สามารถทำได้ ทุกอย่างต้องนิ่งก่อน รอรัฐธรรมนูญใหม่ออกมาก่อนว่าจะให้ทำอย่างไร” เมื่อผู้นำชุมชนกลับไปถามเขตอีกครั้ง เขตก็ปฏิเสธด้วยเหตุผลเช่นเดิม

แต่เมื่ออาจารย์บุญเลิศโทรศัพท์ไปสอบถามเอง “ก็ได้คำตอบว่า มิได้มีปัญหากจากข้อห้ามของกฎอัยการศึกแต่อย่างใด เพียงแต่ช่วงนี้เขตยังไม่สะดวกไปดำเนินการให้ เพราะการจดทะเบียนรับรองคณะกรรมการชุมชน ทางเขตจะต้องไปจัดการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามระเบียบแต่ตอนนี้ยังไม่สะดวก”³⁸

อาจารย์บุญเลิศกล่าวสรุปว่า “ในความสัมพันธ์กับรัฐ หรือสำนักงานเขตในกรณีนี้ ชาวบ้านใช้วิธีการประสานงานพึ่งพา ขอความอนุเคราะห์ตามความสะดวกที่เขตจะอำนวยความสะดวกให้มากกว่า ที่จะคิดว่าเป็นสิทธิที่ชาวบ้านพึงได้รับ และเขตมีหน้าที่ทำงานตามหน้าที่ ส่วนเขตก็มองชาวบ้านที่แม้จะมีบ้านมั่นคงแล้ว เป็นเพียงประชากรภายใต้การปกครองของตนเท่านั้น”³⁹

กรณีที่ทำให้ชาวบ้านในชุมชนแทบทุกแห่งรู้สึกอึดอัดและไม่พอใจอย่างยิ่งก็คือความสัมพันธ์กับสหกรณ์จังหวัดและกรมส่งเสริมสหกรณ์ โครงการบ้านมั่นคงกำหนดให้ทุกชุมชนจดทะเบียนตั้งสหกรณ์ซึ่งดำเนินการเงินของโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ชาวบ้านกู้ไปสร้างบ้านและเก็บเงินคืนพร้อม

³⁸ เรื่องเดิม เรื่องนี้ทำให้ผมนึกถึงคำของท่านอธิบดีกรมพัฒนาชุมชนที่บอกกับผมว่า “เขาทำได้ทั้งนั้นแหละถ้าเขาอยากจะทำ ถ้าเขาไม่อยากทำเขาก็อ้างกฎระเบียบอย่างนั้นอย่างนี้” เมื่อผมเล่าให้ท่านฟังถึงปัญหาที่โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองเผชิญเมื่อไปขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ.

³⁹ เรื่องเดิม

ดอกเบ็ญ ในหลายชุมชนได้มีกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านอยู่แล้วและส่วนมากดำเนินมาได้อย่างดี อาทิ เช่น ในชุมชนเก้าเส้ง

“ในปัจจุบันการออมทรัพย์ได้ต่อยอดกิจกรรมไปสู่การจัดสวัสดิการชุมชนอย่างน่าสนใจ จากจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ.2533 สมาชิกประมาณ 100 คน มีเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 800 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,295 คน มีเงินออมเกือบ 4 ล้านบาทในปี พ.ศ.2549 ผลต่างจากสัจจะออมทรัพย์ได้นำไปจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกในเรื่องที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการการรักษาพยาบาล ที่ปัจจุบันจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่สมาชิกได้ด้วย นอกจากนี้ได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตขึ้นมาครอบคลุมทั้งด้านการรักษาพยาบาล การศึกษาดูแลคนชราช่วยเหลือคนพิการ พัฒนาอาชีพ พัฒนาการผลิตและเศรษฐกิจของชุมชน ฯลฯ”⁴⁰

ต้นปี พ.ศ. 2547 ชุมชนได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนในนามของสหกรณ์ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลชื่อว่า “สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงเก้าเส้งจำกัด” ฅฐพงศ์เล่าว่า ประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับสหกรณ์ให้ความรู้สึกที่แปลกแยก แตกต่างจากกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนที่คุ้นเคยมาก่อนหน้าอย่างสิ้นเชิง ซึ่งทำให้สหกรณ์ถูกมองว่าเป็นองค์กรของรัฐมากกว่าเป็นของชุมชน การที่ชาวชุมชนมีทัศนคติเช่นนี้ จะทำให้เกิดปัญหาในการใช้เงินกู้สร้างบ้านเป็นอย่างยิ่ง เพราะเงินของรัฐชาวบ้านมักไม่ใช้คืน(ดูตัวอย่างกองทุนเงินล้าน เป็นต้น)

สิ่งที่ทำให้เกิดทัศนคติเช่นนี้ขึ้น เพราะในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์ใช้ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเอื้ออาทร ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และยึดหยุ่นเป็นเครื่องมือในการจัดการการเงินซึ่งรวมถึงการทวงหนี้ และจัดการกับปัญหาอื่นๆ ในขณะที่สหกรณ์มีการจัดการที่ซับซ้อน เป็นระบบที่ชาวชุมชนยากที่จะเข้าใจ เต็มไปด้วยข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ชาวชุมชนพบว่าซับซ้อนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ปรชธานกรรมการสหกรณ์ที่ชุมชนเก้าเส้งรำพันกับผู้วิจัยว่า

“ไม่เหมือนกลุ่มออมทรัพย์ที่ยืดหยุ่นได้ เวลาใครไม่มีเงินใช้คืนกลุ่มก็ยืดหยุ่นให้ค่อยเอาคืน เมื่อเขาหาเงินได้ พวกเราช่วยเหลือกันได้แต่สหกรณ์ไม่ได้ เมื่อถึงกำหนดต้องเอาเงินมาใช้คืนหากไม่คืนก็ต้องถูกปรับและเสียดอกเบ็ญ และเมื่อเอาเงินมาใช้ก็ต้องหักดอกเบ็ญและค่าปรับไว้ก่อน เป็นระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ถ้าไม่ทำตามเดี๋ยวกเขาไม่ตรวจบัญชีให้จะอย่างไร”

“กลุ่มออมทรัพย์ยืดหยุ่นได้ เพราะเป็นของชุมชน ชุมชนบริหารจัดการเอง แต่สหกรณ์เป็นของรัฐเป็นนิติบุคคล มีกฎหมายรองรับชัดเจน”

⁴⁰ ฅฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ กรณีศึกษาชุมชนเก้าเส้ง จังหวัดสงขลา

และ

“ออมทรัพย์ ทำงานแบบชาวบ้าน ไม่มีปัญหา เพราะไม่มีหน่วยงานของรัฐมาควบคุม ไม่มีเจ้าหน้าที่สหกรณ์มาคุม เราทำกันเองยึดหยุ่นให้สมาชิก ชาวบ้านก็คิดว่าสหกรณ์ก็คงเหมือนออมทรัพย์ แต่พอมีกฎหมายเข้ามาเราก็ลำบาก ต้องเข้มงวด” “ทุกอย่างบังคับเรา เพราะเราเอาเงินเขามาแล้ว”⁴¹

ดังนั้นกรรมการสหกรณ์จึงนำเอาวิธีการทางกฎหมายมาจัดการ เมื่อผู้เข้าร่วมโครงการค้างผ่อนชำระค่างวด คณะกรรมการทำหนังสือแจ้งหนี้และขู่จะฟ้อง ชาวบ้านเองก็ประท้วงเงียบอยู่เฉยๆไม่จ่ายชำระเงินเพราะเห็นว่า เข้าไปคุยกับคณะกรรมการก็ไม่มีประโยชน์เพราะมักอ้างกฎหมายมากกว่าการอธิบายด้วยข้อมูลข้อเท็จจริง⁴²

นอกจากนี้ ในรายงานกรุงเทพฯและปริมณฑลเราได้เห็นการพิพาท ความเคลงใจในคณะกรรมการทั้งของชุมชนและของสหกรณ์เกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เกิดจากการใช้ระบบบัญชีที่ซับซ้อนที่ชาวบ้านไม่อาจเข้าใจได้ และกรรมการอาจอ้างว่าหน่วยงานราชการคือสหกรณ์(จังหวัดหรือกรม)และพอช. ตรวจสอบแล้วรับรองแล้ว แต่การรับรองของหน่วยงานราชการเหล่านี้ไม่อาจทำให้ชาวบ้านหายเคลือบแคลงสงสัยได้⁴³

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานราชการ กรณีสหกรณ์นี้ให้ข้อคิดควรระวังแก่เราหลายประการด้วยกัน ประการแรกการเปลี่ยนวิธีการทำงานกับชาวบ้านแบบใช้ความสัมพันธ์เป็นหลัก มีการยึดหยุ่นเพื่อรักษาความสัมพันธ์มาเป็นการใช้กฎระเบียบกฎหมายอย่างเข้มงวดจะเป็นการทำลายความเป็นชุมชนทางอ้อมหรือไม่ ประการที่สองการเปลี่ยนจากการควบคุมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในชุมชน(ประธานสหกรณ์ สมบัญชี ฯลฯ)โดยชุมชน มาเป็นการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่สหกรณ์ จะเป็นการลดทอนอำนาจของชุมชนที่จะควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่(ประธานสมบัญชี สหกรณ์ และ ฯลฯ)ของชุมชนหรือไม่เพียงใด ผู้ที่ชุมชนสงสัยว่าทุจริตจะอ้างได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ(สหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์)ได้รับรองแล้วว่าเขาไม่ได้ทุจริต(เช่นเรื่องบัญชี) ประการที่สาม การที่ชุมชนต้องทำบัญชีตามแบบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ชุมชนต้องใช้ “ผู้ชำนาญการ” ทำให้ จะเป็นการทำให้ชุมชนไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ของตนหรือไม่เพียงใด และประการสุดท้าย การที่สหกรณ์จังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้การอ้างกฎระเบียบ ตลอดจนการตรวจบัญชี มาบีบบังคับให้องค์กรชุมชนปฏิบัติตามและกลัวเกรง เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงอำนาจของตนในฐานะผู้เหนือกว่า ผู้ปกครอง เป็นนายของชาวบ้านใช่หรือไม่เมื่อการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ(สหกรณ์จังหวัด กรมส่งเสริมสหกรณ์)เป็นเช่นนี้ การที่ พอช. เรียกร้องให้ชุมชนจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จะเป็นการทำให้ชุมชนตกเป็นผู้อยู่ได้

⁴¹ เรื่องเดิม

⁴² เรื่องเดิม

⁴³ โปรดดู บุญเลิศ

ปกครองของหน่วยงานของรัฐใช้หรือไม่ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการของโครงการบ้านมั่นคง ปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ พอช. เองก็มองเห็นและพยายามแก้ไขโดยการเจรจากับกรมส่งเสริมสหกรณ์

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่มีอุดมคติและแผนปฏิบัติงานที่น่าชมเชย โครงการฯ นี้ น่าจะสามารถช่วยแก้ไขปรับปรุงสภาพของชุมชนแออัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยสร้างพลังของชุมชนขึ้นได้ แต่ความสำเร็จของโครงการฯ นั้นมากน้อยแตกต่างกันไป เพราะขึ้นต่อวิธีการทำงานในแต่ละพื้นที่ และขึ้นอยู่กับสภาพเดิมของชุมชน และประวัติประสบการณ์ของชุมชน ความสำเร็จด้านกายภาพน่าจะมีสูงเพราะโครงการฯ ให้ทุนพัฒนาสาธารณูปโภค กระบวนการโครงการบ้านมั่นคงถ้าเป็นไปตามแบบปฏิบัติจะเป็นการให้การเรียนรู้แก่ชุมชนอย่างดี

โดยทั่วไป ผู้ที่ได้บ้านในโครงการแล้ว จะมีการเปลี่ยนแปลงของโลกทัศน์ในแง่ที่รู้สึกว่าคุณและชุมชนของตนมีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมที่สูงขึ้นกว่าเดิม มีความภาคภูมิใจ และมีความมั่นใจในตนเองขึ้น สมาชิกโครงการบางคนมีโลกทัศน์ที่มองโครงสร้างสังคมในแนวราบมากขึ้น มีความเสมอภาคและมีสิทธิเสมอด้วยคนอื่นๆ ในสังคม แต่หลายคนยังรู้สึกว่าตนอยู่ในสังคมแนวตั้ง และต้องอาศัยการพึ่งพาการอุปการะปกป้องช่วยเหลือจากผู้ใหญ่ในวงราชการและอื่นๆ เพื่อความก้าวหน้าพัฒนาของชุมชนและตนเอง

ทักษะที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างจะมีลักษณะของความกล้าหาญมากขึ้น ไม่เกรงกลัว กล้าพูด กล้าทำ แต่ในบางเรื่องก็ยังมีความเกรงกลัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกรณีของสหกรณ์ สำหรับทักษะที่มีต่อผู้นำของชุมชน มีการฟังเสียงวิจารณ์และควบคุมการปฏิบัติงานของผู้นำมากขึ้น ทักษะที่มีต่อชุมชนและผู้ร่วมชุมชนยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก แต่ในชุมชนที่ได้มีการก่อสร้างเสร็จแล้วเป็นส่วนมากอย่าง ที่ร่วมสามัคคีและชุมชนตะวันใหม่ การมีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นน่าจะส่งเสริมความสัมพันธ์ของคนในชุมชนมากขึ้น

สำหรับข้อเสนอแนะ คณะวิจัยมีความเห็นดังต่อไปนี้

1) ในกรณีของสหกรณ์ พอช. ควรเจรจากับกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้ปรับปรุงทักษะและวิธีการจัดการกับองค์กรในชุมชน หากไม่สามารถโน้มน้าวให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้เปลี่ยนวิธีการและระเบียบข้อบังคับได้ พอช. ควรพิจารณาวิธีการทำชุมชนให้เป็นนิติบุคคลในรูปแบบอื่น

2) ควรมีการรวมเมืองในทุกพื้นที่โครงการบ้านมั่นคงดำเนินการ คณะกรรมการเมืองควรประกอบด้วยคนจากหลายๆ ฝ่าย ซึ่งควรมีสถาบันการศึกษาร่วมอยู่ด้วย การตั้งคณะกรรมการควรพิจารณาได้ไม่เพียงแต่ความสนใจและความสามารถในการที่จะสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนเท่านั้น ควรที่จะให้มีการถ่วงดุลของฝ่ายต่างๆ ด้วย

3) บ้านมั่นคงได้ทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็นอันมากควรพิจารณาหาวิธีการที่ชุมชนและเครือข่ายชุมชนจะสามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้ในด้านเศรษฐกิจการทำมาหากิน

4) ควรสนับสนุนเครือข่ายชุมชนให้ทำงานร่วมกันมากขึ้น ไม่ควรสร้างเครือข่ายขึ้นมา
แข่งกัน

5) การที่พอช.ให้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำในชุมชนหนึ่งไปทำการฝึกสอนชาวบ้านในชุมชนอื่นๆ
นั้น ควรระวังอย่าให้เกิดความแปลกแยกระหว่างผู้นำกับชุมชนของเขา

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

กรณีศึกษา ชุมชนปะนาเระ จังหวัดปัตตานี

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

กรณีศึกษา ชุมชนเก้าเตี้ย จังหวัดสงขลา

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

กรณีศึกษาพื้นที่บ้านมั่นคงจังหวัดเชียงใหม่

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

กรณีศึกษา พื้นที่บ้านมั่นคงจังหวัดขอนแก่น

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

รายงานโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

เรื่อง

คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และ
ทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม

กรณีศึกษาพื้นที่บ้านมั่นคงกรุงเทพฯและปริมณฑล

คณะวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง

2550