

คนจนในเมือง : ปัญหาและแนวทาง เลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

เสนอโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประภาภัทร นิยม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คุณสมบัติ พลับพลา มูลนิธิธิดาประทีป

คุณสมบัติ บุญญะบุญญา การเคหะแห่งชาติ

วิจารณ์โดย รองศาสตราจารย์ มาณฑิ พงศ์ทัต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดำเนินรายการโดย ดร. อรรถพล พงษ์วาท คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ คนจนเมืองคืออะไร

1. กลุ่มคนยากจนในเมืองที่เห็นเด่นชัดที่สุด และรวมตัวกันอยู่เป็นชุมชน ได้แก่ ผู้ที่อยู่ในสลัมซึ่งมีประมาณ 450 แห่งในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นสลัมที่ค่อนข้างมั่นคง เช่น การเช่าที่ดินกระทำอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือสลัมที่ขาดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินนั้น ๆ จนถึงพวกบุกรุกที่ดินว่างเปล่าที่สาธารณะ เช่น สลัมริมทางรถไฟ สลัมริมคลอง ฯลฯ ซึ่งลักษณะทั่วไปเป็นครอบครัวที่มีรายได้น้อยจนถึงปานกลาง และปานกลางค่อนข้างสูงปะปนอยู่ด้วย เป็นเปอร์เซ็นต์น้อย การประกอบอาชีพหลายชนิดที่ไม่มั่นคงถาวร ชุมชนซึ่งได้ชื่อว่าสลัมนั้นส่วนใหญ่ ก่อนอื่นจะพบสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เสื่อมโทรม ความแออัดหนาแน่นของการอยู่อาศัย สภาพบ้านเรือนที่ทรุดโทรม และถ้าสืบสาวถึงสาเหตุแห่งความไม่น่าอยู่เหล่านี้ ก็อาจจะได้คำตอบตรงที่ว่า ขาดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และไม่มีทางเลือกที่ดีไปกว่านี้ เพราะเป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกที่เหมาะสมกับรายได้หรือเศรษฐกิจครอบครัว และอยู่ใกล้แหล่งงาน หางานทำได้สะดวก การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสลัมมีอยู่มากมาย ยกเว้นสลัมเล็ก ๆ

กระจัดกระจายบุกรุกที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก และกระทำโดยหลายหน่วยงานทั้งรัฐและเอกชน และเน้นการศึกษากันคนละประเด็น เช่น บ้านสังกม บ้านกายภาพ บ้านสภาพแวดล้อม บ้านสาธารณสุข บ้านเด็ก บ้านกลุ่มสังคมย่อยในชุมชน ฯลฯ ดังนั้น เกือบจะเรียกได้ว่ากลุ่มคนในสลัมจึงเท่ากับเป็นตัวแทนของคนยากจนในเมืองได้ชัดเจนทีเดียว

2. กลุ่มคนยากจนอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กรรมกรก่อสร้าง ซึ่งจากข้อมูลของคุณวัลลภ ตั้งคณานุกรักษ์ แห่งมูลนิธิเด็ก พบว่ามีจำนวนประมาณแสนคนอาศัยโยกย้ายไปตามสถานที่ก่อสร้างต่าง ๆ จากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งอยู่เสมอ สภาพการอยู่อาศัยของกรรมกรก่อสร้างค่อนข้างจะเสื่อมโทรม คล้ายกับชุมชนสลัม แต่งานก่อสร้างบางแห่งยิ่งเลวร้ายกว่าสภาพสลัมด้วยซ้ำ ส่วนชีวิตครอบครัวยิ่งยากกว่าชุมชนสลัม โดยเฉพาะเด็กมีปัญหาเรื่องการศึกษามาก มีสภาพทุพโภชนาการของเด็กทารก และเนื่องจากความเป็นอยู่ที่ไม่ถาวร ทำให้โครงสร้างสังคมอ่อนตามไปด้วย ผิดกับสลัมซึ่งสามารถรวมตัวกันได้ ดังนั้น สังคมของกรรมกรก่อสร้างจึงยากลำบากกว่าในการปรับตัวให้ได้ในแต่ละที่ซึ่งย้ายเข้าไปอยู่ กล่าวได้ว่ากลุ่มคนยากจนกลุ่มนี้นับว่าขาดความมั่นคงในชีวิตแทบทุกด้าน และมีการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มนี้น้อยมาก จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ควรได้รับความสนใจมากขึ้น

3. นอกจาก 2 กลุ่มใหญ่ข้างต้นแล้ว ยังอาจจะมีกลุ่มคนซึ่งมีรายได้ครอบครัวอยู่ในระดับต่ำ เช่น ครอบครัวของกรรมกรโรงงาน ผู้มีอาชีพหาบเร่ ไม่แน่นอน คนกลุ่มนี้อาจจะอาศัยอยู่ในสลัมหรือนอกสลัม เช่น แบ่งเช่าห้องในบ้านเช่าหอพักคนงาน อาศัยอยู่กับญาติพี่น้องรับใช้ตามบ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นการยากที่จะมองเห็นได้ชัด เพราะไม่มีการรวมกลุ่ม อยากรู้ก็ทำได้ มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับอาชีพหาบเร่ แฝงลอย คำขายใกล้ตลาดหรือสถานที่ขนส่งต่าง ๆ หรือสถานที่ชุมชนหลาย ๆ แห่ง ยังพบว่าความไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพเป็นปัญหาสำคัญ และอยู่นอกเหนือความสามารถที่จะควบคุม ขึ้นอยู่กับแหล่งวัตถุดิบ และสถานที่ประกอบการ แต่การศึกษานี้ก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะการประกอบอาชีพเป็นสำคัญ ทางบ้านสังกม และบ้านความเป็นอยู่นั้นยังไม่ชัดเจน

จากทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งเรียกว่าเป็น “กลุ่มคนยากจน” ในเมืองนั้น อาจจะต้องหาเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อยากรู้ก็ยังมีข้อจำกัดซึ่งอาจจะเป็นเชิงทฤษฎีที่จะจัดกลุ่มคนยากจนในเมือง คือ เป็นผู้ที่มีขาดความมั่นคงในเรื่องการครองครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย (หรือ

ไม่มีเลย) เป็นผู้ที่ขาดอำนาจการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและมักจะตกเป็นผู้ที่
 ค้อยโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในผลประโยชน์แห่งการพัฒนานั้น นอกจากนี้การบริการของรัฐ หรือ
 ระบบบริหารของรัฐไม่สามารถเข้าถึงคนกลุ่มนี้ เนื่องด้วยการบริหารระดับท้องถิ่นในเมืองนั้นอ่อน
 มาก ลักษณะเฉพาะดังกล่าวของคนยากจนในเมือง จึงครอบคลุมประชากรทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นไว้
 กว้าง และถ้าจะอาศัยตีความหมายโดยนัยนี้แล้วเราอาจจะพบว่ามีคนอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่
 ในเมือง และมีแนวโน้มของลักษณะดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องอาศัยการมองสภาพการณ์ของเมือง
 ในระดับกว้างกว้างเพื่อประกอบการพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดคนยากจนในเมือง สถานภาพของ
 คนกลุ่มนี้คือเมือง ตลอดจนแนวโน้มของการพัฒนา ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

ตารางที่ แสดงผู้อยู่อาศัยในชุมชน

ระยะเวลา	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
ต่ำกว่า 1 ปี	8	1.30
1-5	118	19.15
6-10	294	47.72
11-15	114	18.50
16-20	69	11.20
21-25	8	1.30
26-30	2	0.34
30 ขึ้นไป	3	0.49
รวม	616	100

ตัวอย่าง แสดงข้อมูลพื้นฐานของชุมชน ซอยบุญอยู่ โดยฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด
 การเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ แสดงจำนวนทะเบียนบ้าน

	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
มี	83	71.55
ไม่มี	33	28.45
รวม	116	100

แสดงจำนวนระดับการศึกษาของผู้อยู่อาศัย

ระดับ	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
ปี 1-7	282	74.4
มัธยมศึกษา	29	7.6
อาชีวศึกษา	4	1.1
อุดมศึกษา	—	—
ไม่ได้เรียน	63	16.6
ไม่ทราบ	1	0.3
รวม	379	100

แสดงจำนวนและเปอร์เซ็นต์อาชีพของหัวหน้าครอบครัวและสมาชิกในบ้าน

อาชีพ	จำนวน	%
รับจ้างร้อยพวงมาลัย ร้อยพวงมาลัยชาย	51	14.8
รับจ้างทั่วไป (กรรมกร, ช่างก่อสร้าง)	72	20.9
ลูกจ้างบริษัท, เอกชน	25	7.2
ค้าขาย, รับจ้างเลี้ยงเด็ก ทำงานส่วนตัว	53	15.4
ขับรถรับจ้าง	18	5.2
รับราชการ, รัฐวิสาหกิจ	12	3.5
ช่วยพ่อแม่ทำงาน ช่วยกันค้าขาย	69	20.0
ลูกหลานส่งให้	1	0.3
แม่บ้าน, ชรา	44	12.7
รวม	345	100

จำนวนเปอร์เซ็นต์แสดงรายได้ของหัวหน้าครอบครัว

รายได้ของหัวหน้าครัวเรือน	จำนวน	%
ต่ำกว่า 500	2	1.8
500- 999	9	8.2
1,000-1,499	12	10.9
1,500-1,999	23	20.9
2,000-2,499	25	22.7
2,500-2,999	7	6.4
3,000-3,499	23	20.9
3,500-3,999	3	2.7
4,000-4,499	2	1.8
4,500-4,999	2	1.8
5,000-5,499	2	1.8
5,500-5,999	-	-
6,000 ขึ้นไป	-	-
รวม	110	100

จำนวนและเปอร์เซ็นต์แสดงรายจ่ายรวมของครอบครัว

รายจ่ายรวมของครอบครัว	จำนวน	%
ต่ำกว่า 500	—	—
500-999	2	2.0
1,000-1,499	7	6.9
1,500-1,999	19	18.8
2,000-2,499	17	16.8
2,500-2,999	11	10.9
3,000-3,499	28	27.7
3,500-3,999	5	5.0
4,000-4,499	1	1.0
4,500-5,999	1	1.0
5,000-5,999	4	4.0
6,000 ขึ้นไป	6	5.9
รวม	101	100

ลักษณะการครอบครองที่ดิน	จำนวน	%
เช่าที่ดินโดยตรง	16	15.2
เช่าช่วง	—	—
ไม่ได้เช่า แต่เข้ามาปลูกอยู่เอง	71	67.6
อื่นๆ ระบุ (มาซื้อบ้านต่อโดยไม่ได้สนใจเรื่องที่ดิน)	18	17.2
รวม	105	100

หัวข้อที่ 1 ภาพรวมการขยายตัวและการพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่มีผลกระทบต่อคนจนในเมือง

การพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2525 เพราะถ้าจะดูขนาดของเมืองได้ขยายขึ้นจากเดิมคือ 96 ตารางกิโลเมตร เป็น 1,568 ตารางกิโลเมตร ในระยะเวลาเพียง 25 ปี และมีขนาดใหญ่กว่าเมืองอันดับสองคือ เชียงใหม่ อยู่ถึง 30 เท่า แรงผลักดันสำคัญที่มีต่อการขยายตัวอันรวดเร็วก็คือ รูปแบบใหม่ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สร้างอาชีพใหม่ๆ และประเภทของกิจการทางการค้าพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ที่ทำให้ขยายตัวทั้งขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ สิ่งที่เป็นผลต่อเนื่องจากความเจริญดังกล่าว ที่ควรพิจารณาคือ ความสัมพันธ์ทางสังคมเมือง ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด ประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญๆ 5 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. การพัฒนาทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงสภาพการผลิตภายในประเทศครั้งใหญ่ เริ่มต้นมาตั้งแต่หลังสนธิสัญญาบาวริง (พ.ศ. 2398) ไทยเริ่มการค้าขายกับต่างประเทศและผลิตสินค้าเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก การซื้อสินค้าเข้าเริ่มมีแต่่นั้นมา เช่น เครื่องจักรกล เชื้อเพลิง และอื่นๆ การผลิตที่เพิ่มขึ้นยังเกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม และมีการส่งเสริมนโยบายการค้าแบบเสรี จึงเป็นโอกาสให้เอกชนได้ดำเนินกิจการต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดปานกลางและขนาดเล็ก ยังไม่เป็นอุตสาหกรรมหนัก แต่ภายหลังได้พัฒนาจนกระทั่งมีการขยายตัวอย่างใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อหลัง พ.ศ. 2500 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการประกอบการเพื่อการส่งออกที่ไม่ต้องใช้เครื่องจักรราคาแพง แต่อาศัยวิธีการผลิตโดยแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ความต้องการแรงงานในช่วงหลังนี้จึงมีมาก ประกอบกับการขยายตัวของเมืองทางการก่อสร้าง ต้องใช้แรงงานเพื่อการก่อสร้างด้วย ส่วนใหญ่แรงงานเหล่านี้เกิดจากการอพยพจากชนบท เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ทำให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานเหล่านี้มีรายได้ต่ำ ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพในเมือง ดังนั้น นอกจากจะเข้าสู่ตลาดแรงงานปกติแล้ว อาชีพที่เรียกว่า นอกกรอบจึงเกิดขึ้นตามมาอีกมาก เพื่อเป็นหนทางในการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ซึ่งอาชีพเหล่านี้จะต้องสนองการบริโภคของคนในเมืองด้วย

จากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของเมือง มีความจำเป็นต้องระดมแรงงานทั้งในรูปแบบปกติ (formal sector) และนอกกรอบแบบ (informal sector) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญของการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจของเมือง (นอกเหนือไปจากการระดมทุนจากต่างประเทศ) แต่มักจะถูกทะเลาะ และลดความสำคัญลงโดยมองจากด้านตรงกันข้ามที่ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจเมืองก่อให้เกิดการว่างงาน และเป็นการสร้างงานจำนวนมาก และเป็นการกระจายรายได้ หรือเพิ่มรายได้ให้กับประชากรเมือง

สรุปได้ว่าถ้ามองจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจของเมือง จะเห็นได้ชัดเจนว่าประชากรกลุ่มที่เป็นแรงงานเหล่านั้นมีภาระหน้าที่ (function) สำคัญในเมือง ถ้าหากผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วภาระการของเมืองจะหยุดชะงักไม่สามารถจะดำเนินต่อไปได้ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ความต้องการประชากรกลุ่มนี้ให้ทำหน้าที่หรือรับภาระด้านแรงงานนั้นคือ สภาพความเป็นจริง

2. การขยายตัวของขนาดพื้นที่

ในขณะที่เมืองได้รับการพัฒนาทุก ๆ ด้านนั้น การพัฒนาที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เริ่มตั้งแต่การพัฒนาที่ดินโดยการชดเชยคลองชลประทาน เพื่อเปิดพื้นที่กว้างว่างเปล่าให้มีศักยภาพทางการพัฒนาสูงขึ้น จนกระทั่งถึงยุคของรถยนต์ คือปัจจุบันที่ 5 ของการดำรงชีวิตของคนกรุงเทพฯ ฯ หลัง พ.ศ. 2500 ได้มีการเร่งสร้างถนนหนทางทั้งในเมือง และทางหลวงสายสำคัญ ๆ เข้าสู่ตัวเมือง ประกอบกับการยกเลิกกฎหมายการกำหนดสิทธิที่ดินยังเป็นแรงผลักดันให้มีการพัฒนาพื้นที่โดยเอกชนได้อย่างอิสระ และกว้างขวางไม่มีข้อจำกัด รัฐบาลได้เร่งสร้างสาธารณูปโภคตามไปด้วย ทำให้เกิดกิจการการค้าที่ดินขนาดใหญ่ และขยายไปเป็นอุตสาหกรรมการก่อสร้างบ้านและที่ดิน เพื่อที่จะรับประชากรเป็นจำนวนมาก การขยายตัวของเนื้อที่กรุงเทพฯ หลัง พ.ศ. 2500 จนปัจจุบันเกินกว่า 16 เท่า คือจาก 96 ตารางกิโลเมตร เป็น 1,568 ตารางกิโลเมตร สภาพการณ์เกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญคือ เกิดภาวะการกักตุนที่ดินว่างเปล่า ทำให้ที่ดินมีราคาสูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ ในขณะที่เดียวกันมีการเปิดที่ให้เช่าอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อรอความเจริญมาสู่ที่นั้น และเมื่อกระแสการค้าที่ดินไม่หยุดยั้ง ยังคงดำเนินมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นคือ เกิดการไล่รื้อล้มทั้งที่เช่าที่ดิน และที่บุกรุกตามที่สาธารณะต่าง ๆ ที่ว่างเปล่า ซึ่งเจ้าของที่ดินทั้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ มีผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจนเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนล้มจะอาศัยชุมชนเป็นที่พึ่งพิงทุกอย่าง ซึ่งเป็นพื้นฐานของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม การต่อสู้

ของคนสลัมจะไม่เกิด ถ้าไม่มีการไล่ชุมชน⁽¹⁾ จากเหตุการณ์ไล่รื้อสลัมซึ่งเริ่มมีเมื่อประมาณ 20 ปี ก่อนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นแนวโน้มของการไล่รื้อเพิ่มขึ้นควบคู่มากับการพัฒนา กรุงเทพมหานคร (จากจำนวนการไล่รื้อ 1 หรือ 2 แห่งในปี พ.ศ. 2503 มาเป็นการไล่รื้อ 30 ชุมชนในปี พ.ศ. 2524 และเป็น 62 ชุมชนในปี 2526)⁽²⁾ และปัญหานี้นับเป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดที่ชาวชุมชนจะได้รับ เพราะเท่ากับเป็นการสูญเสียองค์ประกอบสำคัญในการตั้งถิ่นฐานการดำรงชีวิตในเมืองที่สำคัญที่สุด เพราะที่อยู่อาศัยตลอดจนชุมชนมิได้มีความหมายเพียง “บ้าน” อย่างเดียว แต่หมายถึงความดำรงอยู่ทางด้านเศรษฐกิจครอบครัว ความดำรงอยู่ของสังคม วัฒนธรรม และความดำรงอยู่ของทุกชีวิตในครอบครัว อาจกล่าวได้ว่าปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของชุมชนสลัมนี้เป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่เพิ่งจะปรากฏให้เห็นในช่วงปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะลักษณะการครอบครองที่ดินของชุมชนเหล่านั้นขาดความมั่นคง ส่วนใหญ่ตั้งแต่เริ่มตั้งถิ่นฐานในเมือง จะเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกบ้าน หรือเช่าบ้าน เช่าห้อง แม้แต่บุกรุกที่ดินว่างเปล่า การเป็นเจ้าของที่ดินเองนั้นแทบจะไม่มี

ปรากฏการณ์ ที่คนเมืองเหล่านั้นต้องถูกไล่กระจัดกระจายด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นสัญญาณเตือนให้มองไปถึงสาเหตุและความคิดปกติกของการพัฒนาในเรื่องที่ดินในเมือง คนไทยนั้นแต่ดั้งเดิมมีนิสัยรักบ้าน คิดพิ ไหวหาคความมั่นคงแก่ชีวิต แก่ครอบครัว ด้วยการ “ลงหลักปักฐาน” ซึ่งหมายถึงการยึดถือพื้นที่สักแห่งหนึ่ง ปลูกสร้างบ้านเรือนพอสถกับฐานะ หากปราศจากสิ่งนี้ยังไม่เรียกว่ามีความมั่นคงในชีวิต แต่สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับคนยากจนในเมืองกลับตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง ในขณะที่กรุงเทพฯ ขยายตัวทางพื้นที่อย่างกว้างขวาง กลับก่อให้เกิดความขาดแคลนพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนสลัมอย่างร้ายแรง ถึงขั้นไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนกลุ่มคนงานก่อสร้าง ซึ่งมีบทบาทต่อการขยายตัวของเมืองโดยตรง ได้ตกอยู่ในสภาพชาวเมืองเลือนลอย ขาดแคลนทั้งที่อยู่อาศัยกับถาวร และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จากรัฐโดยสิ้นเชิง ทั้ง ๆ ที่ภาระหน้าที่ทางการงานต่อเมือง

¹ สมพงษ์ ทัศนีย์ “งานสลัม” จากการประชุมเตรียมบทความเสนอในโครงการสัมมนาทางวิชาการ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ 4 ตุลาคม 2527 (10.00-16.00 น.)

² ประภาภักดิ์ นิคม, “สภาพความเป็นจริง และจำนวนการไล่รื้อสลัมในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2526” บทความเสนอต่อการพัฒนาเรื่อง THE RIGHT TO STAY: THE POOR, THE LAND AND THE LAW IN ASIAN CITIES, BANGKOK THAILAND JAN. 20-26, 1984.

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนสลัมในกรุงเทพฯ และแสดงจำนวนที่ประสบปัญหาการไล่รื้อตลอกจนจำนวนที่มีโครงการปรับปรุง
ตั้งแต่ พ.ศ. 2518-2527

Table 2 Comparison of the Numbers of Slum Settlements in Bangkok, and Comparison of Number of those Settlements Facing Eviction, Along with the Upgrading Projects, from the Year 1975-1984.

ITEMS	ช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2527 A PERIOD FROM 1975-1984								
	2518 1975	2520 1977	2521 1978	2522 1979	2523 1980	2524 1981	2525 1982	2526 1983	2527 1984
1. จำนวนสลัมทั้งหมด OVERALL NUMBER OF SLUM SETTLEMENTS	108	250	-	-	-	410	410	450	-
2. จำนวนสลัมที่ถูกไล่รื้อแล้ว NUMBER OF ALREADY EVICTED SLUMS	-	-	-	-	-	30	39	62	-
3. จำนวนสลัมที่กำลังมีปัญหาการไล่รื้อ (SOME OF THEM WERE PARTLY EVICTED)	-	84	-	-	-	54	90	84	-
4. จำนวนสลัมที่มีการแก้ปัญหาการไล่รื้อ ALTERNATIVES THEREAFTER	-	-	2	-	-	2	-	1	-
5. จำนวนสลัมที่มีการปรับปรุงโดย กคช. BT NHA.	-	-	10	21	17	14		34	16

นั้นเป็นเรื่องจริง แต่ปราศจากความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เรียกได้ว่าการตั้งถิ่นฐานไม่สมบูรณ์ ยังเป็นวงจรที่ขาดตกบกพร่อง ถ้าถามที่น่าจะต้องเริ่มค้นหาคำตอบกันก็คือ คนยากจนเหล่านี้มี “สิทธิ” ที่จะอยู่ (exist) ในเมือง หรือมีเพียง “หน้าที่” ที่จะต้องอยู่ (exist) ในเมืองเท่านั้น

3. ประชากรเมืองขยายควักขันปริมาณหรือคุณภาพ

เนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและพื้นที่เพื่อรองรับนั้น มีมากพอที่จะดูดซับแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ค่าแรงต่ำ ประกอบกับความไม่สมดุลของการกระจายรายได้จากการผลิตทางเกษตรกรรม ทำให้ผู้ที่ทำการเกษตรในชนบทประสบปัญหาความยากจน กระทั่งล้มละลาย เหลือแต่แรงงานที่มุ่งหน้ามาในเมือง ทั้งสองเหตุผลนี้ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้าย อพยพ จากชนบทสู่เมือง เป็นส่วนที่ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรเมืองสูงมาก

พิจารณากลุ่มประชากรซึ่งเป็นแรงงานของเมือง หรือกลุ่มคนยากจนในเมือง ซึ่งมีประมาณเกือบ 2 ล้านคนนี้ จะพบกับสภาวะด้อยคุณภาพ ทั้ง ๆ ที่อยู่ในเขตที่มีความเจริญสูงสุด ประชากรกลุ่มนี้มีลักษณะด้อยการศึกษา (ยกตัวอย่างในสลัมคลองเตย ผู้ที่รู้หนังสือที่เป็นชายมีเพียง 15% และเป็นหญิงเพียง 10%) สภาพทุพโภชนาการ ปรากฏอยู่โดยทั่วไป ขาดสุขอนามัยที่ดีสองอย่างนี้มักจะพบในเด็กทั้งก่อนวัยเรียน และในวัยเรียน ปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด การก่ออาชญากรรม และอื่น ๆ ฯลฯ

4. ความสัมพันธ์ของกลุ่มคนในเมือง (ในแง่เศรษฐกิจ)

พัฒนาการของเมืองมีรากฐานมาจากประชากรเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยคนชั้นสูง (Elite) หรือคนรวย และคนชั้นต่ำ 2 พวกมาก่อน โดยมีคนชั้นสูงปกครองคนชั้นต่ำ ลักษณะของการเศรษฐกิจแค้มซึ่งเป็นการเกษตรกรรมมักจะเป็นลักษณะของการเช่าทำนากับเจ้าของที่ดิน (คนชั้นสูง) มากถึงกลุ่ม คนกลุ่มที่ 3 ซึ่งเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจในช่วงแรกของกรุงเทพฯ คือคนจีนรับจ้างบ้าง เป็นพ่อค้าบ้าง ซึ่งมีลักษณะทางสังคมที่เฉพาะตัวแยกออกจากคนไทยชั้นสูง กลุ่มนี้พัฒนาเป็นนักธุรกิจ การค้า พ่อค้าพาณิชย์โดยทั่วไป ตลอดจนคนชั้นกลาง ต่อมาแรงงานจากภาคเกษตรกรรมชนบท เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมือง จัดเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานในเมือง ซึ่งมีวิถีชีวิตแตกต่าง จากกลุ่มอื่น ๆ ถึงกล่าวข้างต้น และอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทย่อย ๆ คือ

4.1 กลุ่มที่ขายแรงงาน หรือรับจ้างถาวร เช่น ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นพวกที่ค่อนข้างมีฝีมือ และสามารถฝึกฝนได้

4.2 กลุ่มที่เข้าสู่ตลาดแรงงานประเภทบริการ การขนส่ง การบริการรับจ้างทั่วไป เป็นพวกที่รับจ้างรายวันและไร้ฝีมือ มีอาชีพที่ไม่แน่นอนเปลี่ยนงานบ่อย และต้องกินร่นเพื่อความอยู่รอดยิ่งกว่ากลุ่มแรก

4.3 กลุ่มแรงงานก่อสร้าง ซึ่งอาจแบ่งเป็นสองระดับ คือช่างฝีมือ และระดับกรรมกรแบกหาม จับกัง

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สังคมเมืองประกอบไปด้วยประชากร 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้มีรายได้สูง กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง และกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ ถึงแม้จะอยู่ในขอบเขตพื้นที่เมืองเดียวกัน แต่มีวิถีชีวิตแตกต่างกันมาก ในขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้สูงและปานกลางนั้น จัดว่าอยู่ในส่วนของผู้ประกอบการ ซึ่งครอบครองปัจจัยทางการผลิตต่าง ๆ มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และมีอำนาจตัดสินใจ กำหนดราคาสลอลงจนค่าตอบแทน และการจัดผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา ส่วนกลุ่มผู้ยากจนในเมืองคือ ผู้ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจมากที่สุด ซึ่งที่อยู่ นอกเหนือความต้องการของกลุ่มแรก จึงจะตกมาถึงคนกลุ่มนี้ ชาติหนทางที่จะก้าวเข้าสู่อำนาจ การตัดสินใจต่าง ๆ ดังนั้น จะพบลักษณะช่องว่างระหว่างรายได้ของคน 2 กลุ่มนี้ บางครั้งจึงมีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความคิดในกลุ่มคนยากจนว่าตนเป็นผู้ที่ถูกปฏิเสธจาก ทั้งชนบทและเมือง เหมือนผู้ลี้ภัยมากกว่าเป็นประชาชนโดยถูกต้องตามกฎหมาย และในปัจจุบันเกิดการรวมตัวของกลุ่มคนยากจนไม่ว่าจะเป็นกรรมกรโรงงานก็ตี ชาวสลัมก็ตี โดยจะเน้นการต่อสู้เพื่อปากท้อง และการเมือง เพราะถูกบีบคั้นจากการไล่รื้อที่อยู่ ทั้งตงงาน ทั้งค่าแรงถูก ฯลฯ ความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกก็คือ รัฐฯ ยังพยายามมีบทบาทในการเข้า "ควบคุม" ประชากรกลุ่มนี้ ให้มากขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าห่วงใยความมั่นคงของบ้านเมือง และบางครั้งถึงกับมีการใช้การรวมตัวของชาวบ้านเพื่อประโยชน์แอบแฝงในทางการเมืองด้วย โดยไม่มีโอกาสตั้งตัว บทบาททางสังคมของกลุ่มนี้จึงค่อนข้างจะเป็นฝ่ายถูกรุก

5. วัฒนธรรมเมือง

การที่เมืองใหญ่เป็นตลาดสินค้านานาชาติ ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของคนเมือง โกลัซิค และคุ้นเคยกับการบริโภคสินค้า จนในที่สุดก็เหมือนสินค้าเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

จำเป็นแก่การดำรงชีวิตในเมืองไปในที่สุด จะเห็นได้ว่าการซื้อขายสินค้าต่าง ๆ เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เศรษฐกิจของเมืองดำเนินไปได้ไม่หยุดยั้ง ดังนั้น การโฆษณาชวนเชื่อที่ดี การคิดค้นสิ่งที่เราเจ๋งดี หาซึ่คความพอใจของผู้ซื้อที่ดี เหล่านี้เป็นศิลปะการผลิตสินค้าชั้นละเอียดอ่อนซึ่งเกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน ในเขตเมืองที่ได้ชื่อว่าพัฒนาแล้วสังคมเช่นนี้ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นสังคมบริโภค ถ้ามองผิวเผินอาจคล้ายตามแรงชักจูงเหล่านั้นไม่ยากนัก ยิ่งถ้าเกิดขึ้นในสังคมซึ่งไม่มีวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งหรือยึดมั่นในวิถีชีวิตของตนอย่างแน่นแฟ้น หรือสังคมที่ขาดการศึกษา ขาดความเข้าใจและภูมิใจในตนเองแล้ว ก็จะมีผลสะท้อนของ “การบริโภคสินค้า” นั้นออกมาอย่างรุนแรง คือลักษณะของการไขว่คว้าให้ได้มาสนองความต้องการของตนเอง ถ้ามองให้ลึกซึ้งจะสอดคล้องกับการแข่งขัน การค้าอย่างเสรี คือตัวใครตัวมัน มือใครยาวสาวได้สาวเอา ผลประโยชน์แห่งตนเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด แต่ผู้ที่มีโอกาสไขว่คว้าผลประโยชน์จากทางเศรษฐกิจนั้นคือผู้ซึ่งมีทุน ส่วนผู้ที่มีโอกาสบริโภคนั้น คือคนทุกชั้น ทุกอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย เพราะสินค้าต่าง ๆ จะถูกผลิตพลิกแพลงให้เหมาะสมหรือตรงกับความต้องการของบุคคลประเภทต่าง ๆ ได้เสมอ พร้อมทั้งทุกๆ โลบายที่จะกระจายสินค้าเหล่านั้นลงไปถึงมือผู้ใช้ให้มากที่สุดด้วย

ในเมื่อกิจกรรมด้านเศรษฐกิจได้เข้ามาบีบบังคับกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของคนเมืองเกินกว่ากิจกรรมด้านอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งมีอิทธิพลเหนือกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ด้วยดังตัวอย่างเช่น แม้แต่ก็ยังนำที่ออกไปให้เข้าสร้างตึกแถวเพื่อหารายได้ให้กับวัด ดังนั้นเป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น คนเมืองจึงมีวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ทัศนคติ ความศรัทธา ความเชื่อมั่น ในการตีค่าทางเศรษฐกิจ เป็นพื้นฐาน ตกเป็นทาสแห่งการบริโภคสินค้า พยายามไขว่คว้าหามาให้ได้มากที่สุด นำมาซึ่งการแก่งแย่ง เหาרכתเอาเปรียบ ฉวยโอกาส เห็นแก่ตัว ฯลฯ

คนจนเมือง หรือที่เห็นได้เด่นชัดอีกก็คือ ชุมชนสลัมก็ไม่พ้นไปจากวิถีการดำเนินชีวิตดังกล่าว ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น วัฒนธรรมเมือง แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าคนจนที่พบเห็นในสลัมจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลดังกล่าว ก็ยังโชนจากัดการบริโภคด้วยฐานะทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ เมื่อเทียบกับกลุ่มรายได้อื่น ๆ ในเมือง โห่เมื่อผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนแรงงานของเขาน้อย โอกาสที่จะบริโภคจึงน้อยตามไปด้วย แต่สิ่งที่พวกเขาได้รับโดยตรงนั้นคือผลแห่งความพิการของสังคมและวัฒนธรรมเมือง มองเห็นได้ง่ายที่สุด แม้แต่ที่อยู่อาศัย พวกเขาอยากจนเหล่านั้นจำต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีราคาถูกที่สุด ไม่มีแนวโน้มว่าจะเจริญ และสภาพพื้นที่ยากแก่

การพัฒนาทางกายภาพ สภาพแวดล้อมเลวร้าย เป็นที่ซึ่งผู้มีอันจะกินไม่เลือกที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตน นี่คือระดับการบริโภคของคนยากจน แม้ในเรื่องที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต คือ 1 ในปัจจัย 4 ก็ตาม

นอกจากระดับการบริโภคดังกล่าวแล้ว คุณภาพของการบริโภค จนถึงการบริโภคที่ผิด ๆ เช่นของมอมเมาต่าง ๆ ที่จะให้โทษต่อตนเองทั้งร่างกายและจิตใจ ตั้งแต่ชั้นเบาบางที่สุด จนถึงหนักที่สุด ยังเป็นที่แพร่หลายอยู่ในชุมชนเหล่านี้ ส่วนหนึ่งของความหลงผิดดังกล่าว เนื่องด้วยการถือเอาการศึกษา ความรับรู้ไม่ทันต่อสิ่งเร้าภายนอก เป็นหนทางที่ทำให้ตกลงไปสู่อบายมุขได้ง่าย ทำให้แม้จะมีปริมาณการบริโภคน้อย แต่ล้วนเป็นอันตราย และบั่นทอนร่างกายและจิตใจได้มาก

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ไม่อาจจะเลยที่จะกล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้ คือ สภาพภายในชุมชน แม้จะเต็มไปด้วยความขัดแย้งต่าง ๆ ที่ส่งผลมาจากสังคมเมืองเป็นที่รวมของสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของผู้ที่มีชีวิตปกติทั้งหลายก็ตาม ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนคนยากจนเหล่านี้ ยังอบอุ่นอยู่บ้าง ด้วยความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นหมู่เป็นพวก ซึ่งติดมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมในชนบท หรือส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะความจำเป็นต้องเอาชีวิตรอดกัน ไต่สอนให้คนยากไว้ ต้องพยายามรวมตัวกันต่อสู้กับกระแสความบีบคั้นจากภายนอกและมองเห็น ความเป็นมิตรร่วมกัน ในเมื่อ ได้เห็นความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างสังคมภายนอกและสังคมในชุมชน จากจุดนี้เองช่วยให้ชาวชุมชนสามารถรวมตัวกันได้ง่ายกว่าคนชั้นกลาง หรือคนชั้นสูงในเมือง ดังนั้นบ่อยครั้งที่พบลักษณะการเกาะกลุ่มของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มวัยรุ่น กลุ่มซึ่งมีพื้นเพจากจังหวัดเดียวกัน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และบางครั้งกลายเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชุมชนในที่สด

สรุปได้ว่า วัฒนธรรมเมืองส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มคนยากจนในเมือง ทั้งโดยตรงคือในรูปของการขาดโอกาสที่จะบริโภคได้อย่างปกติ แม้ในความจำเป็นพื้นฐานก็ตาม และโดยอ้อมในรูปของโทษของการบริโภคที่ผิด ๆ เช่น การอุกมอมเมาด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์แต่ถึงกระนั้น สังคมภายในของกลุ่มคนยากจน ยังต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางความไม่สมดุลของการพัฒนา ซึ่งส่งผลโดยตรงกับชุมชนคนยากจน และอาจจะเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “การช่วยตนเองอย่างถึงที่สุด” อยู่แล้ว

หัวข้อที่ 2 สภาพความเคียดแค้นที่เกิดกับคนจนในเมือง

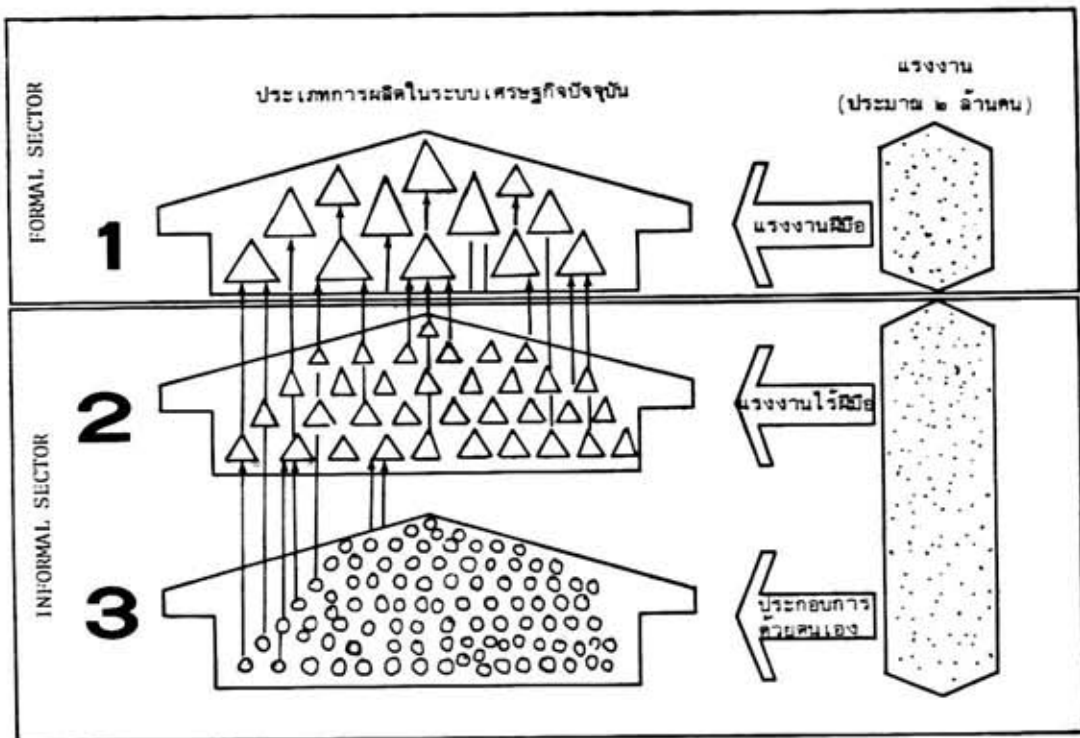
แนวความเข้าใจก่อนที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา อาจสรุปได้อย่างง่าย ๆ คือ

1. คนจนเมืองไม่ใช่ตัวปัญหา หรือสร้างปัญหาทั้งหมด โดยตัวของตัวเอง
2. คนจนเมืองมีหน้าที่หรือภาระที่สำคัญในเมือง ในขณะที่
3. ขาดการยอมรับการดำรงอยู่ในเมือง และ
4. ขาดโอกาสที่จะพ้นจากวิถีชีวิตของคนยากจนในเมือง

จากหัวข้อที่ 1 พอจะสรุปได้ถึงผลกระทบจากการพัฒนาของเมือง และหรือจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฯ ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการก่อตัวของกลุ่มคนยากจนในเมือง ตลอดจนหล่อหลอมวิถีชีวิตของกลุ่มคนดังกล่าวไว้ถึงที่ปรากฏแก่สายตาในทุกวันนี้ ซึ่งจะเรียกว่าคนจนกลุ่มนี้เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาซึ่ง “ไม่มีใครต้องการให้เกิด” นี้ไม่ได้ เพราะถึงแม้ว่าจะทำการขจัดคนกลุ่มนี้ออกไป ก็จะมีกลุ่มใหม่ที่ต้องเข้าแทนที่ ทั้งนี้ เพราะเมืองหรือพื้นที่ ฯ พัฒนาต้องการแรงงานที่จะรับภาระงานต่าง ๆ ตลอดจนการบริการ ทั้งนี้ แนวความคิดเดิมที่มองคนกลุ่มนี้เป็นตัวปัญหา จึงเกิดความขัดแย้งกันกับความเป็นจริงในสภาพความเป็นจริง แรงงานในหน่วยต่าง ๆ ตั้งแต่เล็กที่สุดจนใหญ่ที่สุดของอุตสาหกรรมในเมือง ธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งบริการซึ่งเป็นลักษณะเด่นของธุรกิจของเมืองในปัจจุบัน งานเหล่านี้เป็นงานหนัก แต่ต้องพยายามให้ค่าตอบแทนน้อย เพื่อที่จะลดต้นทุนของกิจการนั้น ๆ ผู้ที่รับภาระก็คือกลุ่มคนยากจนในเมืองนั่นเอง นอกจากจะสวนทางกับความเป็นจริงดังกล่าวแล้ว แนวความคิดเดิมยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อคนกลุ่มนี้โดยตรงคือ ขาดการยอมรับการดำรงอยู่ของคนยากจนในเมือง ในแง่ที่จะต้องมาร่วมใช้พื้นที่ ร่วมใช้สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เหมาะสม แต่อาจจะได้รับการยอมรับเพียงเป็นจำนวน ผู้บริโภคสินค้ากลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้น จึงก่อให้เกิดสภาพการไร้ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อยู่ในสลัมที่มีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ถูกไล่ที่จากกลางเมืองซึ่งใกล้แหล่งงานต้องกระจัดกระจาย และเกิดการบุกรุกตามทีต่าง ๆ ตลอดจนการโยกย้ายของกรรมกรก่อสร้างขาดความมั่นคงในชีวิต

การขาดโอกาสที่จะปรับปรุงวิถีชีวิตให้พ้นจากความเป็นคนจนเมือง เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา เพราะเป็นเงื่อนไขแวดล้อมที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง และอยู่นอกเหนือการควบคุม นอกเหนือความสามารถที่จะกำหนดได้ด้วยตนเอง เริ่มตั้งแต่การไม่มีทางเลือกอาชีพที่ดีไปกว่านี้ได้

แม้แต่จะเลือกกลับไปอยู่ชนบทก็เป็นไปได้อย่างยากลำบาก การศึกษา ที่จะเรียนรู้ในทางที่ถูกที่ควร
 ตลอดจนวัฒนธรรมที่ถูกบ่มจากวิถีชีวิตในเมือง ทำให้เกิดค่านิยมที่ไม่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตไม่
 สามารถจะเลี่ยงผลกระทบจากระบบการค้าโดยเสรี ที่ก่อให้เกิดการแก่งแย่งชิงดี และระบบภาษี
 ทางอ้อมที่เป็นอยู่ได้ ตลอดจนไม่มีโอกาสสร้างหลักฐานความมั่นคงในที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัยได้



- FORMAL SECTOR**
1. โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกับเครื่องจักร ช่างฝีมือต่าง ๆ งานบริการในหน่วยงานธุรกิจ คนงานตามห้างร้านสรรพสินค้า ร้านค้า ตลอดจนคนรับใช้ตามบ้าน
- INFORMAL SECTOR**
2. โรงงานย่อย ผู้ประกอบการรายย่อย อุตสาหกรรมในครัวเรือนที่เสริมโรงงานใหญ่ คนขับรถรับจ้าง รถโดยสาร ช่างก่อสร้าง กรรมกรก่อสร้าง
 3. หาบเร่ แผงลอย ค้าขายในชุมชนสลัม ขายล็อตเตอรี่ เก็บถุงพลาสติกขาย คู้เขี่ยกองขยะเก็บของขาย ทำไม้เสียบอาหาร รถเข็นขายของขบเคี้ยว ขายทวงมาลัย ฯลฯ

FUNCTION OF URBAN POOR

หัวข้อที่ 3 แนวทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (โดยกลุ่มคนจนในเมืองมีส่วนร่วม)

แน่นอนที่สุด หากไม่กล่าวถึงการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุเสียก่อน แต่เริ่มจับที่ปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหารายละเอียดแล้ว ก็เท่ากับเป็นการทำงานโดยขาดเป้าหมายสำคัญ

ต้นเหตุสำคัญที่สุด อยู่ที่รูปแบบการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแต่เพียงเมืองเดียว คือการสร้างแม่เหล็กใหญ่ดึงดูดทุกสิ่งทุกอย่างเข้าสู่ศูนย์กลาง ดังนั้น การลดการขยายตัวของเมือง ควรเป็นนโยบายอันดับแรก (ซึ่งได้เคยพยายามมาแล้วโดยการกระจายความเจริญสู่ชนบท) และสิ่งสำคัญลำดับต่อไปคือ การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกับต่างประเทศ มิให้เป็นไปในลักษณะพึ่งพา มิฉะนั้น ถึงแม้จะเร่งสร้างเมืองกระจายออกไปตามภูมิภาคต่าง ๆ แล้วก็ตามที สภาพเมืองก็จะหนีไม่พ้นชายขอบของรูปแบบเก่าอยู่นั่นเอง เพราะเท่ากับสร้างพื้นที่ ๆ ออกไปด้วยแรงงานราคาถูก แหล่งระบายสินค้า ความหนาแน่นสูง และการล่าอยู่กับปัญหาเดิม ดังนั้น การทบทวนปัญหาเดิมคือ Modernization แบบใด จึงจะก่อให้เกิดความสมดุลทางการพัฒนาระหว่างพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงยังจำเป็นที่จะต้องพิจารณากันใหม่อยู่นั่นเอง

แนวทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. จากความพยายามประมวลปัญหาความเดือดร้อนจากจุดย่อยต่าง ๆ ก่อนที่จะมาเป็นบทความนี้ได้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการปรากฏมีอยู่ของกลุ่มคนยากจนในเมืองเหล่านี้มีอยู่แล้วเป็นเบื้องต้น ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์นั้นจะเป็นปัญหาอยู่มากมายในสายตาของผู้เฝ้าหาการพัฒนาในทุกรูปแบบ และจะต้องยอมรับว่าคนกลุ่มนี้พยายามช่วยตัวเองอยู่แล้วด้วยวิธีการที่จะทำให้เขามีชีวิตรอด โดยไม่มีทางเลือกมากไปกว่านี้ และเป็นหนทางที่แม้แต่รัฐเองก็ไม่สามารถจะจัดการให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่ ตลอดจนการประกอบอาชีพของพวกเขา วิธีการได้มาถึงกล่าวที่จริงแล้วเป็นวิธีการเกี่ยวกับการซื้อหาสินค้าต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันของเมืองนั่นเอง โดยที่ภาระต่าง ๆ ตกอยู่กับบุคคลทุกคนจะค้นรหาทางออกเอาเอง แต่โดยที่ความไม่สมดุลของการพัฒนาเมืองจึงทำให้ทางเลือกที่คนยากจนจำต้องเลือกนั้น อยู่ในระบอบของความขาดแคลน ความเดือดร้อน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีขึ้นทุกที ดังนั้น หากว่าขณะที่ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะช่วยแก้ไขระบบที่ต่างคนต่างเลือกอย่างไม่สมดุลนี้ได้ วิธีทางที่คนยากจนจำเป็นต้องเลือก ก็ไม่ควรถูกทำลายลงไป

ยกตัวอย่างคือ จากทัศนคติการวางแผนพัฒนาชนิกสำเร็จรูปเช่นการจำกัดเขตการอยู่อาศัยไว้นอกเมือง โดยเฉพาะชุมชนยากจนก็จะเกิดความเคียดแค้นโดยทั่วไป หรือการระดมพัฒนาพื้นที่กลางเมืองอย่างไม่หยุดยั้ง ก่อให้เกิดการไล่หรือสลัมทั่วทุกแห่ง ความร้ายแรงเช่นนี้จะทำลายการดำรงอยู่ของคนยากจนในเมืองทันที

2. การดำรงอยู่ของกลุ่มคนทุก ๆ กลุ่มในเมือง ต้องถือว่าเป็นกระบวนการตั้งถิ่นฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องการความสมบูรณ์ของกระบวนการ กลุ่มคนยากจนในเมืองก็เช่นกันมีกระบวนการตั้งกล่าวอยู่แต่ก่อนข้างบพร่อง อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่ามิทุนอยู่แล้วส่วนหนึ่งดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่จะใช้ทุนเกิมนั้น ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่จะมีขึ้นในวันข้างหน้า โดยที่เป้าหมายคือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นชุมชนสมบูรณ์แบบ อย่างน้อยที่สุดองค์ประกอบที่สำคัญของการตั้งถิ่นฐานในเมือง ควรได้รับการพิจารณาให้บรรลุ (ถึงแม้ว่าจะต้องอาศัยแผนระยะยาวก็ตาม) ได้แก่

- 2.1 สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่เหมาะสม
- 2.2 ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่มีความมั่นคงปลอดภัยพอ
- 2.3 การร่วมสร้างสังคม และมีความเชื่อมั่นว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ๆ
- 2.4 สมบูรณ์ด้วยสถานที่ซึ่งจะอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.5 เข้าถึงการศึกษาต่อสื่อสารด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้วงจรทั้งหมดนี้เชื่อมโยงกันอย่างสมบูรณ์

ทั้งนี้ สภาพพื้นฐานของแต่ละชุมชนอาจไม่เท่ากัน ซึ่งไม่เป็นการยากที่จะรวบรวมข้อมูลรายละเอียดในแต่ละแห่งเหล่านั้น และเริ่มจากจุดที่เป็นพื้นฐานของแต่ละกลุ่มได้จริง มิใช่มองแต่การแก้ปัญหาในภาพรวมเท่านั้น

๓. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมือง อาจดำเนินไปไม่หยุดยั้ง แต่ความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มแรงงานในเมือง ด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น คือสิ่งที่ดำรงอยู่กับเมืองใหญ่ ๆ ทุกแห่งตลอดไป ดังนั้น จึงมีโอกาที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมได้เช่นกัน ในแผนพัฒนาเมืองจึงไม่เป็นเพียงการตามแก้ปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น แต่

ผลกระทบต่าง ๆ ควรเป็นสัญญาณเตือนให้มีการวางแผนในระยะยาวกว่านั้น เพราะเมืองหลวง เช่นกรุงเทพมหานครนี้ มิได้มีส่วนสำคัญเฉพาะตัวเอง แต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศไทย ในทุก ๆ ด้าน

กลยุทธ์การพัฒนา

ควบคู่ไปกับแนวทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา ควรจะเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่มอง จากจุดของคนยากจนในเมือง ใกล้เคียงกับเขียวกันคือ

1. ในระดับชุมชน

กลยุทธ์ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ความคิด ความรับรู้ของชุมชน ควรได้รับการ พิจารณาก่อนอื่น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่น ศรัทธาในการดำรงชีวิตในฐานะของสมาชิกสังคม ไทยด้วยหน่วยหนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยก หรือจะ “ถูกพัฒนา” อีกต่อไป

2. ในระดับท้องถิ่น

จัดรูปแบบบริหารงานระดับท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ มากขึ้นด้วย

3. ในระดับนโยบาย

การจัดให้มีองค์กรประสานงานร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐ และเอกชน เพื่อเป็นหนทาง ที่คนยากจนได้เข้าถึงรัฐในระดับนโยบาย หรือการวางแผนระยะยาว

สรุปการเสนอแนะตามลำดับขั้นทั้ง 3 ข้างต้น คงถือว่าเป็นไปเพื่อเสนอแนะให้เห็น แนวโน้มของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ที่ละเอียดลึกด้วยกลุ่มคนยากจน อยู่ในกระบวนการพัฒนา นั้น ๆ ด้วย มิใช่การเสนอวิธีปฏิบัติ ดังนั้น ขั้นตอนการพัฒนาจะเกิดขึ้นในรูปแบบใด ๆ ก็ ตาม จะต้องมีส่วนเฉพาะ โดยมองจากกลุ่มคนยากจนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุดก่อน แผลพัฒนาใหม่ ๆ จะเกิดขึ้น จำเป็นจะต้องมีการระดมปัญหาร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นเป็นเงื่อนไขแรก จากนั้นเงื่อนไขของชุมชนซึ่งมีพื้นฐานอยู่แล้ว ควรได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมให้มีศักยภาพต่อ การพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาหลัก และในเงื่อนไขสุดท้ายที่ควรเป็นเป้าหมายโดยส่วนรวม ของเมืองคือ การพัฒนาที่สมบูรณ์แบบ พิจารณาระบบเศรษฐกิจ และกลไกทางการเมืองการ ปกครองที่จะประกันให้มีการกระจายผลแห่งการพัฒนาสู่สมาชิกของชุมชนเมืองได้ทั่วถึงกัน

สุดท้าย ความจริงใจต่ออนาคตของประเทศชาติ ควรเป็นแรงผลักดันที่สูงกว่าการที่ต่างฝ่ายต่างไม่หาผลประโยชน์ส่วนตัว ดังเช่นที่ผ่านมา ประเทศที่ถึงซึ่งความเจริญและความมั่นคงควรหรือที่จะละเลยให้สมาชิกส่วนหนึ่งที่เป็นกำลังสำคัญต้องตกอยู่ในภาวะที่ตรงกันข้ามกับสิ่งที่เรียกว่าความเจริญ

สมสุข บุญญะบัญชา : การเคหะแห่งชาติ

(หัวข้อ นโยบายของรัฐและบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในการปรับปรุงชุมชนแออัด)

เมื่อคุณแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มักเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่า และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแบบรวมศูนย์คือ ไม่ได้กระจายลงไปให้เกิดความเท่าเทียมกัน และในส่วนของคนมีรายได้น้อยแผนฯ ก็ไปให้ความสำคัญกับคนในชนบท คนจนในเมืองไม่มีการเน้นหรือให้ความสำคัญจะกล่าวไว้ก็เฉพาะเรื่องการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้กับคนจนในเมือง การควบคุมการเกิดชุมชนแออัดใหม่ แต่ที่ถกก็มีอยู่คือ ให้มีการปรับปรุงชุมชนแออัดซึ่งเน้นในเรื่องการกระจายสาธารณูปโภคให้ทั่วถึง และกล่าวถึง เรื่องกรรมกร ค่าแรงค่าจ้าง สวัสดิการ และบริการสังคม โดยรัฐจะกระจายบริการอย่างทั่วถึง

นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันเป็นชุดแรกที่กล่าวถึงเรื่องชุมชนแออัด แต่ก็มุ่งในแง่พัฒนาการกระจายสาธารณูปโภคลงในชุมชนมากกว่าจะแก้ไขปัญหาโครงสร้างหรือปัญหาหลักที่แท้จริงแท้มี อีกส่วนหนึ่งที่ถกคือให้พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัด

แผนส่วนมากมองที่โครงสร้างการแก้ไขปัญหานครหลวง มุ่งการวางผังนครหลวง เพื่อการกระจายสาธารณูปโภคให้ทั่วถึง คิดว่าถ้าผังเมืองดีคนจนจะมีชีวิตที่ดีไปด้วย ในเรื่องแหล่งงานก็มุ่งสร้างอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งแทนที่จะพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมเล็ก ๆ ที่มีอยู่แล้วของคนมีรายได้น้อยในเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้เหมือนกับว่าเมืองที่พัฒนาไปโดยต้องการการมีส่วนร่วม นั้นต้องการให้คนมีส่วนร่วมเฉพาะทางเศรษฐกิจคือต้องการแรงงานจากเขา แต่ไม่ต้องการให้เขาอยู่ในเมือง ต้องอยู่นอกแออัดเป็นชุมชนแออัดหรือสลัม นโยบายค่อนข้างจะละเลยจุดนี้ไป มองเป็นลักษณะการให้บริการค่อนข้างกระจุกกระจายไม่ต่อเนื่อง

ประเด็นที่สอง คือ ในแผนพัฒนาเมืองไม่ได้ระบุถึงสิทธิของทุกคนในสังคม คนจนเมืองกลายเป็นเหยื่อของการพัฒนาแทนที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐคือ

1. ซากการดำเนินการแก้ไขโครงสร้างจริงๆ ไม่วิเคราะห์ว่าคนจนในเมืองเป็นอย่างไร งานของรัฐคือการให้บริการเป็นครั้งคราว เช่น ทำทางเท้าให้ ถ้าจะวิเคราะห์กันแล้วในทางเศรษฐกิจคือ เขาไม่สามารถซื้อของจากระบบเศรษฐกิจได้

2. ปัญหาที่ดินไม่มีความมั่นคง ความเสื่อมโทรมกับความมั่นคงในการครอบครองที่ดินจะแปรผกผันกัน แหล่งใดมีความเสื่อมโทรมมาก ความมั่นคงในการครอบครองที่ก็น้อย ที่ไหนโทรมๆ ก็ไม่มีคนอยากอยู่ ถ้าหากว่าที่ดินที่เขาอยู่สามารถปักหลักได้พอสมควร เขาก็จะพัฒนาที่ดิน และสภาพจะออกมาดี ปัญหาหลักคือ คนในชุมชนแออัดไม่ได้ร่วมอยู่ในสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในระบบอะไรเลย โครงการต่างๆ พยายามให้บริการเป็นครั้งคราว ซึ่งเห็นว่ารัฐไม่ได้พยายามวิเคราะห์ปัญหาที่แท้จริงมีลักษณะเป็นดังนี้ คือ

1. เป็นการแก้แบบเหมือนคุมปัญหาไว้ หรือที่บางคนกล่าวว่าตักดินกับปัญหา
2. การแก้ปัญหาไม่มีกลไกจริงจัง มีหลายหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน บางส่วนที่ไม่มีคนทำก็มีมาก

3. เรื่องที่ดินเป็น ปัญหาหลักแสดงถึงการมีอยู่ของสังคมชุมชนเมือง ปัญหาคือที่ดินไม่มีจะซื้อก็เป็นราคาตลาด ที่ดินของรัฐกลับเปิดประมูลเป็นศูนย์การค้า ที่ว่างเปล่าที่มีอยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งมีคนเคยทำวิจัยไว้ว่าสามารถบรรจุคนได้อีก 10 ปี ก็ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของคนจน

3. การดูแลที่ดินของรัฐ มีการแบ่งที่ดินออกเป็นส่วนๆ หรือที่ดินของทรัพย์สิน ที่ดินของการท่าเรือ ที่ดินของการรถไฟ ที่ดินของกรมธนารักษ์ ที่ดินของวัด ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ที่ดินของการเคหะ ฯลฯ แต่ละหน่วยงานมีนโยบายของตัวเองในการใช้ที่ดิน ไม่มีหน่วยงานกลางควบคุม ทำให้มีการใช้ที่ดินไปในรูปการค้าทำกำไร แม้แต่กรมธนารักษ์เองก็บอกว่าจะริวการใช้ที่ดินใหม่ คนมีรายได้น้อยอาจต้องขยับขยาย คือ จะเอามาสร้างที่พักการสร้างแฟลตข้าราชการกลายเป็นว่าไม่ใช่ของหน่วยงานรัฐที่ใช้บริการทางสังคมโดยส่วนรวม แต่เป็นของหน่วยงานเฉพาะหน่วยหรือที่ดินที่การรถไฟประมูลเป็นที่ศูนย์การค้า

ปัจจุบันยังมีการใช้ที่ดินไปในทางการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจมีปัญหาเรื่อง การหาเงินเข้าคืนหน่วยงาน ไม่มีทางอื่นก็เอาที่ดินออกไปขาย แม้แต่ตัวก็ยังมีการไล่ที่ชาวบ้าน

เพราะเห็นว่า การสร้างศูนย์การค้า สร้างห้องแถวมีประโยชน์ มีผลกำไรสูงกว่าการให้ที่ชาวบ้านอยู่อาศัย คนจนถ้าต้องการที่ดินอยู่อาศัยก็ต้องซื้อในราคาตลาด ซึ่งเกินกว่าชาวบ้านจะจ่ายได้

อีกส่วนหนึ่งคือ ที่ดินของเอกชนครั้งหนึ่งเคยเป็นที่อยู่อาศัยของคนมีรายได้น้อย เช่น ชาวนาที่ไม่ทำนาก็เปิดที่ดินให้เช่าแล้วเกิดสภาพชุมชนแออัด อีกทั้งมีการเก็งกำไรที่ดินมากขึ้นเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เป็นที่เคออร์อันของคนมีรายได้น้อย

4. จากรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานครมีจนถึง 6 ล้านเศษ แต่คนตกชั้นใจมิไม่ก็คน การตกชั้นใจเป็นไปตามเมืองบน สภากรุงเทพมหานครมีก็จริงแต่แต่งตั้งมา

5. แหล่งเงินสำหรับการพัฒนาของพวกคนจนหรือแหล่งเงินกู้ไม่ค่อยมี ทยากรมาก แม้แต่ธนาคารสงเคราะห์ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้เพราะกลัวไม่ได้คืน

ประเด็นที่จะกล่าวต่อไปคือบทบาทของรัฐที่ทำงานค้ำหนุนชนแออัด

องค์กรต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอยู่บ่อยๆ สิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ คนที่ร่วมกันทำ เช่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรชาวบ้านในฐานะเป็นผู้อยู่ในชุมชน ถ้าทุกส่วนมีความพยายามที่จะผลักดันไปในแนวทางที่ดี นโยบายของรัฐก็จะมีการเปลี่ยนแปลง ส่วนนโยบายการไล่ที่ เมื่อมีการไล่ที่หนึ่งก็เกิดผลอีกหลายที่ เพราะอยู่กระจุกกระจายกันไป การสร้างแฟลตให้อยู่ไม่ได้ช่วยเขา เพราะต้องกลับมาอยู่สลัมเนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนแบบแผนชีวิตตัวเองได้ นโยบายเช่นนี้จึงไม่สามารถช่วยอะไรได้เลย

ช่วงหลังเกิดลักษณะการปรับปรุงชุมชนแออัด แต่ไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเอง เช่น คลองเตย รัฐบาลต้องการไล่ที่คลองเตยมาตลอด แต่มาหยุดเพราะว่ามีคนบางคนทำงานพัฒนาชุมชนอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2500 ต้นๆ ปี อาจารย์ธรรมศาสตร์ไปทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ มีการเผยแพร่ทำให้สังคมรับรู้เรื่องคลองเตยมากขึ้น ต่อมาปี ครูประทีป อาจารย์จิรา ก็ทำในคลองเตย รัฐจึงเปลี่ยนนโยบายมาเป็นการสร้างแฟลต ซึ่งแก้ได้ระดับหนึ่ง ต่อมาก็พยายามไล่ที่อีกแต่ไม่สำเร็จจึงแบ่งที่ดิน 70 ไร่ให้ชาวบ้านสร้างถิ่นฐาน เกิดโครงการที่เรียกว่า Land sharing คือการปรับปรุงชุมชนที่นั้นโดยประชาชนยังอยู่ต่อไป คือจะปรับปรุงที่นั้นก็จะต้องอยู่ นโยบายอันนี้เหมือนที่ชุมชนลาดบัวขาว หรือชุมชนพระราม 4 เมื่อไล่ไม่ได้จึงเกิดการประณีประนอมมากขึ้น และ

ต่อมาเรื่อยๆ กลายเป็นนโยบายของรัฐ จึงกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดย actor ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากข้างบน

ดร. อรรถพล พงษ์วาท : คำเนิรรายการ

กล่าวโดยสรุป นโยบายที่เปลี่ยนแปลงเกิดจากการผสมผสานและบทบาทของแต่ละตัว ส่วนราชการมีกรุงเทพมหานคร การเคหะ ส่วนการเมืองก็มีพรรคการเมือง มีทหารและส่วนเอกชน ซึ่งมี 2 ประเภทคือ องค์กรลักษณะเฉพาะเรื่อง คือ สังคมสงเคราะห์ เช่น การศึกษาเด็ก และ องค์กรพัฒนาซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาในชุมชนระยะยาว ไปให้กิจกรรมมาเป็นกระบวนการพัฒนาของชาวบ้าน ซึ่งมีอยู่ไม่ถึง 10 องค์กรที่ทำอยู่ อีก actor หนึ่ง คือ สถาบันการศึกษาซึ่งมองว่าเป็นตัวกลาง เป็นผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์ เพราะฉะนั้น ถ้าจะทำอะไรจริงจังก็จะมีผลมากพอสมควร อีกส่วนหนึ่งคือ การลงไปทำของมหาวิทยาลัย พวกทำวิจัยต่างๆ ก็มีผล อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือต่างประเทศในแง่การให้ทุน คำแนะนำ แก่องค์กรเอกชนต่างๆ การปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต่างประเทศช่วยเหลือ ที่มีบทบาทอีกส่วนหนึ่งคือ สื่อมวลชน

ผลที่เกิดขึ้น จะพิจารณาถึงผลกับชาวบ้านคือ

ประการแรก การที่องค์กรต่างๆ ลงไปดำเนินงานในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทำให้ทุกคนยอมรับว่าจะต้องสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เพราะว่าการสร้างคุณภาพชีวิตมีผลต่อการรวมกลุ่มของชาวบ้านด้วย

ประการที่สอง ผู้เสนอ คือ คุณสมสุขคิดว่า เนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของแผนทำให้คนจนมาอยู่ในเมือง เพราะว่าถ้าวางแผนและทำตามแผนอย่างได้ผลคนจนอาจไม่มีที่อยู่ก็ได้ แต่จริงๆ แล้วผังเมืองที่ดีต้องรวมเอาคนทุกคน กิจกรรมทุกกิจกรรมในสังคมเข้าไปในแผนด้วยแต่รัฐมักลืมคนพวกหนึ่งเสมอ

ประการที่สาม มีตัวกลางมากขึ้น มีเอเจนต์ในการที่คนจะไปร้องเรียนหรือเข้าหามากขึ้น เช่นที่ชุมชนพระราม 4 มีการไล่ที่ มีการจับชาวบ้านขังคุก คุณพิชัยเข้ามาช่วย หรือชุมชนบุกเบิกริมทาง นักการเมืองก็ลงไปทำโดยออกทะเบียนบ้านให้ชั่วคราว ถึงแม้เป็นการหาเสียงแต่เป็นผลดี คือ สามารถส่งลูกเข้าโรงเรียนได้ โดยสรุปคือ มีองค์กรที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับคนจนในเมืองมากขึ้น

ประการที่สี่ มีแนวโน้มในการร่วมมือกันมากขึ้นทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน การร่วมมือเกิดจากความยังไม่เข้าใจ

สมหวัง หักป้อ : มุลินธิควงประทีป

(หัวข้อ สภาพความเป็นจริงของคนเมืองและเรื่องผังเมือง)

ไม่ได้มีการสำรวจกันแน่ชัดว่า คนจนเมืองมีจำนวนเท่าไร จากของอาจารย์ปรีชา คุณินทร์พันธ์ คณะรัฐศาสตร์ได้ทำไว้กล่าวว่า 50.8% ของคนกรุงเทพฯ เป็นคนมีรายได้ต่ำกว่า 4 พันบาท จักว่าเป็นคนจน สลัมจักว่าเป็นส่วนหนึ่งของคนจนและเป็นส่วนที่เป็นรูปธรรม อาจเริ่มต้นจากจุดนี้ในการแก้ปัญหาได้

ยุคแรกๆ สลัมเกิดขึ้นมาประมาณ 30 ปีแล้ว เพราะว่าประเทศอยากทันสมัย ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ เกิดความเหลื่อมล้ำเกิดคนจนในเมืองขึ้น ปัญหาของสลัมในสมัยแรกๆ ที่สามารถพิจารณาได้คือ

ประการแรก ปัญหาเศรษฐกิจ คนในสลัมโดยทั่วไปมีรายได้ต่อครอบครัวประมาณ 3 พันบาทต่อคน 5 คน

ประการที่สอง ปัญหาสภาพแวดล้อม เช่น น้ำครำ สะพานผูกพัง สภาพไม่น่าอยู่อาศัย

ประการที่สาม ปัญหาสังคม เช่น การมั่วสุมเสพยาเสพติด เขตพระโขนงเป็นเขตมีสลัมมากที่สุด แต่คนที่ศึกษามากที่สุด คือ เขตบางกอกใหญ่ ซึ่งในความเป็นจริงมีเสพกันทั่วไปที่ราคาค่าแพงก็มาก แต่ทุกอย่างจะมาลงที่สลัมก่อน

ประการที่สี่ ปัญหาที่ดิน ที่อยู่อาศัย

ในช่วงแรก ๆ นี้ ไม่มีหน่วยงานพัฒนาสลัมมีเฉพาะหน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ลงไปบ้าง แต่สลัมหรือคนก็อยู่กันได้เพราะสาเหตุคือ

1. ชาวบ้านมีกลุ่มธรรมชาติ เช่น การอยู่สะพานเดียวกัน ครอบเดียวกัน หรือทำงานอาชีพเดียวกัน

2. มีการช่วยเหลือ ฟังพาทางสังคม เช่น การฝากลูกให้เพื่อนบ้านช่วยเลี้ยง การช่วยกันหาบน้ำ

3. การผลิตเพื่อยังชีพ คือ กระทำการใด ๆ เพื่อใช้เอง

เคยมีการวิจัยของสภาพพัฒนา เมื่อปลายปี 25 ว่าครอบครัวในกรุงเทพฯ ถ้ารายได้ต่ำกว่า 5 พันบาทจะอยู่ไม่ได้ แต่คนในสลัมก็อยู่ได้ บางบ้านมีรายได้ 2 พันกว่าบาท เช่น ที่คลองเตยซึ่งกำลังจะรื้อย้าย จากการสำรวจเมื่อกลางเดือนตุลาคมพบว่า ร้อยละ 41 มีรายได้ต่ำกว่า 3 พันบาทต่อเดือน ชาวบ้านจะประหยัดรายจ่ายบางอย่าง เช่น ค่าอาหาร อาศัยผักบุงใกล้บ้าน เก็บเศษไม้มาสร้างบ้าน วันไหนทำงานได้ก็ซื้อข้าวสารเป็นลิตรกลับมา

4. การเงินนอกระบบ รายได้เขาใช้วันต่อวัน เงินจึงสะพัดสูงมากมีการตั้งวงแชร์แชร์เข้า แชร์เย็น มีการให้กู้เงินอย่างถูกต้องดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือน เอาเงินไป 100 บาท ก็เอามาคืนวันละ 10 บาท 12 วันหมด นอกจากนี้มีการซื้อของเชื่อกัน

5. การที่รายได้ไม่พอรายจ่ายแต่อยู่ได้เพราะมีการพอกหนี้สิน ส่งแชร์กันไม่ทันก็หนี้นี้เป็นการช่วยเหลือแบบดั้งเดิมอย่างหนึ่ง

ต่อมาคนสนใจสลัมมากขึ้น อาจเป็นเพราะคนจนมากขึ้น ในเมืองมีภัย มียาเสพติด เอกชนเป็นส่วนที่ลงไปทำก่อน หน่วยงานคริสเตียนเป็นหน่วยที่อยู่สลัมมานาน 10 กว่าปีที่กินแคง เกิดศูนย์กลางเทวา และที่คลองเตยเกิดหน่วยงานเอกชนขึ้น คนส่วนใหญ่เริ่มรู้จักสลัมเมื่อมีการนำเรื่องครุฑประทัดไปปักเผยแพร่ ทำให้ชาวสลัมได้พาดหัวไทยรัฐปี 16 3-4 วันติดกัน เรื่องการเมืองก็มีบทบาทสำคัญที่ทำให้คนหันมาสนใจสลัม เพราะในช่วงที่พรรคคอมมิวนิสต์ไทยแตก มีการแสวงหาพรรคคอมมิวนิสต์ไทยเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่จะเข้าเมือง จึงทำให้ส่วนเหนือต้องลงมา นอกจากนี้มีการระดมมนุษยธรรมในการช่วยเหลือกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น เมื่อมีการแสวงหาอพยพของเวียดนามก็มีการส่งเงินช่วยเหลือ แต่ทางหมู่บ้านชายแดนชาวบ้านลำบากยิ่งกว่า จึงมีโครงการ NET พัฒนาหมู่บ้านชายแดน แต่สลัมมีสภาพแย่กว่าชนบทจึงเกิดกระแสพัฒนาของ NGO โครงการ JVC ของญี่ปุ่นก็เริ่มในลักษณะเดียวกัน

กลุ่มคนที่ลงไปสลัม

พวกแรก คือ พวกที่ลงไปปกครอง เมื่อก่อนไม่มีการลงไป สมัยก่อนข้าราชการระดับแฉวงระดับเขตไม่ค่อยสนใจชาวบ้าน แต่ 4-5 ปีมานี้ ถ้าข้าราชการคนไหนเข้าหาชาวบ้านได้มากหรือชาวบ้านมาหาที่สำนักงานบ่อย แสดงว่าคนนั้นมีผลงาน

พวกที่สอง พวกสงเคราะห์ เป็นการให้ความช่วยเหลือ

พวกที่สาม พวกพัฒนาซึ่งมองว่าการสงเคราะห์ เช่น การเอาข้าวไปแจก การแจกเสื้อผ้า เงิน ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาคนจนในเมืองหรือคนสลัมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้มีเหตุผลอื่น ๆ อีกมาก เช่น เพราะชาวบ้านเป็นกลุ่มก้อนจึงใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง การลงไปของเขามีสายตรง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ทางเขต แขวงหรือทบวง ก็มีสายตรงมาหาชาวบ้าน ในส่วนเอกชนก็เช่นกัน เมื่อเข้าไปก็ตั้งกรรมการ เพราะถ้าไม่ตั้งโครงการอาจไม่บรรลุโดยเฉพาะพวกเอกชนซึ่งต้องอาศัยเงินจากต่างประเทศ ตอนแรกที่เข้าไปทำมีความหวังสูง ต่อมาโครงการตามมากจึงทำแบบผ่านไปบ้าง บางโครงการก็เสร็จตั้งแต่วันเปิดงาน

ผลที่เกิดจากการเข้าไปของหน่วยงาน

หลังจากที่ได้พัฒนามาบ้าง การเลือกตั้งทุกปีหรือ 2 ปี เป็นการรวมการดูแลช่วยเหลือมีกลุ่มผู้นำขึ้น แต่พอหน่วยงานต่าง ๆ ลงไป เกิดผู้นำบางคนขึ้นกับบางหน่วย ความซัดแย้งไม่ลงรอยก็เกิดขึ้น ผู้นำบางส่วนที่มีจุดยืนของตัวเองก็มีปัญหามาก ทำให้ชุมชนแตกแยกโดยเฉพาะพวกกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงสามารถถึงชาวบ้านได้ง่ายมาก

ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาเกิดผลกับชาวบ้านขึ้นดังนี้

ชาวบ้านมีประสบการณ์มากขึ้น เดิมมีความหวาดกลัวเมื่อออกไปที่อื่นหรือ ไปติดต่อราชการ ต่อมาชาวบ้านเริ่มรู้จักว่าควรทำอะไรบ้างเมื่อขึ้นอำเภอ ฯลฯ การเข้าไปทำโครงการต่าง ๆ ของพวกนักวิจัยทำให้ชาวบ้านมีความคุ้นเคยถึงแม้ว่าเมื่อทำวิจัยเสร็จไม่มีผลอะไรต่อชาวบ้าน ในแง่นี้ สลัมมีส่วนให้คนจบปริญญาตรีหรือปริญญาเอก และมีส่วนให้นักศึกษาลงไปปฏิบัติงานเป็นการบริการไป และที่สำคัญมากคือ กระบวนการพูดคุยกันชาวบ้านก็เกิดกลุ่มพลังต่อรอง

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือบทบาทของกลุ่มชาวบ้านในการพัฒนา

กลุ่มของชาวบ้านที่มีอยู่ทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แบบเป็นทางการคือ มีรายชื่อชัดเจน เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มพุทธศาสนา กลุ่มกรรมการชุมชน กลุ่มประชาสงเคราะห์ กลุ่มฉกปนกิจ ส่วนกลุ่มที่ไม่เป็นทางการได้แก่ พวกที่มีบทบาท มีคนปฏิบัติตาม แต่ไม่เป็นทางการ ถ้ามองในแง่ขอบเขต ก็มีกรรมการชุมชนซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “รัฐบาลสลัม” มีอะไร

เกิดขึ้น วัยรุ่นก็กิน น้ำไม่ไหลไฟไม่ติด กรรมการจะรับหมก ถ้ามองอีกประเภทหนึ่งคือ เป็นกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มเยาวชน

เมื่อมีกลุ่มเกิดขึ้น ในคณะกรรมการซึ่งมีส่วนประกอบหลากหลาย โดยทั่วไปสลัมหนึ่ง มีกรรมการ 15-20 คน 15 คนอาจมี 10 อาชีพ เช่น เป็นกรรมกร คนขับรถอริบที สัปเหร่อ คนเช่าทรงเจ้า ฯลฯ เมื่อคนหลายฝ่ายร่วมกันจึงเกิดความคิดกว้าง ทำให้ทำอะไรได้คล่องตัวและลักษณะอย่างหนึ่งของชาวบ้านคือเป็นนักปฏิบัติ ทำให้งานเดินไปเร็ว แต่ลักษณะปฏิบัตินิยมถึงกล่าวเปลี่ยนแปลงไปบ้างหลังจากที่หน่วยงานราชการหลายหน่วยลงไปสอนระเบียบการประชุมแบบการประชุมในมหาวิทยาลัย ในการประชุมจึงกลายเป็นว่าคนที่พูดเก่ง คนที่รู้หนังสือเท่านั้น ที่มีบทบาทในที่ประชุมคนที่ไม่มีความรู้ หรือพวกนักปฏิบัติ ก็เริ่มชักไม่แน่ใจในบทบาทของตัวเอง ค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นมานั่งหลัง ๆ ที่ประชุมจากเดิมที่เคยนั่งหน้าก็ประชุมแล้วก็หายออกไป

ในแง่ข้อจำกัดที่ชาวบ้านมีได้แก่ สิ่งเหล่านี้คือ หนึ่ง มีความบีบคั้นทางเศรษฐกิจมาก ต้องทำมาหากินหลายคนเป็นผู้นำไม่ได้ เพราะทำงานหนัก เสาร์-อาทิตย์ ก็ยังไม่มีเวลาหยุด บางครั้งมีเรื่องสำคัญปรากฏว่ากรรมการ 4 คนไม่มาเพราะไปทอดแห ซึ่งสะท้อนว่าเขาต้องค้นเรื่องปากท้องก่อนอื่น สอง คือ เรื่องการศึกษา ชาวบ้านตามไม่ทันในที่ประชุมและงงมาก บางทีก็พบกับลูกเล่น กลเม็ดของข้าราชการ ทำให้ชาวบ้านวางตัวไม่ถูก เรื่องที่อยากจะพูดก็ไม่กล้าพูด สาม คือ เรื่องจิตใจ คนจนเมื่อถึงจุดหนึ่งจะไม่เอาถ่าน ปล่อยชีวิต หมกหัวง เช่น พวกขอทาน ในสลัมมีคนจนอยู่แล้วแต่ที่จนที่สุดมีประมาณ 1 ใน 3 พวกนี้กินข้าวไม่ครบ 3 มื้อ ลูกเมียไม่สนใจ มีสภาพจิตใจที่ถูกทำลายซึ่งเป็นตัวฉุดฉุดในการพัฒนาชุมชนด้วย อาจารย์แสดกล่าวว่าคนสลัมยากจน ท่าท้อย ค้อยอำนาจ ถ้าชุมชนยังมีลักษณะนี้อยู่ การเริ่มงานพัฒนาที่เป็นไปไม่ได้

ในชุมชนมีศักยภาพคือ การที่ชุมชนมีคนมากทำให้คนเกิดพลัง อีกอย่างคือ ชุมชนมีผู้นำซึ่งชาวบ้านเชื่อฟัง รวมทั้งมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ มีศาลเจ้า ความเชื่อกังกล่าวทำให้ชาวบ้านเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความสัมพันธ์ในชุมชน ซึ่งเป็นพลังในการพัฒนา ในอนาคตสลัมซึ่งเป็นพลังหลักของชุมชนเมืองจะไปทางไหนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ปัจจัยภายในคือสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดและยังขึ้นอยู่กับพัฒนาของเมือง ด้านนโยบายยังไม่เห็นใจคนจน ก็มีกำไรที่มากขึ้น ก็ย่อมมีผลกระทบหนักขึ้น และภาวะเศรษฐกิจที่บีบเข้ามาการหาเช่ากินค่า หาทั้งเช่าทั้งค่าก็ยังไม่พอกิน

ทำให้ชาวบ้านอยู่อย่างยากจน นอกจากนั้นหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เข้าไปมีผลต่อความคิดของชุมชน ส่วนอื่นที่มีผลอีก คือ พวกละครโทรทัศน์ที่อึดเข้ามา จะเห็นว่าทุกรูปแบบพุ่งเข้าหาชาวบ้าน ชาวบ้านจะไปในทิศทางใดขึ้นกับว่าเขามีแรงดันไปทางไหน ถ้ามีแรงดันมากก็จะดันไปในทางที่ต้องการ เช่นเดียวกัน เมืองถ้ามีพลังสูงสามารถดันสลัมออกไปนอกเมืองได้

ผมมีความเห็นว่า ความต้องการสลัม คือ ต้องการมีชีวิตเหมือนคนอื่น ๆ ลุงไม่ต้องไปเป็นโจร เป็นโสเภณี เพียงมีการกินอยู่ครบ 3 มื้อ ปัญหาคือคนส่วนใหญ่ต้องการพวกเขาหรือไม่? ซึ่งเป็นเรื่องของอนาคต

บันทึกการเสนอบทความประชุมสมัชชาวิชาการ “พลังและความหวังของสลัม”

สมพงศ์ พัดปุย

เรื่องที่น่าสนใจที่สุดของสลัมก็คือเรื่องของ *คนสลัม* และ *ความสัมพันธ์ระหว่างคนสลัมกับกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม* เรามักจะกล่าวโทษคนสลัมว่าที่จนเพราะเกียจคร้าน ไม่ช่วยตัวเอง เอาแต่ขอ และเมื่อเกิดปัญหากระทบกับความเรียบร้อย เช่น ปัญหาไล่ที่ในคลอง ปัญหาหาบเร่คนจำนวนไม่น้อยก็โยนความผิดให้กับสลัมว่าเป็นต้นเหตุ เป็นพวกหัวแข็ง ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม ดูเหมือนกันว่าสลัมเป็นสิ่งที่ไม่พึงต้องการของทุกฝ่าย แต่คนจนที่อยู่ในสลัมก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที เราคงปฏิเสธสลัมไม่ได้

แต่คนสลัมเป็นอย่างไรกันแน่ ?

สลัมเกิดขึ้นมากกว่า 30 ปีแล้วพร้อม ๆ กับการเริ่มนโยบายการทำให้ประเทศให้เป็นแบบทันสมัยนับแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา นโยบายการพัฒนาดังกล่าวทำให้เมืองพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่ชนบทยังคงยากจนเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้นระหว่างเมืองกับชนบท ในเมืองเองก็เกิดช่องว่างมากขึ้นระหว่างคนรวยกับคนจน คนที่อาศัยโอกาสฐานะตกต่ำลงอยู่ในสภาพเป็น “คนจนเมือง”

คนจนเมืองส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในสลัม อีกส่วนหนึ่งอาศัยอยู่คามบ้านเช่าราคาถูก ห้องแถวราคาถูก สลัมเป็นกลุ่มคนจนเมืองที่เป็นกลุ่มเป็นก้อนที่สุดและก็มีปัญหามากกว่าคนจนกลุ่มอื่น ๆ ปัญหาของสลัมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากชุมชนเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ

ประการแรก ได้แก่ *ปัญหาเศรษฐกิจ* คนในสลัมโดยทั่วไปมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ยประมาณห้าคน รายได้เฉลี่ยของครอบครัวตกประมาณเดือนละ 2,000-3,000 บาท ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของครอบครัวในกรุงเทพฯ กว่าครึ่ง

ประการที่สอง ในสลัมมี *ปัญหาสภาพแวดล้อม* เช่น น้ำครำ สะพานทางเดินในชุมชน ผุพัง สภาพบ้านเรือนทรุดโทรม ชุมชนมีความแออัด ที่ว่างสาธารณะในชุมชนถ้าจะมีอยู่ก็คือตามสะพานทางเดิน บริเวณศาลเจ้า ถ้าเป็นสลัมที่ได้พัฒนามาบ้างก็อาจมีสถานเลี้ยงเด็ก มีที่ทำการกรรมการชุมชน กิจกรรมสันทนาการอย่างก็มาใช้ที่ดังกล่าวนี้ ความแออัด ความบีบคั้นจากสภาพแวดล้อมเป็นผลกระทบต่อจิตใจ ทำให้เป็นคนหงุดหงิด โมโหง่าย

ประการที่สาม ก็คือ *ปัญหาสังคม* เช่น การเสพยาเสพติด ลักเล็กขโมยน้อย เล่นการพนัน เด็ก ๆ และคนชราถูกทอดทิ้ง ปัญหายาเสพติดและการพนันความจริงมิใช่มีมากแต่ในสลัมในชุมชนเมืองอื่น ๆ ก็มีเช่นกัน แต่ในสลัมสังเกตได้ง่ายกว่าเนื่องจากมีประชากรหนาแน่นและเล่นกันอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ เพราะเวลาตำรวจไล่จับก็จะวิ่งหนีได้ง่ายหาเจ้าของสถานที่เอาความผิดไม่ได้

ประการที่สี่ คือ *ปัญหาที่ดิน* สลัมนั้นอยู่ในที่เช่า หรือไม่ก็อยู่ในที่บุกรุก สลัมมักจะถูกไล่ที่อยู่เสมอ ๆ ย้ายไปย้ายมาจะพัฒนาอะไรก็ยาก การไล่ที่เป็นอุปสรรคใหญ่ที่สุดในการแก้ปัญหาสลัม

ศักยภาพของชาวบ้าน

สลัมในกรุงเทพฯ ฯ เกิดมากกว่า 30 ปีแล้ว ในระยะแรก ๆ สังคมและหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ค่อยให้ความสนใจ มีหน่วยงานสงเคราะห์เอกชนบางหน่วยลงไปทำงานลักษณะสงเคราะห์ช่วยเหลืออยู่ อย่างไรก็ตามในระยะเวลาดังกล่าวชาวบ้านก็ได้อยู่กันมาอย่างตามธรรมชาติ ชาวบ้านอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในชุมชน ใช้รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของสลัมช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. **ชาวบ้านมีความสัมพันธ์กัน เป็น *กลุ่มธรรมชาติ*** กลุ่มธรรมชาติอาจเกิดจากการเป็นเครือญาติกัน อยู่บ้านใกล้ชิดกัน เช่น อยู่สะพานทางเดินเดียวกัน ตรอกเดียวกัน ทำงานรับจ้างอยู่กลุ่มเดียวกัน ถ้าเป็นคนรุ่นใหม่ที่เกิดในสลัมก็จะมีความสัมพันธ์ฐานะ *กลุ่มเพื่อนฝูง* ที่สนิทสนมกันมาตั้งแต่เด็ก

2. **มีการช่วยเหลือพึ่งพากันทางสังคม** เช่น การฝากลูกให้เพื่อนบ้านช่วยเลี้ยงช่วยกันหาบน้ำ ใครตกก็เรียกรักกันหาเงินทำศพ คนที่ยากจนจริง ๆ ถึงขนาดไม่มีข้าวจะกินชาวบ้านก็จะแบ่งปันอาหารให้บ้างพอไม่อดตาย เด็ก ๆ ที่ไม่มีข้าวกินที่บ้านก็จะแวะบ้านพี่บ้านน้องหาข้าวกิน

ไปได้วัน ๆ ความมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันตามวัฒนธรรมไทยยังพอมองเห็นได้ในสลัม แต่ตามบ้านจัดสรรหรือตึกแถวนอกสลัมนั้นแทบจะกล่าวได้ว่าไม่ค่อยเห็นแล้ว

3. การผลิตเพื่อขยับ คือการทำงานให้กับครอบครัวตนเองเพื่อลดค่าใช้จ่าย ภาษาทางวิชาการฝรั่งเรียกว่า Self Employ ความจำเป็นของการผลิตเพื่อขยับก็เนื่องมาจากว่าชาวสลัมมีรายได้ต่ำไม่คุ้มกับรายจ่าย วิธีแก้ นอกจากจะต้องลดรายจ่ายลงอย่างถึงที่สุดแล้วยังจะต้องใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น ตกปลา หาผักบุ้งข้างสลัมมาเป็นอาหาร เก็บเศษไม้อัดกระดาษอัดมาปะฝาบ้าน หลังคาบ้าน หาพื้น เมาถ่าน และงานอื่น ๆ อีกอีกป่าละ กิจกรรมเหล่านี้มองเผิน ๆ ดูไม่มีคุณค่า แต่เงินบาทสองบาทมีความหมายมากถึงความอยู่รอดของคนจนเหล่านี้เลยทีเดียว และคนจนเมืองที่อยู่ได้ทุกวันก็ด้วยวิถีชีวิตเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าวนี้ เคยมีคณะวิจัยทำการวิจัยชาวสลัมในคลองเตยพบว่าชาวบ้านได้ใช้เวลาไปกับกิจกรรมดังกล่าวถึงครึ่งหนึ่งของเวลาทำงานเลยทีเดียว

4. การเงินนอกระบบ คนจนในวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของเขาอีกคือหาวันกินวัน หรือหาเช้ากินค่ำ ได้เงินมาก็ต้องรีบใช้ไปทันทีการเงินจึงระส่ำระสาย นอกจากนั้นชาวบ้านยังใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการบริหารการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ตั้งวงแชร์ ซึ่งมีทั้งแชร์เช้า แชร์เย็น แชร์อาทิตย์ การให้กู้เงินก็เป็นการแก้ปัญหาอีกอย่างหนึ่งแต่ดอกเบี้ยในสลัมค่อนข้างแพง อย่างถูกก็ดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือน ถ้าใช้วิธีผ่อนส่งก็ยิ่งแพงขึ้นไปอีก เช่น กู้เงินไป 100 บาท เก็บคืนวันละ 10 บาทเป็นเวลา 12 วัน คิดคำนวณดอกเบี้ยก็ร้อยละ 60 ต่อเดือน นอกจากการกู้เงินแล้วยังมีวิธีการซื้อของเชื่อ หลักการในการให้เครดิตนั้นชาวบ้านจะใช้ความรู้จักกันเป็นเครื่องประเมิน แต่โดยทั่วไปคนสลัมก็จะไม่เป็นหนี้มากเพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

5. พอกพูนหนี้สินในบันปลาย ชาวบ้านที่รายได้ไม่พอรายจ่ายมีอีกวิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าคือพอกพูนหนี้สินไปเรื่อย ๆ ใช้วิธีกู้หนี้ไปส่งแชร์ เบี้ยแชร์ไปส่งหนี้ ถ้าทั้งหนี้และแชร์มาตรงกันก็อาจหนีไปเลย สภาพหนี้หนี้ โกงแชร์ในสลัมมีอยู่บ่อย ๆ ไม่แพ้วงธุรกิจนอกสลัมเหมือนกัน แต่จำนวนเงินน้อยกว่า

“การพัฒนา” เข้าสู่สลัม

เดี๋ยวนี้คนสนใจสลัมมากขึ้น อาจเป็นเพราะมีคนจนมากขึ้นในเมืองและมีผลต่อไปยังปัญหาเศรษฐกิจและสังคม แต่อดีตหน่วยงานที่ไปช่วยอยู่เป็นหน่วยงานเผยแพร่ศาสนา เช่น ที่

คินแอง ห้วยขวาง ที่คลองเตยส่งกรมวางไว้รู้จักสลัมเมื่อเกิดคดีไล่สลัมและไล่โรงเรียนครูประทีป เมื่อปี 2516 หนังสือพิมพ์พาดหัวข่าวอยู่ 3-4 วันติดกัน หลังจากนั้นก็มีผู้บริจาคเงินช่วยเหลือ ๆ ในสลัมโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยครูประทีปสร้างโรงเรียนสลัม กิจกรรมเติบโตไปด้วยดีจนเป็นมูลนิธิดวงประทีป คนก็ยังรู้จักสลัมมากขึ้น

ปัญหาการเมืองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สังคมรู้สึกว่าการสลัมมีความสำคัญมากขึ้น กล่าวคือ หลังคอมมิวนิสต์พ่ายแพ้ในชนบทก็กลัวกันว่าจะมาขยายงานในสลัม หน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านความมั่นคงก็ลงไปทำกิจกรรมลักษณะสร้างกลุ่มจัดตั้งประชาชนเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและการพัฒนา ทำให้ในสลัมมีกิจกรรมมากขึ้นอีกอย่างหนึ่ง

เงื่อนไขภายนอกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้สลัมได้รับความสนใจก็คือกระแสทางมนุษยธรรมสากล ซึ่งเริ่มเมื่อมีเหตุการณ์คนฉวยฉวยทะเลหนึ่ประเทศของคน ชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะชาวยุโรปได้ส่งเงินและสิ่งของเป็นจำนวนมากมาช่วยผู้ลี้ภัย เงินจำนวนหนึ่งได้ใช้ทำโครงการพัฒนาหมู่บ้านชายแดน และในระหว่างเดินทางไปชายแดนผู้บริจาคและคณะช่วยเหลือได้พบเห็นความยากจนในเมืองจึงได้โอบประมาทส่วนหนึ่งทำงานพัฒนาในสลัมด้วย โดยตั้งเป็นโครงการพัฒนาชุมชนขึ้น

กลุ่มคนที่ลงไปทำงานในสลัม

กลุ่มคนที่ลงไปช่วยเหลือสลัมนั้นถ้าจะจำแนกก็พอจะแยกประเภทความแตกต่างดังนี้

พวกแรก ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปช่วยเหลือหรือให้บริการของรัฐ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ สำนักสวัสดิการสังคม กทม. หน่วยงานของรัฐบางส่วนก็เข้าไปทำงานในลักษณะปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่แขวง เจ้าหน้าที่เขต และทหาร

พวกที่สอง คือ กลุ่มคนที่ลงไปช่วยในลักษณะสงเคราะห์ ส่วนใหญ่จะเป็นภาคเอกชน สมาคม มูลนิธิต่าง ๆ

พวกที่สาม ได้แก่กลุ่มคนที่เรียกตัวเองว่าเป็น *นักพัฒนา* ซึ่งมีแนวความคิดว่าการแก้ปัญหาสลัมนั้นไม่อาจทำได้ด้วยการสงเคราะห์หรือการแจกข้าวของ เห็นว่าแนวทางที่ควรจะเป็นก็คือการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีกลุ่ม มีกำลังใจในการพัฒนาตนเองและชุมชน ส่งเสริมปัจจัยและ

ศักยภาพของชุมชน กิจกรรมต่าง ๆ เป็นวิธีการในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเพื่อผลการพัฒนาบุคคล พัฒนากลุ่มชาวบ้าน

นอกจากสามกลุ่มข้างต้นยังมีคณะบุคคลไปติดต่อกับสัมพันธ์กับชาวบ้าน ในสลัมอยู่เสมอเพื่อผลอย่างอื่น ๆ เช่น คณะนักร้อง หรือนำพลังชาวบ้านไปเป็นพลังต่อรองเพื่อผลประโยชน์อย่างอื่น เพราะชาวสลัมปัจจุบันเป็นกลุ่มเป็นก้อนและมีศักยภาพมากขึ้น

ผลที่เกิดขึ้นในสลัม

เกี่ยวสลัมได้พัฒนามากขึ้น ในแต่ละสลัมมักจะมีคณะผู้นำซึ่งเรียกว่า “กรรมการชุมชน” ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากชาวบ้านทุก ๆ ปีหรือสองปี ผู้นำมีบทบาทเป็นที่ยอมรับกันในชุมชนแต่ละหน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงไปบางทีหลายหน่วยลงไปสัมพันธ์กับผู้นำบางคนเป็นพิเศษเพื่อสะดวกในการประสานงานหรือเพื่อให้เป็นบริวาร ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในหมู่กรรมการ การกระทำดังกล่าวของหน่วยงานภายนอกก่อให้เกิดอุปสรรคขึ้นต่อการวิวัฒนาการไปของชาวบ้าน ทำให้ปัญหาของชุมชนสลับซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็เป็นผลให้ชาวบ้านมีประสบการณ์มากขึ้น แต่เดิมชาวบ้านมักมีความไม่มั่นใจและกระตือรือร้นในการไปติดต่อกับราชการ หรือติดต่อกับหน่วยงานภายนอก เกี่ยวนี้มีความกล้า มีประสบการณ์มากขึ้น ในแต่ละสลัมก็มีคณะวิจัยลงไปอยู่เสมอ ๆ งานวิจัยบางเรื่องแทบไม่เป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านเลยแต่ชาวบ้านก็ต้องให้ความร่วมมือเป็นธุระในการประสานงาน หรือตอบแบบสอบถาม ในแง่นี้นับว่าสลัมได้ช่วยให้คนได้ปริญญาโท ปริญญาเอก ถือเป็นบริการสนับสนุนงานวิชาการไป

บทบาทของกลุ่มชาวบ้านในการพัฒนา

ในด้านการพัฒนามองเห็นได้ชัดว่าเกิดกลุ่มชาวบ้านลักษณะต่าง ๆ ขึ้นในสลัมทั้งที่เป็นกลุ่ม เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ กลุ่มที่เป็นทางการก็คือกลุ่มที่มีชื่อและวัตถุประสงค์ชัดเจน เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มพุทธศาสนา คณะกรรมการชุมชน กลุ่มฌาปนกิจ ส่วนกลุ่มที่ไม่เป็นทางการได้แก่ผู้นำที่มีบทบาทเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านและมีคนตาม กลุ่มดังกล่าวไม่มีชื่อ และไม่มีความประสงค์ที่เป็นทางการ แต่กิจกรรมจะเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสถานการณ์ กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการนี้บางครั้งก็มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจหรือพัฒนาการของชุมชน

ถ้ามองในแง่ของเขต กลุ่มต่าง ๆ ก็จะมีขอบเขตกิจกรรมหรือขอบเขตความรับผิดชอบ ที่เป็นที่รู้จักกันของชาวบ้าน กลุ่มกรรมการชุมชนก็จะรับผิดชอบทั้งชุมชนและรับผิดชอบทั่วไปในทุก เรื่องที่เกิดขึ้น และเป็นตัวแทนทั่วไปของชุมชนในการติดต่อหรือทำพันธสัญญากับภายนอก กลุ่ม เฉพาะกิจกรรมก็จะรับหน้าที่เฉพาะ เช่น เรื่องเยาวชน เรื่องคนตาย เป็นต้น แต่ละกลุ่มจะมีความ สัมพันธ์กันทั้งที่เป็นรูปแบบผู้ประสานงานและที่เป็นการประสานกันตามธรรมชาติ กล่าวโดยรวม แล้วชาวบ้านมีวิวัฒนาการไปเป็นขบวนเดียวกัน

ในคณะกรรมการชุมชนประกอบด้วยคนอาชีพต่าง ๆ หลากหลาย ตั้งแต่เป็นคนขับรถ อธิปไตย เป็นกรรมกร เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย เป็นคนเก็บขยะ คนกวาดถนน คนทรงเจ้า หรือ เป็นคนไม่มีอาชีพที่บุตรหรือภรรยาหาเลี้ยง การมีคนหลากหลายทำให้ความคิดและประสบการณ์ ของคณะผู้นำกว้าง

ผู้นำสมัยนั้นโดยทั่วไปมีบุคลิกการทำงานเป็น *นักปฏิบัติ* แบบชาวบ้านที่ได้รับการศึกษา น้อยพูดกันนิตหน้อย พยักหน้าก็รู้เรื่องแล้วลงมือทำ ทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็วแต่ เมื่อมีข้าราชการหรือนักพัฒนาจากภายนอกเข้าไปก็ไปเอาแบบอย่าง ระเบียบวิธีการที่เป็นแบบแผน ที่ภายนอกแนะนำเข้าไปด้วย การทำงานบางอย่างอาจล่าช้าไป กลายเป็นนักประชุม นักอภิปราย คนพูดไม่เก่งหมดโอกาสการเป็นผู้นำ คนที่เป็นแต่ทำก็หมดกำลังใจ นับเป็นอุปสรรคประการหนึ่ง อันเนื่องจากรับสิ่งที "ทันสมัยแต่ไม่สอดคล้อง" เข้าไปใช้

แต่การวิวัฒนาการต่อไปของสมัยยังคงไม่ราบรื่น ชาวบ้านยังมีข้อจำกัดอีกไม่น้อย ข้อ จำกัดประการแรกคือความยากจนและความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ ผู้นำแต่ละคนต้องหากิน ปากกัก คินถีบ คนดี ๆ จำนวนไม่น้อยไม่มีโอกาสเป็นผู้นำและสร้างผลงานต่อชุมชนเพราะต้องทำงานหนัก ทั้งเสาร์-อาทิตย์ บ่อยครั้งที่มึเรื่องสำคัญนัดประชุมกรรมการปรากฏว่าหลายคนขาดหายไปเพราะ ไปทอดแหวิกปลา หรือไปทอดแหเส้มนานก่อนสร้าง การไ้ทำงานทำไม่ใช่เรื่องง่ายนักเขาจะต้องรีบ ทำก่อน ก็เป็นผลทำให้งานของส่วนรวมติดขัดล่าช้าไปบ้าง

ผู้นำและชาวบ้านมีระดับการศึกษาน้อย ดังนั้นเมื่อต้องเข้าประชุมใหญ่ ๆ กับทางราชการหรือหน่วยงานจึงมักถามเรื่องไม่ค่อยทัน บางทีก็หลงผิดทำสัญญาไป หรือไม่ก็ขาดโอกาสต่อ-รองในสิ่งที่ควรจะได้ ยิ่งหน่วยงานภายนอกเข้าไปเกี่ยวข้องกับสมัยมากขึ้นเท่าไร ระเบียบแบบแผน

ธุรกิจ การประชุมก็ซับซ้อนมากขึ้นทุกอย่างเกินความจำเป็น ผู้นำชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ต้องมุ่งแก้ปัญหาให้ชาวบ้าน โอกาสศึกษาอบรมมีน้อย วิธีการหลายอย่างแทนที่จะช่วยให้งานราบรื่น กลับเป็นอุปสรรคเสียเอง

ในสลัมก็ยังมีคนที่จนที่สุดของคนจนอยู่ไม่น้อย ประมาณคร่าว ๆ มีราวหนึ่งในสามของประชากร คนกลุ่มนี้มีข้าวกินไม่ครบสามมื้อ จิกใจถูกบั่นทอนเนื่องจากได้ต่อสู้กับความยากลำบากในชีวิตมามากเกินไปแต่ไม่มีอะไรดีขึ้น จิกใจเสื่อมถอยหมดกำลังใจตายยาก กลายเป็นไม่มี ความหวังไม่มีความรับผิดชอบต่อตนเองและลูกเมีย เมื่อถึงระดับนั้นนอกจากจะไม่เป็นพลังสร้างสรรค์ของชุมชนกลับจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนา เป็นพวกลัทธิขโมย ขอบฟูดทำลายกำลังใจคนอื่น ดังนั้นสลัมที่มีความยากจนมากเกินไปการพัฒนาก็ยิ่งยากขึ้นทั้งทางวัตถุ จิกใจ และสังคม

สิ่งบอามุข เหล้า กัญชา เฮโรอีน ยาฆ่า ทินเนอร์ ก็เป็นกั๋วบ่อนทำลายที่มีอิทธิพลมาก รายการทีวี วิดีโอ ที่ไม่สร้างสรรค์ ไม่ทำให้จิตใจเจริญองงามก็ยังคงไหลบ่าเข้าสู่สลัมจะซจจกจาก ภายใหนักันเป็นเรื่องยากเพราะพลังอิทธิพลจากภายนอกที่ผลักดันเข้าไปมีอำนาจกว่ามาก

โดยสรุปแล้วอุปสรรคไม่สร้างสรรค์ในสลัมนี้มีอยู่มากมาย ชาวบ้านจะต้องพัฒนาตนเองเพื่อต่อสู้กับสิ่งเหล่านี้

แนวทางการแก้ปัญหาสลัม

การแก้ปัญหาสลัมให้ได้ผลนั้นต้องพัฒนาทั้งประเทศ ไม่ใช่มาทำกันที่ละสลัมสองสลัม ผู้รับผิดชอบหลักควรจะเป็นหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชนควรที่จะสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม การแก้ปัญหาควรจะมีแผนรวมที่มีขั้นตอนการทำงานทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาว

การพัฒนาควรเป็นภาระหน้าที่ของชาวบ้าน หน่วยงานภายนอกควรเป็นเพียงผู้สนับสนุนอย่างเหมาะสมพอควรในจังหวะที่เหมาะสมเพื่อชาวบ้านจะพัฒนาไปที่ละขั้นตามวิวัฒนาการ สลัมยังขาดแคลนปัจจัยต่าง ๆ ต้องการการสนับสนุนด้านการเงิน การยอมรับฐานะการให้คำปรึกษา

ชุมชนจะเป็นฐานที่ดีสำหรับการพัฒนา ในชุมชนมีศักยภาพ ศักยภาพที่สำคัญก็คือ คนในชุมชนมีผู้นำ มีความสัมพันธ์ทางสังคม มีปัจจัยแวดล้อมที่จะคัดแปลงมาให้เป็นประโยชน์กับชาวบ้านและการพัฒนาชุมชน

แนวโน้มของสลัม

สลัมเป็นกลุ่มคนจนในเมืองกลุ่มใหญ่ที่เป็นกลุ่มก้อนและมีพลัง สลัมจะมีวิวัฒนาการไปอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง

ปัจจัยภายในก็คือ *ผู้นำ คน และชุมชน*

ปัจจัยภายนอกก็คือ *พัฒนาการของเมือง* ซึ่งรวมถึงพัฒนาการของการจัดผังเมือง และพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและสังคม ความบีบคั้นของปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาการไล่ที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการแก้ปัญหาสลัม

คนยากจนในสลัมมีความรู้สึกหวาดหวั่น และต้องการความเข้าอกเข้าใจ ต้องการการยอมรับและมีส่วนร่วมในการพัฒนาและทำประโยชน์แก่สังคม เช่นเดียวกับกลุ่มคนอื่น ๆ ชาวสลัมมีชีวิตรอยู่มาอย่างยากลำบาก ความต้องการของเขาขณะนี้มีเพียงอาหารกินครบสามมื้อมีอาชีพการงานอย่างสุจริตชน ลูกได้เรียนหนังสือบ้างอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษา และครอบครัวมีความอบอุ่น ลูกไม่ต้องไปประกอบมิชฉาชีพผิดกฎหมายหรือศีลธรรม

สังคมน่าจะร่วมกันรับผิดชอบมิใช่หรือ?

วิจารณ์โดย รองศาสตราจารย์นายแพทย์ พงศทัต

จะไม่วิจารณ์แต่จะสะท้อนความเห็น 2-3 เรื่อง เมื่อมีการศึกษาเรื่องสลัมหรือคนจนเมืองจากการรายงานของผู้เสนอทั้ง 3 ท่าน ทำให้เรามองเห็นความต่อเนื่องของความเป็นเมืองกับกลุ่มคนจนในเมือง ตลอดจนสภาพพจน์ของคนจนในเมืองอย่างชัดเจน และได้สะท้อนวิธีการสมัยใหม่มาดำเนินการสลัม ทำให้สลัมกลายเป็นภาพลบไป เมื่อครูประทีปกับอาจารย์กนก สามเสนวิลล์ เข้ามาจับบทบาททำให้เกิดความสนใจกันขึ้น ซึ่งสรุปได้ว่า คำนิยามต่อตัวนักวิชาการเป็นสิ่งสำคัญมาก อีกประเด็นหนึ่ง คือ ต้องยอมรับว่าไม่แค่เพียงนักสังคมศาสตร์เท่านั้นที่ทำงานสลัมจึงต้องยอมรับสภาพศาสตร์ต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมองในประชาชนคนจน มองดูในทางเดียวกันไม่ได้เพราะว่าคนจนในเมืองรวมไปถึงทุก ๆ อย่างที่เกิดขึ้นในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และกายภาพ

อีกประเด็น คือ ต้องพิจารณาว่าเรากำลังทำอะไรกันอยู่ และจะทำอย่างไรในอนาคตที่น่าสังเกต คือ อาจารย์มองว่าเป็นแฟชั่น โดยเฉพาะของสถาปนิกฯ คนจนในเมืองมักได้รับการเหลียวแลน้อย เพิ่งมาปีนี้และอีก 5 ปีข้างหน้าจะบรรจุงลงในแผน ฯ 6

ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนว่าเราไม่พยายามทำความเข้าใจสิ่งแวดล้อมของเราจนกว่าจะถูกกระตุ้นจากคนภายนอก ในสมัยก่อนพัฒนาชนบทแผนนี้พัฒนาคนจนเมืองหรือพัฒนาเมือง ที่จริงก็ต่อเนื่องกันอยู่ เพราะว่าคนจนในชนบทต่อมาคือคนจนในเมือง เราไม่เข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงพอเพียง จะเห็นว่าไม่มีโครงการไหนเลยที่เปรียบเทียบคนจนในชนบทกับคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติเคยทำโครงการ Urban poor rural housing “บ้านสำหรับชนบท” และทิ้งไปแล้ว เป็นการแสดงถึงการทำงานขาดความต่อเนื่องและเข้าใจต่อคนกลุ่มใหญ่

เรื่องที่เราควรทำตอนนี้มี 2 ประเด็น คือ

เรื่องสภาวะและเนื้อหา ซึ่งทาง Urban poor หลายคนทำอยู่ เรายังเข้าใจเรื่องนี้น้อยมาก หลายคนมองว่า Urban poor เป็นสังคม static แต่ผมกลับเห็นว่า เป็นสังคม dynamic ในสลัมบางบ้านมีรถเก๋งเล่น ซึ่งแสดงว่าซื้อมาได้อย่างรวดเร็ว เรื่องที่สอง คือ เรื่องวิธีการแก้ปัญหาที่ขึ้นอยู่กับแฟชัน เป็นการแก้ปัญหาแบบสะเปะสะปะ ในอีกวิธีการแก้ปัญหาสลัมมีวิธีเดียว คือ ไล่ที่หรือถอน หรือรื้อมาอยู่แฟลต แฟชันใหม่ในปัจจุบัน คือ การลงไปฝังตัวในสลัม เป็นส่วนหนึ่งของสังคมสลัม ซึ่งเป็นความคิดตะวันตก น่าจะมีการเสนอความคิดกันตะวันออกบ้างว่าจะแก้อย่างไร ไม่มีใครอยากอยู่ในสลัมตลอดชีวิต ทุกคนบอกว่าสลัมเป็นก้าวกระโดดที่จะออกไปสู่อีกชั้นหนึ่งของสังคมภายนอก

อีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ ขบวนการแก้ปัญหาสลัม ผู้ที่ทำงานสลัมยังไม่เข้าใจสลัมลึกซึ้งเพียงพอ ผู้ที่ตัดสินใจระดับชาติมองปัญหาสลัมเป็นปัญหาเด็ก ๆ การไม่เข้าใจจึงกล่าวเรื่องนี้จึงไม่บรรจุอยู่ในปัญหาระดับชาติ นั่นคือ ขาดการสนับสนุนก้ำกั้นนโยบายจากระดับสูง ผู้บริหารระดับสูงจะเข้ามาเมื่อจะใช้ประโยชน์จากสลัม ไม่ได้มองอะไรที่กระบวนการแก้ไขพัฒนาของประเทศ อันนี้เป็น bottom neck ที่สำคัญ เพราะผู้บริหารมีความคิดแก้ปัญหาที่แตกต่างจากพวกเราทั่วไป หน้าที่ของเรา คือ ต้องทำให้ผู้บริหารเปลี่ยนความคิดค่านิยมเก่า ๆ การแก้ปัญหาจะสำเร็จลุล่วงไปได้ และเป็นที่ยอมรับและได้ประสิทธิภาพสูง มี bottom neck ที่กล่าวมานี้เรื่องผังเมืองมีส่วนช่วยพอสมควร แต่ผังเมืองที่ไม่ดีไม่ได้มีส่วนช่วยสลัม ผังเมืองอาจช่วยแก้ปัญหาได้ แต่ไม่ใช่ส่วนทั้งหมด นักวิชาการบางคนกล่าวว่าคนจนในเมืองโดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนามีสัทธิพิเศษที่จะเลือกอยู่ที่ไหนก็ได้ในใจกลางเมืองเป็นเรื่องจริงของสภาพสังคมตะวันออก ซึ่ง

เป็นสังคมที่ยอมรับสิทธิของคนจนดีกว่าหลายประเทศ เช่น ลาตินอเมริกา แอฟริกา หรือในอเมริกาเอง

จะเห็นว่ากลุ่มคนจนในเมืองเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นทุกขณะ มีบทบาททางการเมืองมากขึ้นทุกขณะ อาจารย์ปรีชาท่อนอุทจอบอกปรีชาว่า ในอนาคตการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติจะไม่อยู่ในชนบทแต่อยู่ในเมือง เพราะว่ากลุ่มคนที่เปลี่ยนบทบาทของการพัฒนาประเทศชาติ คือกลุ่มคนจนในเมือง อาจารย์ (ผู้วิจารณ์) มีความเห็นว่าจะต้องเลือกทางเดินของตัวเองในการแก้ปัญหา ไม่สมควรนำแนวคิดตะวันตกมาแก้ปัญหา เพราะในอดีตเคยทำแล้วประสบปัญหามากมาย ในเดือนธันวาคมจะมีการสัมมนาที่การเคหะแห่งชาติเรื่อง ทางเลือกในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และมีคนหลายคนเสนอ paper วิธีแก้ปัญหาทั้งระยะยาวและระยะสั้นดีกว่าวิธีการที่เรียกว่า Singapore modern คือ การสร้างอย่างอุตสาหกรรม

สำหรับเรื่องการปกครองตนเองของสลัม ถ้าทำได้จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในหมู่คนจนเมือง จึงน่าจะหยิบมาพิจารณา เพื่อจะได้รู้ว่าเราควรทำอย่างไร

การเสนอกรอบที่สอง

อาจารย์ประกายภัทร เสนอว่าให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าทำไมคนจนในเมืองจึงถูกละเลยไป ซึ่งในความเป็นจริงคนกลุ่มนี้มีหน้าที่และมีการปรากฏตัวอยู่ในเมือง ที่ผ่านมาเป็นการปล่อยให้พวกเขาไม่มีหน้าที่ ส่วนเรื่องการค้าทางชีวิตของเขาจะเพิกเฉยไป อีกส่วนหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ ที่ผ่านมามีการคิดแก้ปัญหาเป็นการคิดจากข้างนอกเข้าไปข้างในหรือจากบนลงล่าง ถ้าจะพัฒนาควรลงมาสัมผัสความจริง ต้องเริ่มจากจุดที่มีอยู่ เป็นอยู่ เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจเมืองก่อให้เกิดความผิดปกติกหลายอย่าง ผลของการพัฒนาหลายด้านที่เกิด เช่น ปัญหาที่ดิน วัฒนธรรมเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรให้ถลำเนินไป ควรเริ่มจากจุดเหล่านี้ ส่วนพวก actor ถึงแม้จะมีบทบาทก็จริง แต่ข้อจำกัดก็มีอยู่เมื่อถึงจุดหนึ่งก็ไม่สามารถจะเปลี่ยนวิถีชีวิตของคนจนเมืองได้

สมสุข บุญญะบัญชา กล่าว 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เรื่องปัญหาที่แล้วมาส่วนของรัฐได้พยายามแก้ไข แต่เนื่องจากทำอย่างไม่เป็นระบบไม่ได้ผนวกเอาระบบเศรษฐกิจใหญ่ลงมาสู่การแก้ปัญหา เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัยใน

สลัม มีความพยายามแก้ปัญหาในช่วงปีที่แล้ว แต่พบว่าแนวคิดดังกล่าวเกือบเป็นไปไม่ได้ อย่างเช่นที่คลองเตย เป็นโครงการที่พยายามทำให้คนจนอยู่ได้ เป็นโครงการที่ถูกที่สุดที่เคยทำมา แต่ก็มีคนส่วนหนึ่งอยู่ไม่ได้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจข้างนอกไม่สามารถทำให้ชาวบ้านอยู่ได้ และบางแห่งพอเกิดความมั่นคง ก็มี demand จากข้างนอก คือ คนที่ไม่ใช่คนจนจะเข้าไปใช้ที่ เช่น แฟลต คนชั้นกลางจะเข้าไปขอใช้สิทธิ์คนจนอยู่ ชาวบ้านซึ่งรับปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้ต้องขายสิทธิ์ให้คนภายนอกไป เพราะฉะนั้นในการแก้ปัญหาจึงต้องมองถึงระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมด้วย

ประเด็นที่สอง เป็นส่วนของการเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อาจทำได้ถ้ามองกลุ่มคนใหญ่ ๆ 3 กลุ่ม คือ ชาวบ้านในชุมชน กลุ่มตัวกระตุ้น และหน่วยงานของรัฐ

กลุ่มตัวกระตุ้น ซึ่งได้แก่ นักพัฒนาเอกชน หรือมหาวิทยาลัย หรือสื่อมวลชน เป็นตัวสำคัญการกระตุ้นองค์กรภายนอก สาธารณชนให้รับรู้ปัญหา หรือกระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการรวมกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มของชาวบ้านถ้าทำได้จะมีบทบาทมากและสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้จริง ซึ่งต้องเป็นกลุ่มมีพลังพอสมควร กลุ่มชาวบ้านอาจมีอยู่แล้ว แต่เมื่อพวกเขากระตุ้นเข้าไปสร้างเงื่อนไขบางอย่างทำให้การรวมกลุ่มชัดเจนยิ่งขึ้น และกระจายทั่วชุมชน ถ้ารัฐลงไปทำ เช่น การลงไปอยู่ในชุมชนก็จะชัดเจนกับลักษณะของราชการซึ่งเป็นทางการมาก

หน่วยงานของรัฐ ทำงานเป็นระบบผ่านชั้นตอนที่ซ้ำมาก หน่วยงานรัฐไม่สามารถทำงานในลักษณะยืดหยุ่นได้เท่าไร แต่หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงได้ และมีหน้าที่ต้องแก้ไขปัญหายอยู่แล้ว โดยการที่องค์กรอื่น ๆ สามารถกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินไปในทางที่ถูกต้อง มีการทำงานร่วมกัน ประสานกันทั้งในแนวราบและแนวตั้ง ตัวที่สำคัญที่สุด คือ ตัวกระตุ้นซึ่งอยู่ตรงกลาง ต้องเข้าใจทั้งทางนอนและทางตั้ง และสร้างการประสานกัน

สมพงษ์ ทรัพย์

การพัฒนาสลัมต้องพัฒนาในส่วนทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะในกรุงเทพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐบาลและสภาพัฒนา ควรจะมีการร่วมมือกับภาคต่าง ๆ ด้วย ว่าจะวางรูปแบบกันอย่างไร ควรจะมีการจัดระบบใหม่ เช่น เรื่องการเลือกตั้งไม่เป็นประชาธิปไตย จากเดิมทีโฆษณาไม่ทั่วถึง ทางกรุงเทพมหานครมีการแจกใบปลิววันเดียวรุ่งขึ้นลงคะแนน ควรทำให้ประชาธิปไตยสมบูรณ์ขึ้น ชาวบ้านมีสิทธิ์มากขึ้น

หน่วยงานภายนอกควรทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุน ถ้าเขาไม่ร้องขอก็ไม่ควรเข้าไป
วุ่นวาย การสนับสนุน เช่น ทางการเงิน การยอมรับสถานะ การให้คำแนะนำปรึกษา เพราะ
ชาวบ้านเองก็มีข้อจำกัดที่คงมีคนเข้าไปช่วยเหลือ นักพัฒนาอยู่ในบทบาทนี้แต่ต้องอยู่ในกรอบ
ดังกล่าว ภาครัฐบาลก็เช่นกัน

การพัฒนาสลัมต้องการเอาชุมชนเป็นฐาน (community base) ถ้าเป็นกรรมกรก็เอา
โรงงานเป็นฐาน แม้อำเภอก็เอาตลาดเป็นฐาน คนจนนับวันจะมากขึ้น ทาง UN ทำนาย
ประชากรในประเทศโลกที่สามว่า ภายใน ค.ศ. 2000 ประชากร 60 % จะอยู่ในเมือง ดร. พิสิษฐ์
เคยกล่าวว่า ตอนนี้กรุงเทพมหานครมีประชากร 10 % ของประเทศไทย ภายใน ค.ศ. 2000 ประ
ชากรอาจเป็น 30 % ของประเทศก็ได้ ในอนาคตคนยากจนคงมีบทบาทมากในการพัฒนาประเทศ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านการเกษตร : ปัญหาและทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา*

ดร. เขียน ธีระวิทย์ : ผู้เสนอ

1. ความหมายของความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยทั่วไป

ความช่วยเหลือแบ่งออกเป็น

1. ความช่วยเหลือทางวิชาการ ประกอบด้วย การให้ผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือประเทศไทย การให้ทุนการศึกษา อบรม ศึกษารองเทรนนิ่งเกี่ยวกับเทคโนโลยี

2. ความช่วยเหลือให้เปล่า หมายถึง ทิด รถ อุปกรณ์ที่เป็นวัตถุ

ถ้าพูดถึงความช่วยเหลือทางวิชาการ และความช่วยเหลือให้เปล่า มูลค่าที่ไทยได้รับในช่วง 4 แฉน คือ ปี ค.ศ. 1961-1981 รวมแล้วมีมูลค่าประมาณ 2 หมื่น 3 พันล้านบาท คิดเฉลี่ยปีโดยเฉลี่ยประมาณ 7 พัน 1 ร้อย 50 ล้านบาท ถ้าพูดถึงปีนี้หรือ 2-3 ปีที่ผ่านมามากกว่าหนึ่งพันหนึ่งร้อยห้าสิบล้านบาทโดยเฉลี่ย เพราะว่ากัน ๆ แฉน ในช่วงระยะทศวรรษ 1960 มูลค่าของความช่วยเหลือมีไม่ค่อยมาก เพราะฉะนั้น ในจำนวนหนึ่งพันหนึ่งร้อยห้าสิบล้านบาทต่อปี ถ้าพูดถึงมูลค่าจะว่ามากก็ได้ น้อยก็ได้ แต่ว่าถ้าหากเปรียบเทียบกับงบประมาณของไทยที่มีอยู่ในแต่ละปี ปี ค.ศ. 1982 ที่กำลังใช้อยู่เกือบสองแสนล้านบาท แล้วเงิน กสช. ที่ใช้งบประมาณปีทีแล้วหรือเขาก็คสรรสำหรับปี พ.ศ. 2528 สองพันล้านบาท เพราะฉะนั้น ถ้าเทียบกันเราพอจะเห็นได้ว่ามีมูลค่าประมาณสักเท่าไร เพราะฉะนั้น ให้เห็นภาพของความช่วยเหลือต่างประเทศที่ไทยได้รับโดยส่วนรวม

* บทความที่เสนอเป็นงานวิจัยจาก 8 ประเทศ คือ เยอรมนี เดนมาร์ก ญี่ปุ่น

2. เบื้องหลังและเหตุผลของการให้และรับความช่วยเหลือ

สำหรับผู้ให้หนี้ เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ประเภทที่ให้โดยเห็นแก่ตัว ซึ่งส่วนมากจัดอยู่ในจำพวกนี้ คือ เขาเอาเรื่องความช่วยเหลือมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของเขา ในเรื่องการเมืองก็หมายความว่าเอาประเทศต่างๆ ที่เขาให้ความช่วยเหลือมาเป็นพรรคพวกของตัวในการต่อสู้กับประเทศอื่น ในด้านการเกษตรก็สร้างเป็นสัมพันธมิตร หรือร่วมมือกันรู้เห็นสมคบกันในการปฏิบัติการซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ให้แก่ประเทศผู้ให้ ในด้านเศรษฐกิจ ใช้ความช่วยเหลือเป็นสื่อในการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตัวต่อไป

2. การให้โดยคิดถึงผลประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นการให้เพื่อสร้างมิตร

จากที่ประชุม อันจะมีมติเอาไว้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วควรจะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศด้อยพัฒนาลดประมาณ 7% ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติรวม

เบื้องหลังและเหตุผลของการรับ ผู้นำของไทยมีค่านิยมและความทะเยอทะยานอยากได้อะไรมากกว่าพื้นฐานรากฐานทรัพยากรที่ไทยเรามีอยู่ ก็ไปแสวงหามาจากต่างชาติ

ปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณในแต่ละปีก็มีปัญหา ในแง่นี้สำหรับประเทศไทยก็เป็นเป้าหมายอันหนึ่ง ที่เขารับเอาความช่วยเหลือเข้ามา เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน

สิ่งเหล่านั้นเป็นเบื้องหลังของความเป็นมาของการให้สำหรับผู้ให้ความช่วยเหลือกับการรับความช่วยเหลือในแง่ของคนไทย

3. การเข้ามาสู่ความช่วยเหลือทางด้านการเกษตร

เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือทั้งหมด จากสัดส่วนในแผน 20 ปีที่ผ่านมา แผน 1-4 ค.ศ. 1961-1981 ตัวเลขความช่วยเหลือทางด้านการเกษตรทั้งหมดประมาณสี่พันเก้าร้อยห้าสิบล้านบาท จากทั้งหมดสองหมื่นสามพันล้านบาท ประมาณ 20 กว่าเปอร์เซ็นต์ เป็นการช่วยเหลือทางด้านการเกษตรซึ่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างจะสูง เหตุผลที่ความช่วยเหลือทางด้านการเกษตรนี้ทำไมไม่ได้รับความนิยมค่อนข้างสูง สืบเนื่องจากการเมืองของไทยที่เป็นมาในอดีต ในรัฐสภามักจะหาคะแนนจากชาวไร่ชาวนา รัฐบาลไทยมีความสนใจ บางคนสนใจด้วยความบริสุทธิ์ใจ บางคนก็

สนใจโดยเพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือ ในเรื่องต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ แล้วคนสนใจในการให้ความช่วยเหลือในด้านการเกษตรก็มี สำหรับพวกที่ให้ความช่วยเหลือที่มีความจริงใจที่จะช่วยคนยากจนจริง ๆ เหมือนกับรัฐบาลไทย แต่ก็มีจำนวนที่คิดว่าสามารถสร้างคะแนนนิยมได้เหมือนรัฐบาลไทย รัฐบาลไหนก็ตามที่ต้องการสร้างความชอบธรรม ก็จะต้องทำงานในด้านการช่วยเหลือด้านการเกษตรให้มาก นั่นเป็นข้อสังเกตในด้านการช่วยเหลือทางการเกษตร

4. รูปแบบของการรับความช่วยเหลือหรือให้การช่วยเหลือ

1. ริเริ่ม
2. ตักสินใจในการให้เปล่า
3. รับความช่วยเหลือหรือมีกลไกและองค์กรต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการบริหารความช่วยเหลือ บางโครงการต้องต่อโครงการบ้าง

5. ทางเลือกในการพัฒนา

เวลาพิจารณาถึงทางเลือกเราต้องมองสภาพความเป็นจริงว่าทางเลือกอันไหนเป็นทางเลือกที่ปฏิบัติได้ตามสภาพการของสังคมไทยปัจจุบันนี้

ประเด็นแรกที่เราจะต้องถามกันก็คือ

1. เราควรจะรับความช่วยเหลือหรือไม่ จะเอาปริมาณหรือคุณภาพ เราควรเน้นในคุณภาพ เพราะฉะนั้นในการรับความช่วยเหลือเราควรจะเน้นเฉพาะสิ่งที่เป็นประโยชน์เท่านั้น อะไรเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ สิ่งแรกที่ต้องพิจารณาก็คือ

– อะไรที่เป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น บ่อน้ำ หรืออะไรที่พอปะทั้งชีวิตของคนยากจนในชนบท เพราะในค้ำของรัฐบาลไทยในการจัดสรรงบประมาณ พวกเขาชนบทมีอำนาจต่อรองน้อย เพราะฉะนั้นจะมีโอกาสน้อยที่จะได้รับงบประมาณในการช่วยเหลือ เงินโซที่รับความช่วยเหลือก็ต้องถูกนำมาสร้างงานให้กับประชาชนในระยะยาวแค่ไหน มันได้สร้างคุณภาพของคนให้ดีขึ้นหรือเปล่า คุณภาพของคนด้านสุขภาพโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งในด้านจิตใจและกายภาพในเรื่องความรู้ ทำให้มีความรู้ดีขึ้นหรือเปล่า เป็นสิ่งที่น่าจะพิจารณาประกอบ

2. ความพร้อมของประชาชนในการมีส่วนร่วม เขาสามารถที่จะพึ่งตนเองในระยะยาวหรือเปล่า ถ้าหากว่าเราจะรอดถึงความช่วยเหลือที่เป็น basic needs หรือความจำเป็นพื้นฐาน ถ้า

เราไปรอดถึงว่าพร้อมเมื่อไร บางทีคนจะอดตายก่อน เพราะฉะนั้นต้องพิจารณาประกอบกันว่าจะไร ควรใช้การตัดสินใจอย่างไร

3. ต้องพิจารณาคูว่า ใครควรจะมีความรับผิดชอบในการที่จะเลือก ในเมื่อเราคิดว่าความช่วยเหลือเราควรคัดเลือกแล้วเราต้องพิจารณาว่า ประเทศผู้ให้คือรัฐบาลของผู้ให้ความช่วยเหลือ หรือว่ารัฐบาลของประเทศผู้รับหรือประชาชนเป็นผู้คัดเลือก ทางที่ดีที่สุดคือให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ แต่ต้องมองสภาพความจริงของสังคมไทยว่าในดินชนบทของไทยเราเป็นสังคมเกษตรนั้น มีปัญหาเรื่องการดึงบุคลากร การดึงคนมันสมอง เราจะหวังให้ผู้ที่ทำในดินชนบทเป็นผู้ตัดสินใจยาก เพราะประชาชนในดินชนบทเสียเปรียบอยู่เสมอ เพราะฉะนั้น จะต้องดูสภาพความเป็นจริง ในทำนองนี้ควรจะให้คนที่มีความรู้เกี่ยวกับชาวเกษตรกรเป็นผู้ตัดสินใจ เราก็อาจจะได้ผลที่ดีออกมา แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเทศผู้ให้จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้หรือไม่ เมื่อดูจากโครงการที่เสนอขอรับ

ประเทศไทยนั้น ไม่ได้ทำการสำรวจความเหมาะสมของโครงการแต่ต่างประเทศเวลาเขาทำแล้วรัฐบาลเขามักจะตัดสินใจแล้วว่าเราจะให้เงินเท่านั้นเท่านี้ เพราะมีงบประมาณอยู่ ส่วนการสำรวจความเหมาะสมนั้น มักจะเป็นการเจรจากันในรายละเอียดว่าใครควรเป็นผู้บริหารโครงการ เพราะที่แล้วมีข้าราชการของไทยในหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมสหกรณ์ กรมป่าไม้ หน่วยงานเหล่านี้จะเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็อยู่ภายใต้การนำของกรมสหกรณ์

ถ้าในอุดมคติอาจเป็นหน่วยงานภายนอกซึ่งบางโครงการก็มีอยู่ เช่น การช่วยเหลือจากเยอรมัน ในส่วนที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือพัฒนานักนิคมสร้างตนเอง

4. การบริหารโครงการเหล่านี้ควรมีปรัชญาในการบริหารอย่างไร

ปัจจุบันเป็นสมัยที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญ ของไทยเราควรจะอยู่ในฐานะที่แสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะทำการสำรวจความเหมาะสมได้ทีพอสมควร และตัดสินใจว่าจะรับความช่วยเหลือหรือไม่รับ และพิจารณาคูจากผลประโยชน์ที่ตกอยู่กับประชาชนมากน้อยแค่ไหน เมื่อโครงการได้บริหารไปคามระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว ก็ทำการประเมินผล และสรุปเป็นบทเรียนต่อไปว่าควรจะรับความช่วยเหลือต่อไปหรือไม่

การพิจารณาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นผู้ต่อเนื่องงานไปถึงที่สุดเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเองในระยะยาว

การพิจารณาในเรื่องปรัชญาต้องดูสภาพความเป็นจริงว่าการพัฒนาแบบนี้ เราจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้นำในการพัฒนา ต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่ามันยังขาดแคลนอยู่ เพราะฉะนั้นผู้นำที่ไปจากภายนอกยังมีความจำเป็นอยู่

5. ปัญหายุทธศาสตร์ของการพัฒนา

สภาพความเป็นจริงของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การสูญทรัพยากรในถิ่นบุคคล ทรัพยากรในถิ่นอื่น ๆ ไปจากแหล่งในชนบท เพราะฉะนั้น การช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือ การช่วยเหลือจากรัฐบาลในภาคการเกษตร (กษ.) จึงถือว่าเป็นการชดใช้หนี้จากการที่รัฐสูญเสียเอามาจากภาคเกษตร ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ถ้าหากว่าเราถือว่าช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เข้าไปในภาคเกษตรก็ดี โครงการ กษ. กิติ เป็นความเมตตากรุณาปราณี จะทำให้คนเรามีนิสัยเป็นผู้รับเป็นการสร้างความรู้สึกให้แก่เกษตรกรที่ไม่ต้องสนใจในการที่ต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เกษตรกรที่ยากจนชั้นแค่นมาจนปัจจุบันนี้เป็นเพราะขาดอำนาจการต่อรอง ซึ่งเขาควรมี ควรได้ ที่กลุ่มผลประโยชน์อื่นเขาสามารถที่จะรักษาผลประโยชน์ของเขาได้ถ้าเขามีพลัง แล้วเขาเข้าไปมีส่วนร่วมในการเรียกร้องจากรัฐบาล

ถ้าพิจารณาจากอดีตแล้วกลุ่มเกษตรกรไม่มีพลังและไม่มีอำนาจต่อรอง เพราะเขาถูกเพ่งเล็งและแทรกแซงจากพวกราชาที่ดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดราคาสินค้าและอำนาจต่อรองจากเกษตรกรจึงไม่มีและเป็นสาเหตุทำให้เกษตรกรยากจน และถ้าหากเกษตรกรมีความรู้สึกที่รัฐให้ความช่วยเหลือหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นความเมตตากรุณา จะทำให้เกษตรกรไม่มีปากไม่มีเสียง เพราะฉะนั้นเกษตรกรจึงควรมีความคิดว่าเป็นสิทธิและสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือ

ดร. สุธี ประสานเศรษฐี : ผู้วิจารณ์

อาจารย์สุธี เสนอ 4 ประเด็นเพิ่มเติมจากอาจารย์เขียน

1. การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดซึ่งถ้าหากเราดูจากข้อมูลที่เขียนเสนอ หรือศึกษาจากงานเขียนต่าง ๆ ที่ออกมาใหม่ประมาณ 10 ปี หลังจากช่วยเหลือที่ไม่ประสบผลสำเร็จ คือ ฝ่ายผู้ให้ความช่วยเหลือก็มีความเห็นว่าช่วยเท่าไรก็ไม่เห็นพัฒนาขึ้น หรือช่วยตนเองได้ ถ้าฝ่ายประเทศผู้รับความช่วยเหลือก็คิดว่ารับมามากแล้ว เป้าหมายก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

เนื้อหาของความช่วยเหลือมี 3 อย่าง

1. ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการขยายธุรกิจหรือการขยายตัวของทุนที่ขยายออกไปทั่วโลก ตัวอย่าง การศึกษาที่รายงานให้แก่รัฐสภาของสหรัฐ ในปี 1978 กระทรวงต่างประเทศได้เสนอรายงานให้ทราบเพื่อที่จะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่สามารถที่จะสร้างธุรกิจให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกากลับคืนมาเป็นจำนวน 3 ล้านดอลลาร์

2. เครื่องมือทางอุดมการณ์ คือ รักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับให้ดำเนินอยู่ในลักษณะเดิม คือ รักษาโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของประเทศผู้รับ ถ้ารัฐบาลของประเทศผู้รับทำอะไรมาง่าย ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องไปปรับโครงสร้าง เวลาจะมีค่าใช้จ่ายจะต้องใช้ไม่จำเป็นต้องไปปรับปรุงระบบภาษี จัดการปฏิรูปที่ดินหรืออื่น ๆ เพื่อที่จะให้ได้รายได้ เพราะฉะนั้นโครงสร้างอำนาจในประเทศด้อยพัฒนาจะดำรงอยู่เหมือนเดิมภายใต้โครงสร้างนี้ กลุ่มผลประโยชน์ในส่วนนำของสังคมก็เป็นส่วนที่ ได้รับผลประโยชน์ได้โดยตรงจากความช่วยเหลือ

3. ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือทางค่านโยบายต่างประเทศ ผู้ให้มี 2 ด้าน คือ

3.1 การให้รางวัลหรือบำรุงขวัญแก่ผู้นำประเทศที่ดำเนินนโยบายสอดคล้องสนับสนุนผู้ให้อยู่เสมอในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

3.2 การลงโทษ คือ สกัดความช่วยเหลือ ถ้าดำเนินนโยบายขัดกับผู้ให้

2. ส่วนการช่วยเหลือทางการเกษตรเป็นการส่งเสริมแหล่งอุปทาน อาหารและวัตถุดิบของประเทศผู้ให้ นอกเหนือจากที่ได้อธิบายมา ถ้ามองความช่วยเหลือในด้านใหญ่ ๆ ภาพใหญ่จะออกมาในลักษณะเป็นเครื่องมือทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาแล้ว

แต่ในภาพย่อย ๆ เราจะเห็นความช่วยเหลือเป็นค่านิยมมนุษยธรรม บางโครงการได้ผลทั้งผู้ให้และผู้รับ และส่วนนี้จะเป็นส่วนน้อยส่วนน้อยและไม่ขัดกับโครงสร้างใหญ่ ซึ่งเป็นเป้าหมายลึกของประเทศผู้ให้ 3 ประการ

เพราะประเทศพัฒนาหลายประเทศ มีความต้องการวัตถุดิบในการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ญี่ปุ่น เข้ามาส่งเสริมกิจการหลายอย่าง เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบและเป็นอาหาร

มีตัวอย่าง 4 ประการที่ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ของผู้ให้

ตัวอย่างที่ 1 โครงการที่ช่วยเหลือทางบ้านเมล็ดพันธุ์ คือ ช่วยให้เมล็ดพันธุ์แต่ละชนิดเดียวกันมีเงื่อนไขทำนองผูกขาดการซื้อผลผลิต โดยมีบริษัทของญี่ปุ่น ชื่อ ซากากัน ช่วยเหลือเมล็ดพันธุ์ให้แก่โครงการหนึ่ง แต่ในทรวงของเกษตรกรเขาก็ทราบว่า สภาพความช่วยเหลือไม่ได้ช่วยจริง เพราะเวลาซื้อผลผลิตญี่ปุ่นก็ราคาเป็นการชดเชยที่เขาได้ช่วยเหลือ

ตัวอย่างที่ 2 การขายเครื่องมือ เวลาให้ความช่วยเหลือก็มีเครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ มาด้วย

ตัวอย่างที่ 3 การวิจัยเรื่องการกำจัดวัชพืช ญี่ปุ่นจะนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการผลิตสารกำจัดวัชพืชมาขายในประเทศไทย การช่วยเหลือในลักษณะมารวบรวมข้อมูลในประเทศไทยก็เพื่อหวังผลในอนาคต ซึ่งนักปฏิบัติในภาคสนามเข้าใจดี

ตัวอย่างที่ 4 การเข้ามาปรับปรุงคุณภาพของสินค้าที่เราส่งไปขาย เช่น ข้าวโพด กุ้ง ป่อ ผลประโยชน์ที่ได้ก็ไต่ทั้ง 2 ส่วน ถ้าคู่แข่งท้องถิ่นหรือบางส่วนจะได้ แต่ถ้าคุณภาพรวมทั้งหมดอยู่ในโครงสร้างการหาแหล่งอุปทานใหม่ของเขา คือ เราเป็นเพียงส่วนย่อยของความช่วยเหลือ หรือความพยายามที่จะร่วมมือทางเทคนิคทั่วโลกของญี่ปุ่น

3. ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ

โครงการต่าง ๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือ ต้องพึ่งพาประเทศผู้ให้เพียงแหล่งเดียว ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือหรืออื่น ๆ และต่อไปประเทศเราจะต้องกลายเป็นลูกค้าของเขา

– แหล่งทุนบางโครงการเกิดขึ้นโดยไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้เพราะฉะนั้นฝ่ายให้ก็อยากให้ค้ำนี้ฝ่ายรับก็มีกลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการ หรือนักการเมืองที่อยากจะได้โครงการ โดยไม่ได้ศึกษาถึงความเหมาะสม ทำให้โครงการล้มเหลว ทำให้ชี้ให้เห็นว่าโครงการความช่วยเหลือก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างใหญ่ ๆ หรือเป้าหมายใหญ่ ๆ ในระดับโลก

– ปัญหาเทคนิค ถ้ามองในแง่ยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วความช่วยเหลือที่ให้มาต้องล้มเหลว เทคนิคที่ให้ไม่สอดคล้องกับสภาพ ศักยภาพในการพัฒนาทันสมัยเกินไป หรือซับซ้อนไปสำหรับที่จะใช้ในชนบทไทย ปัญหาใหญ่กว่าความช่วยเหลือต่าง ๆ ทำอย่างไรเราจึงจะปรับให้สอดคล้องกับสภาพในท้องถิ่นได้หรือเปล่า ที่จริงแล้วเทคนิคที่จะมาใช้ให้เข้ากับสภาพของท้องถิ่นความจริงแล้วไม่ต้องขอความช่วยเหลือ เราคิดของเราเองได้ อาจจะมีส่วนเสริมบางประการที่เราต้องการ

- ปัญหาเรื่องผู้เชี่ยวชาญจอมปลอม

- ปัญหาเรื่องการค้าโยเยค โครงการความช่วยเหลือ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม หรือแม้กระทั่งฝ่ายรับ คือ เจ้าหน้าที่ไทยก็ไม่ได้รับรู้มาก ไม่ได้ศึกษาว่าเรามีศักยภาพที่จะรับได้จริงหรือไม่

4. บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน ในการที่จะร่วมมือกันในระหว่างประเทศในประเทศพัฒนา ที่อยากจะให้ความช่วยเหลือถึงมือประชาชนจริง ๆ

ภายในประเทศขององค์การพัฒนาเอกชน ควรจะมีส่วนในการร่วมมือศึกษาค้นคว้าความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ประเด็นที่อยากจะเสนอสรุป คือ

เมืองไทยมีวิกฤตการณ์ทางด้านความคิดในการมองปัญหาความช่วยเหลืออาจเป็นเพราะว่าในวงวิชาการไทย เป็นวิชาการที่รับมาจากตะวันตก ซึ่งในแนวคิดบางเรื่องไม่ตรงกับสภาพของสังคมไทย มีลักษณะที่บิดเบือนความช่วยเหลือที่ดูจากสภาพบ้านเดียวไม่ได้มองเนื้อหาว่ามันเป็นการขยายธุรกิจเป็นเครื่องมือในทางอุดมการณ์ที่จะรักษาความสัมพันธ์อันเหลื่อมล้ำระดับโลกและภายในประเทศไว้ และเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศที่เขาจะใช้ในการทำโทษให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มในระหว่างประเทศซึ่งเป็นหัวใจที่เราจะต้องช่วยกันค้นคว้าต่อไป

ส่วนในรายละเอียดความช่วยเหลือเฉพาะส่วน ก็แล้วว่าเป็นความช่วยเหลือที่แท้จริงและมีมนุษยธรรม

ผู้ร่วมสัมมนาแสดงความกิดเห็น

เราต้องเปลี่ยนทัศนคติในการที่จะรับหรือไม่รับความช่วยเหลือ เราต้องกล้าที่จะท้าทายเผชิญมัน ต้องเลิกความคิดในทำนองว่า ไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์สิ่งที่เขา ให้กลายเป็นบุญคุณ ความจริงในระดับโลกก็เป็นจริงส่วนหนึ่งที่ประเทศพัฒนา มีความรู้สึกต้องชดเชยให้แก่ประเทศด้อยพัฒนา เพราะถ้ามองความสัมพันธ์ในประวัติศาสตร์ ประเทศพัฒนาที่รวยอยู่ได้เพราะการเอารัดเอาเปรียบในความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศอาณานิคม แต่ที่จริงแล้วเป็นสิทธิของประเทศด้อยพัฒนาที่จะได้รับเพราะเป็นส่วนที่เราได้กินมาจากที่เขาเอาของเราไปในอดีต ทำนองเดียวกันเหมือนกับชนบท เมืองไคซุครีคชนบทมานาน เพราะฉะนั้นส่วนของในเมืองที่จะให้

ชนบทไม่ใช่เรื่องของการเป็นบุญคุณแต่เป็นเรื่องของการปรับกระจายใหม่ ทางด้านรายได้หรือทรัพยากรให้มันเหมาะสม เพื่อความเป็นอยู่ของระบบที่จะดำเนินต่อไป

ดร. อภิชาติ พันธเสน

ทางเลือกที่สำคัญ คือ เลือกที่จะไม่รับความช่วยเหลือ ปัญหาคือว่าเรามีทางเลือกหรือประชาชนมีทางเลือกอย่างนั้นหรือเปล่า จริง ๆ แล้วประชาชนไม่มีทางเลือก เนื่องจากกลุ่มกดดันหรือเจ้าหน้าที่รัฐบาล และมีนักการเมืองหนุนหลังเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าเราจะเรียกร้องอะไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องความช่วยเหลือ

- ชั้นแรกก็คือ เรียกร้องไม่ให้ความช่วยเหลือในระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลทั้งหมด
- ถ้ามีการเลือกที่จะได้รับความช่วยเหลือนั้น ควรจะเป็นลักษณะประชาชนถึงประชาชนจริง ๆ แล้วรัฐบาลก็อ้างว่าเป็นความช่วยเหลือจากประชาชนถึงประชาชน รัฐบาลที่ประเทศหนึ่งก็ไปเอาเงินของประชาชนในประเทศเขามาช่วยเหลือ โดยเฉพาะประเทศในคอมมิวนิสต์มักจะพูดอย่างนั้นเสมอ แต่ว่าจริง ๆ แล้วการช่วยเหลือลักษณะนั้นเป็นเรื่องต่อประชาชนถึงประชาชน จริง ๆ ทุกกรณีหรือไม่ในบางกรณี ในบางประเทศของสังคมนิยมอาจเป็นอย่างนั้นจริง ในทั่วไปแล้วไม่เป็นจริงอย่างนั้น เพราะฉะนั้นในประเด็นที่ 2 ในกรณีของความช่วยเหลือของกลุ่มเอกชนด้วยกัน จากประชาชนถึงประชาชนจาก อาจารย์เขียนว่า ประชาชนมีส่วนเลือกจริง ๆ เพราะว่าถ้าหากว่าเราเห็นว่ากลุ่มเอกชนที่อื่นเขาเข้ามาแล้วไม่เป็นประโยชน์ เราก็ปฏิเสธได้ แต่ถ้าเป็นกรณีรัฐบาลต่อรัฐบาล เราไม่ต้องการแม้จะปฏิเสธอย่างไร เขาก็ไม่ไป เพราะฉะนั้นความช่วยเหลือที่อันตรายน้อยที่สุดเป็นการช่วยเหลือจากประชาชนถึงประชาชน

เวลาเราพูดถึงความช่วยเหลือบางที่เราต้องระบุเป็นรายละเอียด เราถึงจะเห็นภาพค่อนข้างชัด ในบรรดาแต่ละประเทศด้วยกัน มีบางแห่งบางยุคบางสมัย มีนโยบายค่อนข้างจะชัดเจนว่าจะช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในกรณีนี้การเมืองอาจมีส่วนน้อย ได้มีการทำวิจัยในเรื่องนี้โดยทางฝ่ายในมหาวิทยาลัยบางแห่งในสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้เห็นว่าการช่วยเหลือของรัฐบาลจากสวีเดนมีความมุ่งหวังทางการเมืองน้อยที่สุด ถ้าเทียบกับจีน รัสเซีย ก็ยังอยู่ในอัตราที่สูงกว่าสหรัฐอเมริกาเลยที่สุด เราต้องดูเป็นรายประเทศ ญี่ปุ่นก็ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสหรัฐอเมริกา เพราะมีปัญหาทาง Consale หรือ Control การบังคับบัญชาน้อยแต่ว่าในขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็ไปสร้างผลประโยชน์

โครงการบางโครงการเราต้อง List ออกมาว่าโครงการไหนมีประโยชน์ โครงการไหนไม่มีประโยชน์ เพราะว่าโครงการที่ดูเหมือนว่าเป็นโครงการเกษตรแท้จริง ๆ แล้วเป็นโครงการที่มีอันตรายมากมายหลายโครงการ เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นโครงการที่จะใช้ปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยตรง โครงการที่สร้างถนนเข้าไป งานยุทธศาสตร์มีกลวิธีมากมาย โครงการหลายอย่างที่สหรัฐอเมริกาทำแล้วมันไม่ popular โยนให้ออสเตรเลียทำต่อ เพราะออสเตรเลียกลัวแล้วรู้สึกไม่ค่อยน่ากลัว แต่แท้จริงออสเตรเลียเป็นบริวารของสหรัฐอเมริกา เพราะฉะนั้นในแง่ที่เราต้องอยู่ในรายละเอียดของโครงการทั้งโครงการให้ลึก แต่ทางเลือกที่ที่ดีที่สุด คือ ได้รับความช่วยเหลือ แต่เราจะทำได้มากน้อยแค่ไหน เป็นประเด็นที่เราต้องพิจารณา

ดร. ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์

ปัญหาความช่วยเหลือนั้น ปัญหาอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงรวมทั้งของหน่วยราชการ เพราะความช่วยเหลือส่วนใหญ่ผ่านมาจากรัฐบาลสู่รัฐบาล เพราะวิธีคิดก็เป็นวิธีคิดที่เป็นทาสฝรั่งหรือเป็นทาสญี่ปุ่น การที่มีฝรั่งมาช่วยเหลือคล้ายกับทำให้สถานภาพของบุคคลนั้นดีขึ้น ค่านิยมของหน่วยราชการ มักเป็นแบบนี้

ปัญหาที่ผู้บริหารชอบอ้าง คือ เรื่องงบประมาณมีจำกัด

ปัญหาเรื่องการไปเอาเงินมาจากต่างประเทศเป็นการสร้างงานให้กับหน่วยราชการนั้น หรือสร้างผลงานให้กับหน่วยราชการนั้น

เหตุผล 2-3 ประการเป็นเหตุผลพื้นฐานที่หน่วยราชการ จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วไม่ค่อยคำนึงถึงผลส่วนใหญ่ตกถึงประชาชนสักแค่ไหน แต่เราชอบอ้างประชาชนเป็นเหตุผลหลักในการขอรับความช่วยเหลือ

ปัญหาทางเลือกในการเรียกร้องไม่ได้รับความช่วยเหลือเลย ต้องเป็นการเรียกร้องอย่างมีเหตุผลพอสมควร คือ เราจะต้องสามารถชี้แจงให้สาธารณชนได้รับรู้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือนั้นที่จริงแล้วเกิดผลเสียอย่างไร

อาจารย์ พรเทพ

ความช่วยเหลือกันต่างประเทศกันหลัก คือ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสิ่งที่เรา มองก็ต้องมองความสัมพันธ์ในระบบราชการของไทยเรา ทักษะการมีน้อย นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีส่วนใหญ่อยู่ในมหาวิทยาลัย และนี่เป็นจุดที่ฝ่ายให้สามารถที่จะเข้ามาแทรกซ้อนอาศัย

จากช่องว่างนี้ให้ความช่วยเหลือคณาจารย์ทางคณาจารย์ทางคณาจารย์และเทคโนโลยี กันคว่ำสิ่งเหล่านี้ และนี่เป็นสิ่งที่ทำให้เขานำไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจและด้านอื่น ๆ อีก

ปัญหาอยู่ที่ว่าเราต้องมองความสัมพันธ์กันนี้กับระบบที่บริหารประเทศด้วยว่ามีความเอื้ออำนวยต่อการที่จะสนับสนุนทางคณาจารย์และเทคโนโลยีจริงจังหรือเปล่า

ความช่วยเหลือทางคณาจารย์และเทคโนโลยีคงจะเข้ามาแทรกซ้อนทางคณาจารย์เอกชนมากขึ้น ไม่ใช่แค่เพียงรัฐบาลเท่านั้นเอง องค์การเอกชนลักษณะอาจจะเป็นการผสมผสานเกิดขึ้น หรืออย่างองค์กรระดับนำผู้ทรงความคิดของการบริหารหรือการพัฒนาประเทศก็เป็นองค์กรหนึ่ง อย่างเช่น สถาบัน TDR เป็นความร่วมมือระหว่างนักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ เมืองหลายท่านเป็นศูนย์กลางแห่งความคิดหรือมันสมองให้แก่สภาพพัฒนา ฯ

อิทธิพลกันนี้ก็คงจะต้องมีสูงต่อไป เราจะดึงเรื่องนี้มาเป็นปัญหาสาธารณะได้อย่างไร และชี้ให้ทุกคนเห็นว่าเรื่องทำนองนี้ในทุกฝ่ายควรจะตระหนักอย่างไร

สรุป ดร. เวียน ธีระวิทย์

ประเด็นแรก เราต้องทำความเข้าใจทางเลือกว่าจะรับหรือไม่รับ ถ้าความช่วยเหลือผู้ให้ได้รับประโยชน์มากกว่าเสีย ผู้รับถ้ารับอย่างไม่พิจารณาอย่างนี้ไม่รับเสียเลยดีกว่า แต่ถ้าเลือกที่จะรับเฉพาะที่เป็นประโยชน์ก็ควรที่จะรับ

บางรัฐบาลก็ให้โดยมีมนุษยธรรม เช่น เยอรมันให้โครงการนิคมสร้างตนเอง ซึ่งอยู่กับคนยากจน ซึ่งจะเห็นผลสำเร็จได้ยาก

ประเด็นที่สอง โครงการถ้าเราแก้ไขไม่ได้มาก นึกหน่อยก็ควรทำ

โครงการช่วยเหลือของเยอรมันที่ให้แก่ไทยซึ่งมีผู้บริหาร ข้าราชการบางคนก็จ้างมาชั่วคราวตามโครงการ แต่ผู้ที่มีอำนาจจริงตามท้องถิ่นเป็นคนที่เพิ่งจบมหาวิทยาลัย แต่พอบริหารได้สักระยะก็กลายเป็นข้าราชการอาวุโสขึ้นมา ได้รับการส่งไปเรียนต่อหรืออบรม ก็ถูกระบบกลืนจุดยืนก็เปลี่ยนไปก็เข้ามาส่วนกลางทั้งหมด สิ่งเหล่านี้จะแก้ไขได้อย่างไร ถ้าแก้ไขไม่ได้มาก ควรที่จะใส่ตัวความสำเร็จของตัวเองขึ้นไปโดยตามลำดับขั้น

ถอดความและเรียบเรียงจากการสัมภาษณ์เรื่อง "ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วม" จัดโดยโครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 23-24 พฤศจิกายน 2517 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ

องค์การเกษตรกร : สถาบันเพื่อทางเลือกการพัฒนา

ผู้เสนอ	ศิริ ศาสกุล
ผู้เสนอ	สมภพ มานะรังสรรค์
ผู้วิจารณ์	เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
ผู้วิจารณ์	วิทยา สุจริตธนารักษ์
ผู้ดำเนินรายการ	ชาญชัย ลิ้มปี่ฮาก

อาจารย์สมภพ : “การพัฒนาองค์กรเกษตรกรภายใต้โครงสร้างการตลาดสินค้าการเกษตรในปัจจุบัน”

บทความนี้เป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาองค์กรเกี่ยวกับเกษตรกร โดยใช้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในที่นี้ คือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางตลาดของสินค้าเกษตร เรียกว่า เป็นปัจจัยทางด้านความสัมพันธ์ทางการผลิต

ความคิดในการใช้โครงสร้าง ในการตลาดเป็นตัวแปรในการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการพัฒนาองค์กรเกษตรกรนี้เก็บตกมาจาก การวิจัยการปรับปรุงโครงสร้างตลาดสินค้าเกษตร

ข้อสรุปที่สำคัญประการหนึ่ง จากงานวิจัยชิ้นนี้ถึงปัจจัยสำคัญในการที่จะไปเสริมสร้างปรับปรุงโครงสร้างทางการตลาดนั้น ก็คือ การที่ชาวไร่ชาวนาจะต้องมีองค์กรอันเข้มแข็งขึ้นมาปกป้องรักษารักษาผลประโยชน์ของเขา

ปัจจัยที่นำไปพัฒนาการขององค์กรเกษตรกรนั้น ไม่ได้มีเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นประเพณี วัฒนธรรม สังคมต่าง ๆ ก็มีมากด้วย

แนวคิดในการใช้องค์กรเกษตรกรในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาวไร่ชาวนา องค์กรเกษตรกรมีมรรควิธีในการที่จะเสริมสร้างพัฒนาการขององค์กรในทางด้านเศรษฐกิจ 2 ด้านด้วยกัน

1. บทบาทขององค์กรเกษตรกร ในด้านประสิทธิภาพในการผลิต การมีองค์กรที่เข้มแข็งนั้นสามารถที่จะนำไปสู่บทบาททางด้านนี้ได้อย่างน้อย 2 ด้านด้วยกัน

1.1 เป็นบทบาทในการหามาให้ได้ซึ่งปัจจัยทางการผลิตต่างๆ เช่น บัญชี ยาฆ่าแมลง การมีองค์กรนั้นจะนำไปสู่การลดการถูกโกงราคา สามารถประหยัดต้นทุนทางการตลาดต่างๆ ในการที่กลุ่มเกษตรกรสามารถซื้อหาปัจจัยต่างๆ นี้ที่ละจำนวนมากๆ แทนที่จะซื้อทีละเล็กละน้อย

1.2 บทบาทในการใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพการรวมตัวในรูปองค์กรก็ทำให้การเรียนรู้ การรับรู้ใหม่ของเกษตรกรนั้นสามารถที่จะนำไปสู่การพัฒนาขึ้นมาได้

2. บทบาทขององค์กรเกษตรกรในด้านการตลาดผลผลิต ซึ่งคงจะมีผล 2 ด้านด้วยกัน

2.1 การรวมตัวกันจะทำให้อำนาจการต่อรองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยอันหนึ่งที่สำคัญมาก คือ ปัจจัยทางด้านข่าวสาร การตลาด ซึ่งนำไปสู่อำนาจการต่อรองของเกษตรกร เมื่อเทียบกับพ่อค้า เพราะฉะนั้นการที่มีองค์กรเกษตรกรนั้น จะทำให้ความสมบูรณ์ ความคล่องตัวของข่าวสารเพิ่มมากขึ้นมา

2.2 การมีองค์กรเกษตรกรนั้นสามารถลดทอนขั้นตอนการตลาด (Marketing Shanel) แทนที่เกษตรกร จะต้องอธิบายผลผลิตของเขาผ่านหลายทอดกว่าจะไปถึงผู้บริโภค ก็สามารถลดทอนลงมาได้เพราะเกษตรกรมีผลผลิตมากพอในรูปของการรวมตัวกันขาย เมื่อมากพอก็ถึงถูกให้ผู้ซื้อในระดับสูงๆ ขึ้นไปมีโอกาที่จะลงไปสู่ในการเกษตร ในวันนี้ คือ ไปซื้อจากองค์กรได้ง่ายขึ้น

ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะมาสร้างความชอบธรรมของการเน้นหรือการส่งเสริมพัฒนาการขององค์กรเกษตรกรของไทย เมื่อแนวคิดนี้เป็นสิ่งที่สมควรและถูกต้อง มีคำถามว่าแล้วทำไมที่ผ่านมาองค์กรเกษตรกรจึงล้มเหลวจึงอ่อนแอมาตลอด เมื่อพิจารณาแล้ว Concept ของการพัฒนาองค์กรไม่ใช่ของใหม่ในประเทศไทย ย้อนหลังกลับไปเราเริ่มค้นกำเนิดการในเรื่องนี้มาตั้งแต่สมัยปลายรัชกาลที่ 5 เริ่มตั้งแต่การตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ ที่พิษณุโลก ในปี 2459 แต่ตัวเลขในปี 2522 สหกรณ์ที่เรียกว่าประสบความสำเร็จอยู่บ้าง สามารถรักษาผลประโยชน์ของตัวเองได้บ้าง มีประมาณไม่ถึง 2 % ของสหกรณ์ทั่วทั้งประเทศ และประเภทสหกรณ์คาบกลางคาบคอกพอพึ่งตัวเองได้บ้าง มีประมาณ 20 % และเกษตรกรที่อยู่ในสภาพที่อ่อนแอไม่สามารถพึ่งพิงตัวเองได้มี 60 กว่า % เป็นข้อมูลที่สะท้อนออกมาเป็นหน่วยงานของราชการเองถึงสภาพรูปร่างหน้าตาขององค์กรเกษตรกรเท่าที่มีพัฒนามาในทุกวันนี้

เมื่อพูดถึงความล้มเหลวความอ่อนแอ ของการพัฒนาองค์กรเกษตรกรอย่างกว้าง ๆ มีรายละเอียด 2 ระดับ คือ

1. ความล้มเหลวเกิดจากตัวองค์กรเองในระดับของจุลภาค
2. ความล้มเหลวขององค์กรเกษตรกรในระดับมหภาค

2.1 เกิดจากนโยบายการแทรกแซงองค์กรแบบที่เรียกว่า Top-Down Policy นโยบายการส่งเสริมองค์กรเกษตรกรจากบนมาล่าง โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 เกิดจากนโยบายซึ่งไร้เอกภาพของรัฐบาลในการส่งเสริมองค์กรเกษตรกรจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งพอจะยกเป็นรูปธรรมได้ คือ หน้าที่ขององค์กรเกษตรกร การทำธุรกิจ ให้ครบวงจรทางด้านการผลิต คือ มีทั้งทำหน้าที่ทางด้านกระบวนการผลิต เรื่องของการเสริมสร้างการเพิ่มพลังการผลิต การใช้ปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ การมีเทคนิคการบริหารต่าง ๆ ที่คล่องตัวขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อไร่ได้ แต่ปัจจุบันนี้หน้าที่ขององค์กรมีคนแอบมาช่วงชิงไปหลายหน่วยงาน เช่น ธกส. เข้ามาแบ่งงานของเกษตรกรด้านสินเชื่อเกือบทั้งหมดก็ว่าได้ องค์กรตลาดเพื่อการเกษตร (อทก.) เข้ามาแย่งหน้าที่ทางด้านการขายปุ๋ย ขายยาฆ่าแมลง แล้วเวลาที่องค์กรเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรจะไปกู้เงินก็ดี หรือจะไปซื้อหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มาใช้ก็ต้องไปพินอปปิเทากับหน่วยงานนี้ ไม่อย่างนั้นโอกาสที่จะได้ก็น้อยลงไป

รูปธรรมที่จะยกเป็นตัวอย่างว่าทุกวันนี้แม้แต่ ธกส. เอง นโยบายของ ธกส. ได้นำไปสู่ความขัดแย้งต่อพัฒนาการขององค์กรมากกว่าการเสริมสร้างเพราะว่าทุกวันนี้ 70% ของเงินกู้เอง ธกส. ที่ปล่อยกู้ออกไปนั้น ปล่อยกู้ให้แก่ลูกค้า ธกส. ซึ่งลูกค้า ธกส. จัดตั้งขึ้นมาเองและมีข้อแม้ว่าลูกค้า ธกส. ที่จัดตั้งขึ้นมาเองจะต้องไม่สังกัดองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มนี้โดยเฉลี่ยแล้วได้รับสินเชื่อจาก ธกส. รายหนึ่ง 8,000 กว่าบาท ในขณะที่สหกรณ์ได้รับสินเชื่อทั้งหมด 20 กว่า % ของสัดส่วนทั้งหมดที่ปล่อยกู้ของ ธกส. รายหนึ่งได้ประมาณ 2,000 บาท กลุ่มเกษตรกรปัจจุบันนี้้อยมากไม่ถึง 1 % ของเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับจาก ธกส. จากเงินปล่อยกู้ทั้งหมดของเขา ปรากฏว่ากลุ่มลูกค้าของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นองค์กรที่ค่อนข้างจะกว้างขวาง ปรากฏว่าได้รับกันรายหนึ่งไม่กี่ร้อยบาท แสดงให้เห็นว่าหน่วยราชการซึ่งได้รับอิสระจากการ

บริหารงานไม่ได้นำไปสู่การบริหารงานกันเพื่อที่จะไปเสริมสร้างองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็งขึ้นมา ในขั้นตอนของขบวนการผลิต และในขั้นตอนของตลาดยิ่งชัดใหญ่ ปัจจุบันนี้เองมีหลายหน่วยงานของราชการซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ทางการตลาด ซึ่งทำให้ภารกิจหรือหน้าที่ทางการตลาดขององค์กรเกษตรกรอ่อนแอไปโดยปริยาย

สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ไปจำกัดกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจขององค์กรเกษตรกรไม่ให้พัฒนาไปได้เพราะว่าจะต้องพึ่งพิงต่อหน่วยงานของราชการ ซึ่งตั้งขึ้นมาหลายหน่วยงาน ซึ่งหลาย ๆ หน่วยงานก็ไม่มีเอกภาพในการที่จะประสานกันเพื่อจะนำไปสู่การเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์กรเหล่านี้

การพัฒนาองค์กรเกษตรกรภายใต้โครงสร้างการตลาดสินค้าการเกษตรในปัจจุบัน

เมื่อพูดถึง โครงสร้างทางการตลาด น่าจะเป็นกิจกรรมที่สำคัญอันหนึ่งขององค์กรเกษตรกรซึ่งมีงานหลักคือจะต้องทำหน้าที่ทางด้านธุรกิจในการกินการอยู่ ในการค้าขายของเขา ในการที่จะแลกเปลี่ยน

ขั้นตอนและกลยุทธ์ในการที่จะไปพัฒนาองค์กรเกษตรกรโดยใช้โครงสร้างทางการตลาดที่ผ่านมา ความผิดพลาดประการหนึ่งได้เกิดขึ้น คือ เราได้มีการใช้นโยบายแบบสำเร็จรูป ไม่มีการแยกแยะว่ามีขั้นตอน กลยุทธ์อย่างไร ในการที่จะไปเสริมสร้างพัฒนาการองค์กรนี้ เพราะว่าเมื่อคุณไปให้ลึก ๆ แล้วลักษณะโครงสร้างของปัญหา ทางด้านความสัมพันธ์ทางการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างทางการตลาด ในภาคการเกษตรของเรานั้น ไม่เหมือนกับความแตกต่างของโครงสร้างการตลาด ในที่นี้อย่างน้อย 2 ลักษณะด้วยกัน

1. เป็นความแตกต่างทางโครงสร้างการตลาด ตามรายพืช
2. เป็นความแตกต่างทางโครงสร้างการตลาด ตามรายพื้นที่

หมายความว่า แม้จะเป็นพื้นที่เดียวกัน แต่ถ้าปลูกต่างพื้นที่กันแล้วก็ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการผลิต แยกแยะ หลากหลาย แยกต่างกันอย่างออกไป เป็นแกนหลักที่จะนำเสนอ

โครงสร้างการตลาดของสินค้าการเกษตรนั้น มีความแตกต่างกันตามรายพืช นั้น เราแยกแยะออกมาได้ 4 กลุ่ม

1. ตลาดสินค้าเกษตรแบบอิสระ คือ มีการแทรกแซงจากรัฐบาลน้อยแยกเป็น 2 กลุ่มย่อย

1.1 ตลาดสินค้าเกษตรแบบอิสระซึ่งมีระบบตลาดแบบก้าวหน้า คุ้ได้จากโครงสร้างของอุปสงค์ซึ่งจะมารองรับสินค้าชนิดนี้ว่ามีกว้างพอสมควร มีผู้ซื้อมากมายพอสมควร และมีตลาดทั้งในและต่างประเทศรองรับพอสมควร จนมีปรากฏการณ์รูปธรรมสะท้อนออกมา คือ มีการซื้อขายแบบตลาดล่วงหน้ากัน สินค้าชนิดนี้มี ข้าวโพก ยางพารา หลังจากลดค่าพรีเมียลง

1.2 ตลาดสินค้าการเกษตรที่มีโครงสร้างแบบล่าหลังเป็น พีช รองต่าง ๆ ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ถั่วลิสง เป็นพีชที่ก้องผ่านวิธีการตลาดหลายขั้นตอนกว่าจะไปถึงตลาดปลายทาง

กลุ่มที่ 3-4 เป็นสินค้าจากการเกษตรที่น่าจับตามองโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการประชุมสมัชชาในครั้งนี้เป็นการเสนอแนวคิดบางประการไปสู่การวางแผน ฯ 6

โครงสร้างการตลาดในช่วง 4-5 ปีต่อไป จะมีแนวโน้มเข้ามาสู่ตลาดแบบที่ 3 หรือ 4 มากขึ้น

2. ตลาดภายใต้สัญญาข้อตกลง Contract Market เป็นตลาดที่ผู้ซื้อผู้ขายมีการทำสัญญาล่วงหน้ากัน มีการกำหนดกันแน่นอนว่าจะต้องส่งมอบกันเท่าไร

3. ตลาดแบบไร่นาขนาดใหญ่ 3 กับ 4 โดยเนื้อหาแล้วไม่แตกต่างกันเท่าไร แต่ต่างกันในรูปแบบ มีแนวโน้มที่ประกาศออกมาอย่างชัดเจน ในกรณีของแผน ฯ 6 คือ ในช่วงทศวรรษต่อไปนี้ คือ ทศวรรษแห่งการรณรงค์ให้การผลิตในไร่นาของเรา มีการผลิตที่เรียกว่าการเกษตรแบบครบวงจร เพราะฉะนั้นแล้วรูปแบบ 3-4 ใกล้เคียงกับการเกษตรแบบครบวงจร การเกษตรแบบสัญญาข้อตกลงจะมีแนวโน้มที่ขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันการผลิตแบบไร่นาขนาดใหญ่ยังไม่ขยายตัวมาก การผลิตแบบไร่นาขนาดใหญ่ คือ การผลิตที่นายทุนผู้ประกอบการลงไปทำไร่เอง มีรูปแบบทางความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบนายทุนกับกรรมาชีพในระดับไร่นาอย่างชัดเจน รูปแบบสัญญาข้อตกลงถือว่าผู้ผลิตในไร่นา คือ เกษตรกรนั้นโดยรูปแบบแล้วยังเป็นเจ้าของกิจการอยู่ โดยเนื้อหาแล้วอาจไม่ใช่ประสิทธิภาพในการผลิตของตัวเกษตรกรมาให้เต็มที่ โดยการไปสร้างความรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของและพยายามที่จะมี Specialization ความชำนาญการเฉพาะอย่างในการผลิต

4. ตลาดแบบกึ่งควบคุม เราจะใช้โครงสร้างตลาดแบบนี้เป็นตัวอย่าง เป็นกลยุทธ์ขั้นตอนการพัฒนาองค์กรเกษตรกรได้อย่างไร

การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดตามรายพื้นที่ อีกตัวที่เราจะต้องพิจารณา สินค้าการเกษตรนั้นถึงแม้ว่าจะเป็นพืชตัวเดียวกัน เช่น ข้าว แต่ถ้าปลูกต่างพื้นที่กันแล้วโครงสร้างการตลาดก็แตกต่างกันไปอย่างชัดเจน เช่น ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง ภาคเหนือตอนบนอัตราการใช้เครื่องที่คิดในการทำนาเฉลี่ยประมาณ 6 ไร่ ต่อครัวเรือน 1 ไร่ ปลูกข้าวได้ 5 กิโลกรัม 1 ครัวเรือนปลูกข้าวได้ประมาณ 3 เกวียน ส่วนใหญ่ 80% เป็นข้าวเหนียว เพราะฉะนั้นเป้าหมายหลักของเกษตรกรภาคเหนือตอนบนก็คือการปลูกข้าวไว้บริโภคเองในครัวเรือน เป็นการผลิตตามระบบยังชีพมากกว่าที่จะตอบสนองต่อตลาด

ส่วนการทำนาในภาคเหนือตอนล่างส่วนใหญ่ปลูกข้าวเจ้า พื้นที่การใช้เครื่อง 30 ไร่/1 ครัวเรือน 1 ครัวเรือนทำนาได้ประมาณ 10 กว่าเกวียน เมื่อหักส่วนหนึ่งไว้กินเองแล้ว ยังมีมากพอที่จะนำมาขาย โครงสร้างตลาดเริ่มคึกคักเข้ามา เพราะฉะนั้นกลยุทธ์ที่จะไปเสริมสร้างองค์กรเกษตรกรให้ทำหน้าที่ทางด้านการตลาดได้ ต้องแตกต่างกันระหว่างภาคเหนือตอนบนกับตอนล่าง

นั่นคือ ธรรมชาติประการแรกของความแตกต่างระหว่างโครงสร้างสินค้าเกษตรตามรายพื้นที่ ทั้งๆ ที่เป็นพืชชนิดเดียวกัน

มันสำปะหลัง ดูประหนึ่งว่ามีนัยสำคัญทางด้านการเงินเข้าไปเกี่ยวข้องมาก แต่ถ้าเมื่อเราแยกภาคออกมาแล้ว เห็นได้ชัดว่าโครงสร้างตลาดแตกต่างกัน 57-60% ของมันสำปะหลังที่เราปลูกนั้น ปลูกในภาคอีสาน ขณะที่เหลือปลูกในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคเหนือเป็นส่วนน้อย การปลูกมันสำปะหลังในภาคอีสานนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปลูกแบบ การผลิตแบบน้อยทุนน้อยหมายความว่า เกษตรกรรายเล็ก รายน้อยยังมีโอกาสที่จะถือครองที่ดิน ทำการปลูกแบบรายเล็ก รายน้อย 5 ไร่ 10 ไร่ แต่ขณะเดียวกัน การปลูกมันสำปะหลังในภาคตะวันออกนั้นมีการปลูกที่มีแนวโน้มมาทางแบบไร่นาขนาดใหญ่ ซึ่งนายทุนเข้าไปหาที่ดินขนาดใหญ่ แล้วจ้างคนไปเพาะปลูก ฉะนั้นแล้วถ้ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหามันสำปะหลังจะต้องเอาปัจจัยเหล่านี้เข้าไปพิจารณาคือว่าในที่สุดแล้วผลพวงของปัญหาตกอยู่กับใคร ตกอยู่กับนายทุนผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถปลูกมันสำปะหลังได้ทีละมาก ๆ หรือว่าไปตกอยู่กับเกษตรกรรายเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งยากจนจริงๆ กันแน่

ข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนในการพัฒนาองค์กรเกษตรกรภายใต้โครงสร้างตลาดสินค้าเกษตรปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน

1. ขั้นตอนระดับนโยบายหรือระดับบน ซึ่งผู้เข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบก็เป็นราชการ ควรมีการดำเนินการดังนี้

1.1 เป็นนโยบายทางตรง ควรจะจัดองค์กรประสานงานให้หน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตลาดและการผลิตของสินค้าเกษตรต่างๆ ให้ประสานกัน เอกภาพของนโยบาย รัฐบาลจะต้องมีการพิจารณาถี่ถ้วนมากขึ้นไม่ว่าจะเป็น ธกส. อตก. อคส. และนโยบายทางตรงอีกด้าน คือ ในด้านที่เกี่ยวกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเกษตรกรโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร ซึ่งรับผิดชอบสหกรณ์ หรือกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งรับผิดชอบกลุ่มเกษตรกร หน่วยงานเหล่านี้ควรปรับปรุง คุกโลบายในการพัฒนาองค์กร แทนที่จะไปเน้น Top-Down Policy หรือส่งเสริมจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง ควรจะเน้นนโยบายลักษณะที่มีส่วนร่วมต่างๆ ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมองค์กรพัฒนา Bottom up หรือว่าจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนเพิ่มมากขึ้น

1.2 นโยบายทางอ้อม ผลผลิตเกษตรซึ่งมีโครงสร้างตลาดแบบอิสระรัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการแข่งขันในระดับต่างๆ ของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับส่งออกในสินค้าหลักๆ ต่างๆ เช่น ข้าวโพก ข้าว ยางพารา โดยเฉพาะพืชชนิดหนึ่ง ซึ่งมีศักยภาพทางการตลาดที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างพัฒนาการขององค์กรเกษตรกรให้เห็นชัด คือ **ข้าวโพก** ความต้องการข้าวโพกของเรา ซึ่งประเทศไทยผลิตได้มาก ประเทศอื่นผลิตได้น้อย ในโลกปัจจุบันมีอยู่ 5 ประเทศ ซึ่งสามารถส่งข้าวโพกไปขายได้มีหนึ่งกว่า 5 ล้านตัน แล้วไทยเราก็เป็นหนึ่งในเอเชีย ความต้องการของข้าวโพกเฉพาะตลาดในเอเชียมีอยู่ประมาณ 30 ล้านตัน แต่ความสามารถในการส่งออกของเรานั้นมีล่าสุดประมาณ 2 ล้านตัน (2526) เพราะฉะนั้นแล้วเมื่ออยู่จาก Demand ในระดับต่างประเทศซึ่งจะมารองรับกับข้าวโพกไทยมีแนวโน้มที่จะมาซื้อเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าเราจะมีคู่แข่งที่นำก็คือสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าเมื่อเราแก้ไขตัวแปรบางตัว เช่น ปัญหา Elfa Toxin ต่างๆ ใ้กักพอจะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ สัญญาณอันหนึ่งที่ได้ชัดในตอนนั้น คือ ตอนนั้นมีโรงอาหารสัตว์ใหญ่ๆ เริ่มมีการที่จะเข้าไปทำสัญญาซื้อตกลงเข้าไปผูกมัดเกษตรกรให้ส่งมอบผลผลิตต่างๆ ให้กับโรงงานตัวเองโดยตรง แทนที่จะเข้าไปแย่งซื้อกับพ่อค้าต่างๆ เหมือนที่ผ่านมา เป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่าตัวแปรทางการตลาดเริ่มก็คึกคักขึ้นอย่างมาก ฉะนั้นแล้วถ้าเราจะ

ไปเสริมสร้างองค์กรเกษตรให้ Area การรวมกลุ่มกันได้อย่างไร และการ Draw กลับตัวแปรคู่ ค้ำค่าง ๆ ได้อย่างไร แล้วน่าจะเป็นประโยชน์

ทางด้านสินค้าเกษตรที่ควบคุม เช่น มันสำปะหลัง หรือกาแฟ มีการควบคุมในระดับส่งออก และในระดับการนำเข้า มีปาล์ม น้ำมัน ถั่วเหลือง

การที่รัฐบาลมีการควบคุมอยู่ ถ้าเมื่อว่าเราจะใช้ความเหนือกว่าของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายควบคุมของรัฐบาลในการที่จะไปเสริมสร้างองค์กรเกษตรกรก็อาจทำได้ในระดับหนึ่ง เช่น เวลาที่โรงงานอาหารสัตว์ร้องเรียนมาว่าผลผลิตไม่พอใช้อยากจะสั่งเข้า รัฐบาลก็อาจจะให้ส่งเข้าส่วนหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งต้องไปซื้อจากองค์กรเกษตรกร

แนวโน้มของสัญญาข้อตกลง ซึ่งเป็นลักษณะการเกษตรแบบครบวงจรซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เราจะช่วงชิงแนวโน้มเหล่านี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการขององค์กรการเกษตรได้อย่างไรบ้าง เวลาที่เอกชนจะลงไปทำการเกษตรแบบนี้ เอกชนจะเรียกร้องหลาย ๆ ด้านจากรัฐบาล เช่น ไปสร้าง In fra-Structure รัฐบาลเองก็มักจะเห็นด้วย แต่เราจะผลักดันสิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเกษตรกรอย่างไร หมายความว่านายทุนผู้ประกอบการซึ่งจะไปทำสัญญาแบบนี้ เวลาไปทำสัญญาก็ขอให้เขาไปทำโดยผ่านองค์กรเกษตรกร ซึ่งผลักดันได้ในระดับหนึ่ง

2. การพัฒนาองค์กรเกษตรกรในระดับล่าง หรือระดับที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรค่อนข้างมาก ซึ่งสอดคล้องกับหัวข้อการสัมมนา เวลาที่จะไปเสริมสร้างพัฒนาการขององค์กรเกษตรกรโดยใช้ปัจจัยทางด้านการตลาดต้องแยกเป็น 2 ด้าน

2.1 เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพการตลาดสูง ควรจะสร้างกิจกรรมขององค์กรเกษตรกรทางด้านเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง เช่น ทำให้เขามีโอกาสที่จะมาเรียนรู้หรือทำหน้าที่ทางด้านการตลาดเพิ่มขึ้น

2.2 เกษตรกรซึ่งอยู่ในพื้นที่ยากจนต่าง ๆ โครงสร้างการผลิตยังเป็นแบบยังชีพอยู่ ต้องมีวิธีการอีกแบบหนึ่ง ไปสร้างความหลากหลายของกิจกรรมซึ่งสามารถทำให้เขาขึ้นหยัดด้วยตัวเอง

ศิริ ศาสกุล

การพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร โรงงานอาหารสัตว์มีคนงานไปทำงาน เขาก็มีส่วนร่วมเหมือนกัน หรือสภาพลที่ทางอำเภอแต่งตั้งให้ไป นายอำเภอสั่งให้ทำแบบนี้เขาก็

มีส่วนร่วม ซึ่งความจริงแล้วไม่ใช่ คำว่าประชาชนมีส่วนร่วมหมายถึง การให้ประชาชนทำเอง คัดสินใจเอง ในเรื่องการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น ทราบใดที่รัฐบาลไม่เคารพศักยภาพของประชาชนนั้นไม่มีทางที่จะหนีออกจากความเป็นทาสคนอื่น เพราะฉะนั้นสิ่งนี้คือสิ่งที่เราต้องการมาสร้างศักยภาพของประชาชนให้เกิดขึ้น

ปัญหาของประชาชนในขณะนี้ คือ การสูญเสียผลประโยชน์ที่ทำให้เขายากจน ยากจนจนถึงที่สุดเป็นการทำลายศักยภาพโดยสิ้นเชิง ประชาชน 10 กว่าล้านคนไม่มีอะไรจะกินเป็นโรคขาดอาหารทั่วประเทศ เป็นการทำลายศักยภาพโดยสิ้นเชิง ถ้าการทำลายเกิดจากภาวะธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม ไม่เป็นไร แต่สิ่งที่ทำให้ธรรมชาติฝนแล้ง น้ำท่วม นั่นก็คือ องค์กรของรัฐบาลเป็นผู้ทำลาย ผลผลิตที่ค่านั่นก็คือองค์กรของรัฐเป็นผู้ไปสร้างให้เกิดและที่ร้ายที่สุดก็คือระบบทุนนิยมที่ไปทำลายศักยภาพของเขา ในชนบทการให้เงินกู้ 1,000 บาท เอาข้าวเปลือก 80 ถัง ถังละ 10 กิโล กิโลละ 3 บาท 2,400 บาท ในรอบ 6 เดือน ถ้าเห็นผลผลิตแล้วจึงจะจ่าย จ่ายแล้วคิด 80 ถัง ขนาดของถังก็ใหญ่ บั้ย 7 กระสอบ ราคา 200 บาท เอาข้าวเปลือกมา 20 ถัง ถังกิโลละ 3 บาท เป็น 600 บาท ข้าวสารธรรมดา เอ วัน ราคา 400 บาท เอาข้าวเปลือก 40 ถัง รายการ 3 อย่าง ลงทุน 1,650 บาท รับคืน 4,200 บาท รับคืนเท่าไร เป็นศักยภาพของเกษตรกรที่ถูกเอามาสู่มือของผู้ไม่ได้ทำการผลิตของคนในเมือง แล้วเขาเอาส่วนเกิน 2,250 บาท เป็นทุนให้กู้ต่อเอากลับคืนต่อโดยการซื้อเสียงชาวบ้านต่อ ลงทุนสร้างอาบอบนวด ในท่กลับ วลว ซึ่งไม่ใช่วัฒนธรรมของคนไทย ถ้าเงินส่วนเกินอยู่ในมือเกษตรกร สิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้น แต่บังเอิญไปอยู่ในมือของคนที่ไม่ได้ทำการผลิต เพราะฉะนั้นการทำอะไรก็ไม่นึกถึงศีลธรรม เพื่อจะได้สิ่งทั้งอกเงยออกมา นอกจากนั้นซื้อรถยนต์คันละ 4 ล้าน 5 ล้านมาใช้อะไรเกิดขึ้นกับประเทศชาติ พฤติกรรมเหล่านี้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทย พฤติกรรมเหล่านี้ต่อเนื่องไปถึงสาเหตุอาชญากรรม โสเภณีต่อไปอีก ในขณะที่คนในชนบทนี้ไม่มีข้าวจะกินแต่คนในเมืองกลับทำในสิ่งที่สร้างความพินาศต่อบ้านเมืองตลอดเวลา เป็นสาเหตุพื้นฐาน

การจะไปช่วยเหลือเกษตรกรต้องมืองค์กร องค์กรนั้นทำหน้าที่อย่างไร องค์กรนี้จะมาเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์ให้ ถ้าไม่มีองค์กรแล้วจะพัฒนาไปไม่ได้

ลักษณะขององค์กรเกษตรกร มีสมาชิกเป็นลำดับแรกมาเป็นหน่วยเกษตรกรกรม มาเป็นคณะกรรมการมีการเลือกตั้งทุกระดับส่วนคณะกรรมการดำเนินการจะเลือกหาผู้จัดการและพนักงานของกลุ่มเกษตรกร ถ้าเป็นองค์กรใหญ่แล้วต้องระวังการแทรกแซงของระบบราชการ

การที่จะพัฒนาองค์กรนี้มีปัญหามากมาย องค์กรอยู่ตรงกลางองค์กรต้องมีผู้นำ เพราะ ว่าตัวเกษตรกรเองในฐานะผู้ผลิต แต่องค์กรที่เป็นแบบระบบสหกรณ์นั้นงานใหญ่ คือ การตลาด และที่สำคัญที่สุดคือเรื่องราคาจะพัฒนาองค์กรโดยปราศจากการที่จะคิดถึงกำไรราคาผลผลิตไม่ได้ สิ่งที่เป็นแควงหิ้งจะมีองค์กรพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ข้างล่างบีบขึ้น ข้างบนบีบลง ปัญหาจุดที่จะ ประสานอยู่ที่ไหน

ถ้าหากจะพัฒนาองค์กรให้เป็น ไปได้นโยบายหลักคือ รัฐบาล เห็นความสำคัญของ องค์กรนี้แล้วหรือยัง การให้สินเชื่อไม่สำคัญเท่าราคา เกษตรกรไม่พอใจที่ต้องไปกู้เพื่อเป็นหนี้ แต่เขาพอใจที่จะขายข้าวได้ราคาเท่าไร เพราะการกู้แล้วเป็นหนี้แล้วไปก้อรากลาง ทำให้เขาเป็น หนี้ตลอดคนนอกจากรัฐบาลแล้วในสภาพท้องถิ่นเองมีการครอบงำจากสภาพท้องถิ่นอยู่มาก ประชาชน ที่ยากจนต้องไปอาศัยเขา เมื่ออาศัยเขาไม่กลัวที่จะพูดอะไร

ระบบตลาดของข้าวในปัจจุบัน ออกก. ไปทำหน้าที่รับซื้อข้าวโดยใช้ฉางโรงสีโดยหน้าที่ ของ ออกก. นั้น เป็นผู้ทำหน้าที่การตลาดแทนเกษตรกรในที่ตรงกลางไม่ใช่ไปรับซื้อเองหรือขาย เอง และในที่สุดระบบนี้กลายเป็นการร่วมมือกับโรงสีการค้าข้าวชาวบ้าน ความจริงแล้วหน้าที่ ของ ออกก. ทำเหมือนกับสหกรณ์การเกษตรที่มีชุมนุมสหกรณ์อยู่ค่อนข้าง ทำหน้าที่ดำเนินการตลาด ระดับประเทศ และระบุดัดในพระราชกฤษฎีกาของ ออกก. ว่าส่งเสริมสถาบันเกษตรกรให้เจริญ ขึ้นเพื่อมาเป็นเจ้าของ ออกก. แต่ในทางปฏิบัติกลับไปทำหน้าที่ซื้อขายร่วมกับโรงสีเอง ซึ่ง ออกก. ทำไม่ถูก หน้าที่ของ ออกก. ควรจะส่งเสริมสถาบันเกษตรกรให้ทำธุรกิจในพื้นที่เอง เพื่อ ตักฟ้อค่าคนกลางในท้องถิ่น

ใน ออกก. มีคณะกรรมการ 15 คน เป็นตัวแทนของเกษตรกร 2 คน ปัญหา คือ การทำอย่างไรให้ตัวแทนเกษตรกรมีเกินครึ่งของคณะกรรมการบริหารของ ออกก.

ปัญหาการแปรสภาพของกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร ซึ่งรัฐบาลทุกครั้งเขา อยากให้แปรสภาพ ความจริงกลุ่มเกษตรกรก็แล้ว แล้วเอาไปใส่สหกรณ์ที่แล้ว เป็นการยึดทรัพย์ เขาเพื่อแก้ปัญหานี้ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาหรือ

กฎหมายสหกรณ์ใหม่ และอย่าให้มีการควบคุมมากนักให้เขาเป็นอิสระ รู้ว่าเป็นของเขาเองในท้องถิ่นนั้นเขาถึงจะร่วมทำงานกับเราด้วย ปัญหาคือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ยอมรับในสิ่งนี้เพราะผลประโยชน์มหาศาลที่ควบคุมอยู่ ปี 2526 รัฐบาลลงทุนสงเคราะห์เกษตรกร 365 ล้านบาท วัตถุประสงค์เพื่อซื้อข้าวเปลือก อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 กับเอาไปฝากธนาคารกินดอกเบี้ยร้อยละ 13 ชาวบ้านไม่ได้ขายข้าวเลย คือ ผลประโยชน์มหาศาลที่มีอยู่กลไกของสหกรณ์นั้น โดยไม่ยอมให้ชาวบ้านรับผิดชอบเอง

ตัวอย่างที่กลุ่มเกษตรกรทำนาเจียง ชี้ให้เห็นว่า สภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน สินค้าแพง แต่กลุ่มเกษตรกรทำนาเจียงทั้งวันค้าเอง ขายของถูก การให้สินเชื่อดอกเบี้ยร้อยละ 12 บัญชีคอกเบี้ยต่ำกว่า ออก. คิคค่าบริการ 5 บาท ข้าวสารคิคคอกเบี้ยร้อยละ 12 เท่าเงินกู้ เพราะฉะนั้น เกษตรกรเสียเงินไม่ถึง 2,000 บาท อีก 2,000 กว่าบาทนำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัยได้เพิ่ม การออม ปรับปรุงการผลิต ขยายการผลิตและลดปัญหาการว่างงานและปัญหาอาชญากรรมก็จะลด ถ้าเราใช้วิธีการนี้ทั่วประเทศอาจจะได้ผล

รศ. ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์ : ผู้วิจารณ์

การเกิดกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การพัฒนาอะไรมากมายนัก เพราะว่ามีปัญหาที่จะต่อสู้กันอีกมากมาย ปัญหาเรื่องการเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเป็นปัญหาสืบทอดมาตั้งแต่สมัยที่เกิด จักรวรรดิ Reformation ก็เป็น Reformation ที่ไม่ได้ Reform อะไรเลยในทางเศรษฐกิจเลยและทอดทิ้งไม่สนใจอะไร ถ้าจะมีการพัฒนาทางด้านอื่น ทางด้านเศรษฐกิจจะทั้งหมด ทำให้สภาพอยู่ในลักษณะนี้มาตั้งแต่ต้น พอจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เจ้าโครงสร้างเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ก็ไม่มีใครยอมรับ ซึ่งอันนั้นจะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย

เมื่อลักษณะอย่างนี้รัฐบาลของไทยที่ทำงาน ก็ทำแบบผ้าซาดแล้วก็ปะออกมาในรูปแบบสหกรณ์บ้าง กรมส่งเสริมสหกรณ์บ้าง ในเมื่อแนวความคิดหลักไม่ได้เปลี่ยนมาตั้งแต่ต้น การแก้ปัญหาก็เลยเป็นการแก้เฉพาะหน้าซึ่งบางอันมีความสำคัญ เช่น ปฏิรูปที่ดิน กฎหมายเรื่องปฏิรูปที่ดินก็มีอยู่ไม่กี่ฉบับ นโยบายการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่ดินและชาวนาของทุกรัฐบาล จะไม่มีการแก้ไขในลักษณะที่เป็นเรื่องน่าสนใจอะไรเลย เป็นเรื่องเฉพาะหน้าทั้งสิ้น ถ้าคุณนโยบายอย่างนี้รัฐบาลไม่ได้มีความจริงใจที่จะช่วยเหลือเกษตรกรเลย ระบบราชการรู้ปัญหาแต่ไม่ยอมแก้ปัญหาคือ

กลุ่มเกษตรกรไม่ได้เป็นกลุ่มที่มีพลังสำคัญในทางการเมือง ซึ่งมีอำนาจในการที่จะผลักดันรัฐบาลให้ดำเนินการได้เลย การแก้ปัญหาของรัฐบาลโดยการจัดตั้ง ธกส. เป็นการจัดตั้งโดยรัฐบาล และกับบริการคนที่รัฐต้องการจะบริการ ไม่ได้บริการเกษตรกรทั่วไป ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดปัญหามากมายในการที่เราจะมองว่ากลุ่มเกษตรกรจะทำอะไร ได้บ้าง ตัวอย่าง กลุ่มเกษตรกรอย่างแผ่นดินที่บ้านพลุ หากใหญ่ กับกลุ่มเกษตรกรทำนาเฉียง สุรินทร์ มีเรื่องที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งเชิงทฤษฎี คือ เรามักจะคิดว่าชาวนาชาวไร่ เป็นอยู่อย่างนี้ชั่วนาคาบ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงแต่ถ้าดูในระยะไม่กี่ปีก็เปลี่ยนแปลง ชาวนาเขารู้จักคิด รู้ว่าอะไรจะเป็นประโยชน์ที่ตัวเองจะพึงมีพึงได้ในขบวนการเศรษฐกิจ โดยอาศัยสภาพแวดล้อมบางอย่างเอื้ออำนวยนี้คือ ความเป็นเหตุเป็นผลของชาวนาทำให้กลุ่มเกษตรกรเป็นไปได้ในระดับหนึ่ง ชาวนาพร้อมที่จะเปลี่ยนสภาพชีวิตและทัศนคติของตน แต่กลุ่มเกษตรกรต้องการผู้นำที่ดี การพัฒนา กลุ่มเกษตรกรไม่ได้พัฒนาขึ้นมาและเพื่อจะตั้งตัวเองเป็นเอกราช แต่พัฒนาขึ้นมาในท่ามกลางที่ต้อง การความช่วยเหลือจากหลายฝ่าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาล ความกตัญญู ความ อ่อนของชาวนาเขาคงมีปฏิสัมพันธ์หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับโลกภายนอก โลกเศรษฐกิจ ภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลต้องช่วยเหลือ สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรมีสมรรถภาพหรือ มีความสามารถที่จะกระทำการต่อไป เช่น มีศูนย์อบรมในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก 50% คือ รัฐบาล เป็นการติดต่อในเชิงซึ่งต้องอาศัยเขาทั้งนั้น แต่อีกส่วนหนึ่งต้องติดต่อกับพ่อค้าและเป็น ส่วนที่มีปัญหา มาก องค์การเกษตรกรทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรในกลุ่มของตัวเองได้จริงให้ตัวเองลืมตาอ้าปากได้ ทำให้เกษตรกรรู้จักปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตของตัวเองในบางลักษณะ สามารถตัดทอนพ่อค้าย่อยได้ และถ้าทำให้เกษตรกรเข้าใจถึงเรื่องอุปสงค์ อุปทาน ของตลาดได้ จะดีในเรื่องนี้เราคงมองถึงการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเกษตรกรในปัจจุบันว่าเราสามารถเปลี่ยนได้ และผู้นำที่ดีก็ควรลงไปช่วยเกษตรกร

ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง : ผู้วิจารณ์

ปัญหากรณีสหกรณ์ล้มเหลวมีเหตุผล 3 ประการ

1. เป็นของราชการและราชการเป็นผู้สร้าง
2. สหกรณ์กว้างเกินไป กินความหลายตำบลหลายพื้นที่ ในขณะที่ประชาชนไม่ได้มีปัญหาพร้อมและคนหลากหลาย สหกรณ์ในระดับตำบลก็ยิ่งกว้างเกินไป เพราะในระดับตำบลหรือ

ในระดับหมู่บ้านจริง ๆ แล้วถ้าไปคุยคนในระดับตำบลหรือหมู่บ้านแล้วเกษตรกรไม่ได้เหมือนกัน ถ้าแยกชนชั้นแล้วจะเห็นได้ชัดเจนในชนบท เกษตรกรที่หาผลประโยชน์กันเองก็มีและมีความสัมพันธ์ส่งต่อกับภายนอก สัมพันธ์กับข้าราชการ สัมพันธ์กับพ่อค้าภายนอกก็มี เพราะฉะนั้นการรวมตัวกันของเกษตรกร โดยไม่ได้แยกแยะกลุ่มบุคคลเป้าหมาย คุ้แก่พื้นที่นั้นอันตราย เพราะเขาไม่ได้มีปัญหาพร้อม เขาเข้ามาหาผลประโยชน์ร่วม และยังเอาเขามาเป็นผู้มีอิทธิพลมาร่วม ซึ่งเป็นพ่อค้า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมักจะเป็นประธานซึ่งเห็นอย่างชัดเจนว่า การรวมแบบนี้ ประธานหรือพ่อค้า ไม่ได้มีกิจกรรมร่วมด้วยแต่เข้ามาเป็นประธาน ซึ่งเราต้องทบทวนว่ากลุ่มบุคคลเป้าหมายสำคัญใหม่ หรือจะเอาแก่พื้นที่เป้าหมาย ซึ่งในแผน ฯ ๕ ที่ขึ้น มองชาวไร่ชาวนาที่ขึ้นแต่ลงไปแก่พื้นที่เป้าหมายแต่ไม่ได้กลุ่มบุคคลเป้าหมาย และกลุ่มดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้จริง ๆ หรือเปล่า และในที่สุดแล้วเราไปรวมกลุ่มอุปถัมภ์เก่า ในลักษณะของกลุ่มที่เขายึดโยง ด้วยระบบอุปถัมภ์เข้าไปด้วยกันอีกหรือเปล่า แล้วการรวมตัวกันเพื่อมีอำนาจต่อรองคนอื่นจะเกิดใหม่ หรือเป็นการรวมตัวกันเพื่อร้องขอตลอดเวลา

3. สหกรณ์นั้นมีการทุจริต เกิดจากกฎเกณฑ์ของข้าราชการที่ไม่เอาจริงจัง แต่ทั้งหมดนั้นจากการที่รวมเอากลุ่มเป้าหมายไม่ชัดเจนเอาคนที่มึสติปัญญาที่คิดว่า มีอิทธิพล ผลประโยชน์ที่เขาเคยหากินกับชาวบ้านด้วยกันอยู่แล้วรวมอยู่ในนั้น และยังทางการเน้นผู้นำอย่างเดียว เขาไปฝึกอบรม คนพวกนั้นก็เปลี่ยนชนชั้น และขีดตัวเองขึ้นไปในขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกธรรมดานั้นไม่เคยได้รับการพัฒนาทางความคิด และไม่เคยที่จะควบคุมผู้นำคนนั้นได้ ในเมืองไทยยังอาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์เกิดขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นกลุ่มอุปถัมภ์ของรัฐที่ก่อกำเนิดมานานแล้ว และก็พยายามที่จะเอาเงินไปหล่อเป็นกลุ่มอุปถัมภ์ที่รัฐไปตั้งให้เขารวมตัวกัน รัฐก็มองว่าเป็นของราชการ และพยายามที่จะแทรกแซงตลอดเวลา เห็นได้ชัดเจนว่าสหกรณ์ใน Concept ที่แท้จริงนั้นยังไม่เคยเกิดขึ้นในเมืองไทย สิ่งที่มีอยู่นั้นเป็นการยืมชื่อสหกรณ์ที่เกิดขึ้นที่อื่น แต่เป็นองค์กรของรัฐ

ทั้งของอาจารย์ สมภพและคุณศิริก็ยังคงเรียกร้องนโยบายของรัฐ เราต้องทำให้รู้สึกว่ารัฐบาลเป็นใคร เป็นของใคร รัฐบาลอยู่กับอำนาจ อำนาจของผลประโยชน์ทั้งหลาย โครงสร้างใหญ่ของประเทศเพราะฉะนั้นรัฐบาลจะต้องทำอะไรก็ตามที่จะสอกล้างและทำให้คนที่มิอำนาจนั้น

พอใจ เพราะฉะนั้นถ้ามองรัฐบาลคือตัวคน และมองว่าเป็นอำนาจบริสุทธิ์ ก็ทำกันไป เรียกร้องกันไป ไม่ใช่การที่จะเรียกร้องให้ปรับนโยบาย เพราะรัฐบาลคงไม่ชอบการรวมตัว เพราะชาวบ้านรวมตัวกันมันเคียดกร้อน ปกครองยาก เพราะฉะนั้น สวนทางกันระหว่างข้อเรียกร้องของ อาจารย์ สมภพ และคุณศิริ ในข้อเสนอท้าย ๆ

จากแผนผังของคุณศิริที่ว่า ออกก. ควรจะอยู่ตรงปลายนั้นทำให้ไม่คิดว่าตรงปลายนั้นน่าจะเป็นองค์กรของเกษตรกรเอง แต่ถ้าเป็นของ ออกก. เรายังต้องรอและร้องขออยู่ และก็จะต้องขออุปถัมภ์อยู่เหมือนเดิม เพราะจริง ๆ แล้วหน่วยงาน ออกก. นั้นเป็นองค์กรทางการเมืองของรัฐ ในการที่จะจับไฟที่มันลุกขึ้น เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าไฟนั้นมันลุก กลุ่มหนึ่งโวย กลุ่มหนึ่งได้ไป แต่ถ้าเผื่อว่าหลายกลุ่มโวย องค์กรนี้จะช่วยได้หรือเปล่า เพราะวัตถุประสงค์ของมันไม่ใช่ เพราะฉะนั้น เราควรจะหาทางพึ่งตัวเองอย่าไปหวังพึ่งรัฐ เพราะด้วยโครงสร้างอำนาจทั้งหลาย คงจะไม่รอด

กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาพร้อมในเรื่องอะไรก็รวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อที่จะขจัดปัญหาร่วมกันนั้น และได้ผลประโยชน์ร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญ การตลาดอาจจะเป็นในบางพื้นที่ บางกลุ่มคนเป้าหมาย แม้แต่ในหมู่บ้านเดียวกัน ชาวบ้านคนที่เสียเปรียบแล้วรวมตัวกันกับฝ่ายคนที่ได้เปรียบหรือได้ผลประโยชน์ในหมู่บ้าน ในด้านการตลาดเมื่อรวมตัวกันแล้วเกิดสมรรถภาพเฉพาะบางพื้นที่ บางกลุ่ม ไม่จำเป็นต้องมีสูตรสำเร็จ ควรจะมากุปัญหาร่วมของชาวบ้านว่ามีกิจกรรมอะไรและมองโครงสร้างของสังคมใหญ่ ปัญหาร่วมในชั้นสุดท้ายก็คือการมีพลังอำนาจในการต่อรองเพื่อให้ได้นโยบายทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับชาวไร่ชาวนา การรวมตัวเริ่มแรกไม่จำเป็นต้องมีการตลาด ไม่จำเป็นต้องมีการรวมตัวเพื่อการผลิต แต่ก็ควรให้ชาวบ้านคิดเองว่าจะรวมตัวด้วยเรื่องอะไร การที่จะเล่นการตลาดควรจะมองภาพตลาดโลกให้ชัด และโครงสร้างการตลาดก็ควรจะมีการเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้านเพราะบางที่สิ่งที่คิดว่าได้เปรียบอาจจะเสียไป นี่คือผลเสียของการวางแผนจากบน-ล่าง ควรจะคิดว่าทำอย่างไรชาวบ้านจึงกล้าตัดสินใจเพราะต้องการพัฒนาคนและพัฒนาความคิด ในที่สุดคนนั้นก็พัฒนาตัวเองและกลายเป็นอำนาจต่อรองคนอื่น ๆ การรวมตัวบางครั้งใช้ปัจจัยร่วมกัน มีแนวโน้มการเกษตรครบวงจรหรือการเกษตรผืนใหญ่ การมองชาวชนบทว่าเหมือนกันทั้งหมดนั้นเป็นการมองที่ไม่เจาะลึก การรวมตัวควรจะเริ่มจากล่างสุดก่อน ถ้าหากไป

รวมการจัดกระจายระหว่างคนที่ได้ผลประโยชน์กันเองแล้ว การรวมตัวนั้นก็แตกสลายควบคุมผู้นำไม่ได้ การรวมตัวไม่ใช่สูตรสำเร็จที่จะทำกับเกษตรกรทั่วประเทศ ได้มีการเสนอกันมาก่อนว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทควรมี NGO เข้าไปทำด้วย ผู้เสนอก็จะไม่เสนอในลักษณะสูตรสำเร็จ ตัวแปรอะไรบ้างที่นำมาประกอบกันมีหลายตัวแปร แต่ตัวแปรที่ใหญ่ที่สุด คือ ตัวแปรของรัฐซึ่งเป็นตัวแปรที่ใหญ่ที่สุด

ถาม และตอบปัญหา

– การพัฒนาผู้นำมากเกินไปในส่วนองเกษตรกร ในขณะที่นักพัฒนาพยายามที่จะพัฒนาองค์การเกษตรกร เพื่อที่จะให้เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่แท้จริง แต่เมื่อทำไปแล้วจะเกิดปัญหา คือ การเน้นการพัฒนาผู้นำมากเกินไป ถึงกับเสนอว่า ในขณะที่มีการพัฒนาตัวผู้นำควรจะหันกลับมาพัฒนาตัวผู้ตามด้วย

– การพัฒนาการเกษตรออกเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ในระหว่างปี 2514–2516 ได้มีการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันลงมาที่ชนบท โดยการปรับพื้นที่ให้เท่ากันหมด มีคลองส่งน้ำ ถนน ฯลฯ เข้าไปในพื้นที่ แต่พอเจ้าหน้าที่เข้าไปคลุกกับชาวบ้าน ชาวบ้านไม่ยอม หลายส่วนคงจะเห็นด้วยว่าองค์กรชาวบ้านมีส่วนสำคัญ ไม่ใช่เฉพาะชาวไร่ชาวนา แต่หมายถึงทั้งสังคม ตัวอุปสรรคสำคัญมาจากทางราชการและนายทุน NGO เองก็สร้างปัญหาแนวคิดของพัฒนาจะเปลี่ยนแปลงทุกปี การพัฒนาน่าจะปล่อยให้ชาวบ้านพัฒนาแบบธรรมชาติเป็นกระบวนการตามขั้นตอนของมันเอง อาจจะไม่บรรลุใน 1–2 ปี แต่น่าจะมาจากกลุ่มของชาวบ้านจริง ๆ

– จากการพูดมาทั้งหมดน่าจะมองในแง่ทิศทาง การที่จะมีอำนาจการต่อรองจริง ๆ เกษตรกรน่าจะมองถ้าตัวเองสามารถควบคุมปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิต คือ การผลิตเพื่อการบริโภคในท้องถิ่นอยู่ที่เขา ก็น่าจะเป็นอำนาจการต่อรองที่เป็นจริงมากกว่าจะจำเป็นต้องพึ่งภายนอก พยายามที่จะให้ชาวบ้านลดการผลิตเพื่อส่งออกแต่กลับมาผลิตเพื่อการบริโภคให้มากขึ้น

อาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

– ทิศทางทั้งหมดที่พูดไม่มีใครบอกได้ว่าควรจะเป็นอย่างไร ไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับทิศทางตรง ๆ เพราะไม่มีใครมองเห็นว่าทิศทางจะเป็นอย่างไร การที่คิดว่าทิศทางนั้นถูกต้องก็ยังไม่

เป็นการครอบงำชาวบ้านมากขึ้น ควรจะมาพูดถึงผู้นำ และการควบคุมควรจะมากกว่านี้ การทำงานของส่วนนี้ยึดติดกับระบบโครงสร้างที่ทางราชการนำมาให้มากเกินไป สิ่งนี้เป็นระบบและเสริมผู้นำเฉพาะในโครงสร้างมากเกินไป

- ไม่ว่าจะ เป็น NGO หรือคนทำงานของรัฐมักจะไม่แยกแยะคนในหมู่บ้าน เวลาศึกษาชุมชนก็อยู่กับคนฐานะดี เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้มีอิทธิพลแล้วมักจะเข้าใจคนส่วนนี้มากแต่การเข้าใจปัญหาคนยากจนจริง ๆ นั้นไม่มี มักจะเข้าใจกันไปว่าเขาเข้าร่วมกิจกรรมไม่ได้เพราะต้องหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง แต่เราไม่เข้าใจวิถีชีวิตที่แท้จริงของเขา

- แนวคิดที่ขัดแย้งจากการเป็นผู้นำ คนไทยมักจะถูกกรอกหูไม่ให้แยกแยะการทำงานกับคนทั่วไป รักความสามัคคี ไม่ชอบความขัดแย้ง การพัฒนาที่ไม่มีความขัดแย้งมักจะไม่เจริญเติบโตเป็นไปไม่ได้เมื่อจริง ๆ แล้วความขัดแย้งพื้นฐานมีอยู่แล้ว เมื่อปฏิเสธแนวคิดอันนี้ก็ล้มเหลว

ถอดความและเรียบเรียงจากการสัมภาษณ์เรื่อง "ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วม" จัดโดยโครงการศึกษาการเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 28-2 พฤศจิกายน 2527 ณ ห้องประชุมสวนเทศ.

ภาคผนวก 1

กลุ่มพัฒนาอย่างเด่นที่ . . . บ้านพรุ แบบอย่างการรวมกลุ่มของเกษตรกร

เดินทางออกจากหาดใหญ่ลงไปทางทิศใต้ประมาณ 12 ก.ม. ก็มาถึงที่ทำการของกลุ่มพัฒนาอย่างเด่นและออมทรัพย์บ้านพรุ ซึ่งตั้งอยู่ในศาลาประชาคมในบริเวณวัดเทพชุมนุม ต. บ้านพรุ อ. หาดใหญ่ จ. สงขลา ในวันที่ 7 เมษายน 2527

มูลเหตุสำคัญที่มาจากนั้นก็คือ กิจกิตติศัพท์ของความเป็นองค์กรเกษตรกรอันทำหน้าที่ได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพซึ่งมีอยู่ไม่มากแห่งนักในแผ่นดินไทยปัจจุบัน ทั้งๆ ที่นโยบายรวมกลุ่มเกษตรกรคือ นโยบายระดับชาติ ซึ่งได้รับการประกาศดำเนินการอย่างเป็นทางการมาเป็นเวลาเกือบก่อนศตวรรษ นับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งสหกรณ์วิสาหกิจขึ้นที่พิษณุโลก เมื่อปี พ.ศ. 2459 แล้ว

จากคำบอกเล่าของคุณศรี เสนาะกุล ประธานกลุ่ม ฯ คนที่แล้วและคุณพริ้ม นันทรัตน์ ประธานกลุ่ม ฯ คนปัจจุบัน ซึ่งให้การต้อนรับขับสู้อย่างมีอัธยาศัย ทำให้ได้ความว่า กลุ่มพัฒนาอย่างเด่น ฯ บ้านพรุนี้ได้รับการก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2512 ด้วยจำนวนสมาชิกเพียง 5 ราย และขยายครั้งแรกเพียง 615 ก.ก. เท่านั้น

15 ปีแห่งการเดินทางของกลุ่มพัฒนาอย่างเด่น ฯ บ้านพรุ ได้ผ่านขั้นตอนของการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ร่วมสมัยมาไม่ใช่น้อย โดยในช่วงสั้น ๆ ของการก่อตั้ง คือ ระหว่างปี 2512-2519 กลุ่ม ฯ ต้องคิดต่อกำขายยางกับพ่อค้าโดยตรงเอง แต่พอถึงปี 2519 ซึ่งกลุ่ม ฯ มีสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 40 ราย และมีปริมาณผลผลิตที่จะขายมากพอควร ระบบการซื้อขายก็ได้เปลี่ยนมาเป็นการประมูลแทน

วิธีการประมูลนั้น ทุก ๆ 10 วันจะมีพ่อค้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวแทนผู้ส่งยางออกประมาณ 7-8 รายเดินทางมาที่ทำการกลุ่ม ฯ ในศาลาประชาคมบริเวณวัดเทพชุมนุมที่เกษตรกรชาวสวนยางซึ่งเป็นสมาชิกได้นำแผ่นยางดิบของคนที่เตรียมขายนำมาแสดงเพื่อให้ผู้ซื้อสามารถตรวจสอบคุณภาพได้

หลังจากที่ได้ข้อยุติในการตกลงเรื่องคุณภาพยางแผ่นดิบแล้ว รายการประมูลก็จะเริ่มขึ้น (ประมาณ 11.30 น. ของวันที่มีการประมูลแต่ละครั้ง) โดยพ่อค้าที่ยื่นซองประมูลที่ให้ราคาสูงสุดก็จะเป็นผู้ชนะได้ผลผลิตนั้นไป หลังจากนั้นกลุ่ม ๆ ก็จะรับหน้าที่ขนส่งยางแผ่นดิบนั้นไปส่งให้แก่พ่อค้าผู้ประมูลได้ต่อไป

“ผลพวง” ของระบบการซื้อขายโดยวิธีการประมูลเช่นนี้ ได้ตกแก่ทั้งพ่อค้าผู้ซื้อและเกษตรกรผู้ขาย

ในท่านผู้ซื้อนั้น การซื้อผ่านกลุ่ม ๆ ด้วยวิธีการประมูลโดยมีการตรวจสอบคุณภาพของผลผลิตก่อนเช่นนี้ จะส่งผลให้ชาวสวนผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม ๆ ทำการปรับปรุงคุณภาพในช่วงก่อนการผลิตแผ่นยางดิบ ซึ่งกระทำได้โดยการลดเปอร์เซ็นต์ของความชื้นและสิ่งเจือปนในแผ่นยางให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คงไว้ ตัวอย่างเช่นคุณสมบัติของแผ่นยางที่คงไว้ ความหนาของแผ่นยางไม่ควรเกิน 3 มม. เนื้อยางละเอียด สะอาด และไม่ชื้น โดยที่แต่ละแผ่นควรมีน้ำหนักไม่เกิน 1.2 ก.ก. เป็นต้น

การที่แผ่นยางดิบมีคุณภาพขึ้นดังกล่าว จะทำให้พ่อค้าผู้ซื้อสามารถลดต้นทุนในชั้นก่อนแปรรูปจากแผ่นยางดิบเป็นยางแผ่นรมควัน เพราะถ้าหากชาวสวนยางต่างผลิตยางแผ่นดิบกันตามยถากรรม ทำให้ผลผลิตมีคุณภาพต่ำ เช่น มีเปอร์เซ็นต์ความชื้นมากเกินไป พ่อค้าก็จะเสียต้นทุนค่ารมมากยิ่งขึ้น เพราะต้องใช้เชื้อเพลิงรมนานกว่าปกติ นอกจากนี้ยางแผ่นรมควันที่ผลิตออกมาได้ยังอาจไม่ได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าต่างประเทศ ทำให้มีปัญหาในชั้นก่อนการขายอีกด้วย

การรวมกลุ่มกันขายยางโดยมีการตรวจสอบคุณภาพกันอย่างเป็นทางการก็จะลักษณะเช่นนี้จะทำให้การสอดคล้องเอาใจใส่ในชั้นก่อนการผลิตระหว่างสมาชิกกลุ่มด้วยกันเป็นไปอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้การ “ส่งผ่าน” เทคนิควิทยาในการผลิตใหม่ ๆ จากทางราชการไม่ว่าจะเป็นศูนย์วิจัยการยาง องค์การสงเคราะห์สวนยาง หรือกรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ ไปสู่ชาวนาได้คล่องตัวขึ้นอีกด้วย เพราะสามารถทำผ่านกลุ่ม ๆ อันเป็นศูนย์รวมของชาวสวนแทนที่จะติดต่อกับชาวสวนปัจเจกบุคคล ซึ่งอาศัยอยู่กระจัดกระจายกันในพื้นที่อันกว้างใหญ่ ซึ่งบางครั้งก็ยากต่อการติดต่อ เพราะติดปัญหาเรื่องความไม่สะดวกในเส้นทางคมนาคม ฯลฯ

นอกจากนี้พ่อค้าเองยังมีข้อได้เปรียบในแง่ที่ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการออกไปตระเวนกว้าวนซื้ออย่างจากชาวสวนแต่ละคนอีกด้วย

ในก้นชาวสวนเองนั้น การรวมกลุ่มกันขายในลักษณะการประมูลเช่นนี้ทำให้เขาได้รับความชอบธรรมทางด้านราคามากขึ้นเมื่อเทียบกับระบบการขายเดิม ซึ่งส่วนใหญ่จะขายให้พ่อค้าในลักษณะต่าง ๆ เช่น พ่อค้าแรกที่เข้าไปรับซื้อถึงสวน หรือพ่อค้าท้องถิ่นที่ถึงบ้านรับซื้ออยู่ใกล้ ๆ บ้าน ฯลฯ เพราะการขายแบบใหม่นี้ ผู้ส่งออกจะส่งตัวแทนเข้ามาประมูลทำให้ขั้นตอนทางการตลาดลดทอนลงไป ผลได้ซึ่งเดิมเคยตกเป็นของพ่อค้าในลักษณะต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วก็จะมีโอกาสตกเป็นของชาวสวนมากขึ้น

นอกจากนี้การซื้อขายในระบบประมูล ยังทำให้กลไกราคาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยขึ้นลงตามปริมาณการเสนอซื้อ (Demand) และการเสนอขาย (Supply) แทนที่ ราคานั้นจะถูกบงการโดยพ่อค้าส่วนน้อยเหมือนเช่นที่เคยเป็นมา

“มรดก” สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายในระบบประมูลนี้ ก็คือ การเอื้ออำนวยโอกาสในการเรียนรู้ของชาวสวน สมาชิก ทั้งในก้นการผลิตและการตลาดอีกด้วย

ในก้นการผลิตนั้น ชาวสวนจะมีความรับรู้เพิ่มขึ้นในก้นการปรับปรุงและการจัดมาตรฐานสินค้าของตน เพื่อทำให้ขายได้ราคาดีขึ้น แทนที่จะขายแบบเหมากระและถูกตัดราคาจุกจิกเหมือนที่เคยเป็นระบบเดิม

ส่วนก้นการตลาดนั้น การรวมกลุ่ม ๆ แบบนี้ยังทำให้การตรวจสอบข่าวสารการตลาดต่าง ๆ เช่น การเคลื่อนไหวของราคายางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข่าวสารที่แจ้งจากศูนย์วิจัยการยาง หรือที่ผ่านสื่อมวลชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง ฯลฯ การมีระบบตรวจสอบราคาที่สม่ำเสมอเพราะใกล้ชิดกันเช่นนี้ จะส่งผลให้สมาชิกกลุ่ม ๆ รู้เท่าทันพ่อค้า และสามารถขายผลผลิตของตนได้ราคาที่สมเหตุสมผลขึ้น

จากคำบอกกล่าวของประธานกลุ่มพัฒนายางแผ่น ๆ บ้านพรุ ราคาแผ่นยางดิบที่กลุ่ม ๆ ขายได้นั้นจะสูงกว่าที่มีการซื้อขายกันทั่วไปแบบเดิม ถึงประมาณ 10.60-1.00 บาทต่อ ก.ก. ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่มองข้ามไปไม่ได้เลยเมื่อพิจารณาถึงปริมาณการซื้อขายยางทุก 10 วัน ซึ่งทุกครั้งจะประมาณ 12,000-18,000 ก.ก.

จากการเริ่มต้นก่อตั้งกลุ่มด้วยสมาชิกเพียง 5 ราย และมีผลผลิตที่ขายรวมกันครั้งแรกเพียง 515 ก.ก. ในปี 2512 จนถึงปัจจุบันมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 77 ราย และมีปริมาณซื้อขายในแต่ละครั้งถึงกว่าหมื่น ก.ก. ต่อครั้งนั้น นับได้ว่ากลุ่มพัฒนายางแผ่นบ้านพรุมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องและน่าพอใจไม่น้อย แม้ว่า 15 ปีแห่งเส้นทางที่เดินผ่านมานั้นต้องเผชิญกับการชักชวนของพ่อค้าผู้เสียผลประโยชน์เป็นระยะ ๆ ตัวอย่าง เช่น การใช้กลยุทธ์ “แบ่งแยกแล้วทำลาย” โดยการเกลี้ยทั้งราคารับซื้อที่สูงกว่าปกติแก่ชาวสวนที่นำผลผลิตมาขายนอกกลุ่มเพื่อ “สลาย” การรวมตัวดังกล่าว

นอกจากการให้บริการด้านการผลิตและการตลาดถึงที่กล่าวมาแล้ว กลุ่มพัฒนายางแผ่นและออมทรัพย์บ้านพรุ ยังให้บริการด้านอื่น ๆ เพื่อผ่อนคลายปัญหาของสมาชิกกลุ่ม เช่น ให้การบริการเงินกู้เงินฉุกเฉินแก่สมาชิกที่เดือดร้อนในระหว่างรอขายยาง (ทุก 10 วัน) รายละไม่เกิน 500 บาท โดยในเดือนแรกจะไม่คิดดอกเบี้ย (เดือนที่ 2-3 คิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน และเดือนที่ 4 จะคิดร้อยละ 10 ต่อเดือน เพื่อเป็นการลงโทษแก่สมาชิกที่ผิดพลั้ง)

เงินจำนวนนี้มาจากเงินค้ำเงินการของกลุ่ม ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งหักจากสมาชิกที่ขายยางได้ในอัตรา 15 สตางค์/ก.ก. (เงินจำนวนนี้จะรวมค่ารถขนส่งยางไปให้พ่อค้าผู้ชนะประมูลค่ายกค่าชั่งและค่าขนาน้ำหนักของยางด้วย) และค่าเศษยางเกินจากกิโลกรัมของสมาชิก

การรวมตัวกันในรูปกลุ่มพัฒนายางแผ่น ๆ เช่นนี้ นอกจากจะมีที่ ต. บ้านพรุ นี้แล้วยังเกิดขึ้นในส่วนอื่น ๆ ของจังหวัดสงขลา แต่ยังมีขนาดเล็กกว่าไม่ว่าจะพิจารณาในจำนวนสมาชิก หรือปริมาณยางที่นำมาซื้อขายกันในแต่ละครั้ง แต่ก็มีวิวัฒนาการเติบโตใหญ่ต่อไปได้ถ้าได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง

ตัวอย่างเล็ก ๆ ที่ยกมาแสดงข้างต้นนี้ คงจะพอช่วยยืนยันได้ว่าองค์กรเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยได้รับคำปรามาสมาตลอดนั้น ยังพอเป็น “ความหวัง” ของชาวไร่ชาวนาได้บ้าง

ถ้าหากการรวมตัวกันนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของปัญหามีส่วนร่วมในพัฒนาการนั้นด้วย แทนที่จะเป็นการรวมกลุ่มที่ประธานมาจากข้างบน (Top-Down) ของหน่วยงานราชการแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนเช่นที่เคยเป็นมา

ภาคผนวก 2

สหกรณ์การเกษตรที่นิคมสร้างตนเอง “ห้วยหลวง”

นิคมสร้างตนเองห้วยหลวง อ. กุดจับ จ. อุบลราชธานี ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามโครงการพิเศษเพื่ออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วมตามโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยหลวง เมื่อ วันที่ 1 มิถุนายน 2516 โดยมีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นผู้ดำเนินการ

ราษฎรกว่า 600 ครัวเรือนจากเขตน้ำท่วมดังกล่าว ได้รับการจัดสรรที่ทำกินให้ครัวเรือนละประมาณ 18 ไร่ ในพื้นที่ใหม่แห่งนี้ โดยเมื่อหักเนื้อที่สำหรับที่อยู่อาศัย ฯลฯ ออกไปแล้ว จะเหลือที่ทำกินจริง ๆ ประมาณ 13 ไร่ ซึ่งจะถูกใช้ในการเพาะปลูกพืชผลต่าง ๆ เช่น มันสำปะหลัง ข้าว ปอ อ้อย ประกอบด้วยการเลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ เช่น วัว ควาย และเป็ด ไก่ ฯลฯ

เพื่อให้ราษฎรในนิคมแห่งนี้สามารถ “สร้างตนเอง” ได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีเป้าหมายในการให้สมาชิกช่วยกันผลิตช่วยกันขายก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงกัน ๆ ของปี 2520

6-7 ปี แห่งพัฒนาการของสหกรณ์การเกษตรแห่งนี้ ได้ส่งผลให้สมาชิกเพิ่มจาก 100 กว่ารายในช่วงเริ่มก่อตั้ง กลายเป็น 300 กว่ารายในปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับประมาณครึ่งหนึ่งของครัวเรือนซึ่งเป็นสมาชิกของนิคม ฯ แห่งนี้

จากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่นิคม ฯ และสหกรณ์การเกษตรดังกล่าว ทำให้ได้ภาพของกิจกรรมที่ดำรงอยู่ขององค์กรเกษตรกรแห่งนี้ว่ามีอยู่ 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. ให้สินเชื่อแก่สมาชิก เงินกู้ที่สหกรณ์การเกษตรห้วยหลวงนำมาปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกนั้น เกือบทั้งหมดจะมาจาก ธกส. โดยในปี 2526 ธกส. ให้กู้มาทั้งหมด 870,000 บาท และเพิ่มเป็น 970,000 บาทในปีถัดมา

สำหรับเกษตรกรกว่า 300 ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกอยู่นั้น ประมาณ 60 % จะกู้เงินจากสหกรณ์ ฯ และแต่ละครัวเรือนจะกู้กันประมาณ 2,000-6,000 บาท โดยต้องจ่ายดอกเบี้ย 14 % ต่อปี

เมื่อพิจารณาถึงการจ่ายเงินกู้ของสมาชิกแล้ว ปรากฏว่ามีแนวโน้มในค่านับยกอยู่ไม่น้อย เพราะเมื่อ 4-5 ปีที่แล้วการจ่ายเงินกู้ของสมาชิกจะตกประมาณ 29 % ของผู้กู้ทั้งหมดเท่านั้น สักส่วนการชำระคืนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกลายเป็นประมาณ 71 % ในปี 2526 ทำให้สหกรณ์ ฯ สามารถมีรายได้จากรักเงินอยู่บ้าง (ในปี 2526 สหกรณ์ ฯ มีรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ประมาณ 30,000 บาทเศษ โดยรายได้ส่วนนี้จะมาจากส่วนต่อระหว่างดอกเบี้ยเงินกู้ที่ ธกส. ให้ (ธกส. คิด 11 %) และสหกรณ์ ฯ จะคิดต่อจากสมาชิกเป็น 14 %)

แม้ว่าอัตราการจ่ายเงินกู้จะมีแนวโน้มที่น่าพอใจ แต่ปัญหาที่สมาชิกสหกรณ์การเกษตรแห่งนี้เผชิญอยู่ในปัจจุบันก็คือ เงินกู้อาจมีน้อยเกินไป ไม่ว่าจะพิจารณาในรูปของปริมาณเงินกู้ต่อครัวเรือน หรือเงินกู้สำหรับให้สมาชิกใหม่ ๆ ได้มีโอกาสกู้ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ ธกส. จะกำหนดให้สหกรณ์ช่วยเหลือลงรับสมาชิกเพิ่มปีละ 30 คน (เพื่อให้เงินกู้) เท่านั้น

ความจำกัดของสินเชื่อที่สมาชิกสหกรณ์ ฯ มีโอกาสได้รับดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่น่าแปลกใจนัก เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการปล่อยกู้ของ ธกส. ซึ่งให้ความสำคัญในการปล่อยกู้แก่สมาชิกลูกค้าที่ตนจัดตั้งขึ้นเองเป็นหลักประจักษ์พยานที่เห็นได้ชัดก็คือ ข้อมูลในปี 2525 ซึ่งประมาณ 75.93 % ของเงินปล่อยกู้ทั้งหมดจะถูกปล่อยให้แก่ลูกค้าที่ ธกส. จัดตั้งขึ้นเอง (ให้กู้เฉลี่ย 8,766 บาทต่อครัวเรือน) ขณะที่เพียง 23.60 % และ 0.48 % เท่านั้น ที่ปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร (ให้กู้เฉลี่ยครัวเรือนละ 3,485.50 บาท และ 274 บาท ตามลำดับ)

โอกาสในการที่จะได้รับเงินกู้ดังกล่าว จึงเป็นข้อแปรที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งให้คำตอบว่า ทำไมปัจจุบันสมาชิกของสหกรณ์ ฯ แห่งนี้จึงมีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของสมาชิกนิคมสร้างตนเองช่วยเหลือทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ก่อตั้งมาร่วม 10 ปีแล้ว

เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ การไม่เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรแห่งใดแห่งหนึ่ง อาจจะทำให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับเงินกู้จาก ธกส. ได้ยากกว่า เพราะตามนโยบายของ ธกส. นั้นผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้าของ ธกส. (ซึ่งได้เงินกู้กว่า 75 % ของเงินปล่อยกู้ทั้งหมดของ ธกส.) นั้นจะต้องไม่เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรใด เพื่อป้องกันกรกักเงินเข้าซ้อนกัน

2. รับซื้อผลผลิตจากสมาชิก พืชผลหลักประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อชาวนิคม ฯ ห้วยหลวง ก็คือ มันสำปะหลังอันเป็นพืชที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับภูมิภาคแห่งนี้ ซึ่งมักเผชิญกับปัญหาความแห้งแล้งและฟื้นคืนขาดความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรไร้ทางเลือกในการเพาะปลูกทำมาหากิน (พื้นที่อำเภอนี้ เป็นอำเภอหนึ่งในเขตชนบทยากจน)

ในปีที่แล้ว สหกรณ์ ฯ รับซื้อมันสำปะหลังจากสมาชิกประมาณ 1,000 ตัน ซึ่งผลผลิตจำนวนนี้ได้ทำกำไรให้สหกรณ์ประมาณ 30,000 บาทเศษ

นอกจากรับซื้อมันสำปะหลังจากสมาชิกแล้ว ปัจจุบันสหกรณ์ ฯ ยังเป็นเจ้าของสถานตากมันในเนื้อที่ 3-4 ไร่ รวมตลอดถึงอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น เครื่องผ่านมัน โกดังเก็บสต็อก และรถบรรทุกอีก 1 คัน ในการส่งผ่านผลผลิตทั้งในรูปหัวมันสดและมันตากแห้งไปสู่แห่งรับซื้อซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวจังหวัดอุดร ฯ

3. ขายสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสาร กะปิ น้ำปลา ฯลฯ ให้แก่สมาชิกเพื่อลดความจำเป็นในการพึ่งพิงร้านค้าในตัวอำเภอหรือจังหวัด และเพื่อให้ผลกำไรจากการทำธุรกิจนี้ย้อนกลับมาเป็นของสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของสหกรณ์ ฯ ที่แท้จริงเอง ในปีที่แล้วสหกรณ์ ฯ แห่งนี้ทำกำไรจากกิจกรรมนี้ได้ประมาณ 30,000 บาทเศษ

แม้ว่าเมื่อพิจารณาถึงตัวเลขกำไรของสหกรณ์การเกษตรแห่งนี้แล้วจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจไม่น้อย (ปัจจุบันสหกรณ์ ฯ มีกำไรสะสม 180,000 บาทเศษ) แต่เมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายของสหกรณ์ ฯ เช่น ค่าจ้างเจ้าหน้าที่เต็มเวลา 4 คน (ประมาณ 6,600 บาทต่อเดือน) และ ฯลฯ รวมตลอดถึงแนวโน้มของธุรกิจในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้แล้ว ก็ยังนับว่าน่าเป็นห่วงไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงธุรกิจทางด้านการตลาดขององค์กรเกษตรกรแห่งนี้

ธุรกิจทางด้านการตลาดที่สำคัญที่สุดของสหกรณ์ ฯ แห่งนี้ก็คือการรับซื้อหัวมันสำปะหลังจากสมาชิก ซึ่งปัจจุบันเผชิญกับปัญหาความตกต่ำของราคาเป็นอย่างมาก จากการสอบถามของผู้เขียนพบว่า ขณะนั้นชาวไร่จะขายได้ตก ก.ก. ละ 25 สตางค์เท่านั้น ขณะที่ผลิตได้ไร่ละประมาณ 3 ตัน ซึ่งนั่นก็หมายความว่า พื้นที่ 1 ไร่จะทำรายได้ให้ประมาณ 750 บาท ซึ่งไม่คุ้มกับต้นทุนในการเพาะปลูกซึ่งตกไร่ละเกือบพันบาท (มีข้อที่น่าสังเกตว่า ขณะที่ราคามัน ฯ ตกต่ำเป็นอย่างมากนี้ ต้นทุนบางประการกลับสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าขนส่งซึ่งตกประมาณ

90 บาทต่อกัน จากไร่เกษตรกรถึงพ่อค้ารับซื้อในตัวจังหวัดอุดร ฯ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนกว่า 30 % ของราคามัน ฯ ที่ชาวไร่ขายได้ ยิ่งไปกว่านั้นจากตัวจังหวัดอุดร ฯ มายังจุดส่งออกในชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จะต้องเสียค่าขนส่งเพิ่มขึ้นอีกไม่ใช่น้อย) ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรเลิกหรือลดการเพาะปลูกพืชผลชนิดนี้ลง

จากการสังเกตของผู้เขียนเอง สำหรับพื้นที่ชนบทยากจนซึ่งถูกลงโทษโดยธรรมชาติในเกษตรกรในพื้นที่ที่มีทางเลือกของชีวิตลดน้อยลงตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ชาวนิคม ฯ ห้วยหลวง ซึ่งเมื่อไม่สามารถพึ่งพามันสำปะหลังได้อีก อนาคตก็รู้สึกจะมีควมตามไปด้วย เพราะพื้นที่จำนวนมากไม่เหมาะต่อการทำนาหรือเพาะปลูกพืชผลอื่น ๆ เช่น อาจจะเป็นที่ค่อนข้างเปียก หรือเป็นที่ที่มีชั้นดินน้อยเพราะสีกลงไปบนผิวดินเพียงเล็กน้อยจะเป็นชั้นหิน ทำให้ชาวนิคม ฯ ต้องหาทางออกโดยการรับจ้างนอกไร่นาของตน (จากการสอบถาม พบว่าเกษตรกรคนหนึ่งจะได้รับค่าจ้างวันละ 30 บาท และส่วนใหญ่จะมั่งงานแบบนี้ทำไม่เกิน 3 เดือนในแต่ละปี) รวมตลอดถึงเลี้ยงสัตว์ประกอบอีกเล็กน้อย

เมื่อชาวบ้านมีปัญหาทางเศรษฐกิจ สหกรณ์ ฯ ก็อาจจะถูกกระทบตามไปด้วย เพราะความสามารถในการชำระหนี้ที่เข้าไปของสมาชิกก็จะลดต่ำลง รวมตลอดถึงความสามารถในการซื้อหาสินค้าอุปโภคบริโภค อันเป็นธุรกิจที่สำคัญประการหนึ่งของสหกรณ์แห่งนี้ก็อาจจะถูกกระทบกระเทือน

คำถามมีอยู่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ผู้คนในเขตชนบทยากจนต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาที่หลากหลายและแตกต่างกันไปจากเขตชนบทอื่น ๆ สามารถยืนหยัดเลี้ยงตนเอง ให้ออกตัวอยู่ได้อย่างเพียงพอแก่อัศภาพ ?

คำตอบ คงอยู่ที่การค้นคว้ากิจกรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับโครงสร้างของชุมชนในระดับจุลภาคซึ่งสามารถร้อยประสานกับพัฒนาการของประชาคมในระดับมหภาค ซึ่งนโยบายที่มีลักษณะ “สำเร็จรูป” หรือ “ครอบจักรวาล” ตามที่นิยมปฏิบัติสืบต่อกันมาของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารประเทศนี้คงยากที่จะบรรลุไปให้ถึงได้