

สิทธิของสลัม

มองจากแง่

เศรษฐกิจ

สังคม และ

การพัฒนา

สมพงษ์ พัดปุย
มูลนิธิดวงประทีป

คำนำ

ปัญหาของคนสลัมนั้นเนื่องมาจากปัจจัยสองด้าน ด้านตัวชาวบ้านเองคือการขาดการศึกษา ชาวสลัมบางส่วนมกยอยู่กับวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ที่หลงไหลเข้ามาบางส่วนจิตใจได้ถูกทำลายลงไปเนื่องจากความเหนื่อยล้าจากการต่อสู้กับชีวิต และการบีบคั้นหล่อหลอมจากสภาพแวดล้อม ทางด้านปัจจัยภายนอก สังคมและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมได้ปิดกั้นคนยากจนเหล่านี้ทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ให้มีโอกาสมีสิทธิและได้รับบริการเช่นเดียวกับคนเมืองทั่วไป คนในสังคมยังไม่เข้าใจคนสลัม และกระทั่งเข้าใจผิดว่าเป็นตัวปัญหาเป็นกาฝากสังคม ดังนั้นเมื่อคนสลัมเรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้ อาจถูกเพิกเฉยหรือแม้กระทั่งคัดค้าน ความไม่เข้าใจความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาสลัมได้ก่อให้เกิดการผิดพลาดในการแก้ปัญหาผลร้ายก็จะตกอยู่กับชาวสลัมไม่ว่าจะเป็นเรื่องขาดแคลนสาธารณูปโภค ถูกจับกุมคุมขัง หรือแม้กระทั่งถูกไล่ออกจากบ้าน

ปัญหาสิทธิของคนสลัมโดยทั่วไปในปัจจุบันมิใช่การเรียกร้องเอาสิทธิความเสมอภาคทางด้านความคิด ด้านการเมือง หรือด้านการแสดงออก แต่ความต้องการที่สำคัญของคนสลัมปัจจุบันนั้นอยู่ในระดับต่ำมากเพียงแค่สิทธิในการได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ ได้แก่เอกสารแสดงสิทธิการเป็นคนไทย ไฟฟ้า ประปา การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจสิทธิในการศึกษาภาคบังคับและการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง เช่นมนุษย์จะพึงมี

ในการเตรียมเอกสารชุดนี้ คณะผู้จัดทำได้รับคำแนะนำช่วยเหลือเป็นอย่างมากนับแต่วางโครงเรื่องจนถึงการปรับปรุงแก้ไขก่อนพิมพ์จาก ผศ.ดร.วิฑูรต์ คงคากุล และอาจารย์สุรัชย์ หวันแก้ว แห่งภาควิชาสังคมวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ท่านทั้งสองยังได้เป็นที่ปรึกษาทั่วไปในงานพัฒนาตลอดมาด้วยเนื้อหาและข้อมูลที่เขียนยังได้มาจากเพื่อน ๆ นักพัฒนาอีกหลายคนที่ได้ร่วมทำงานกันมาและขออภัยที่ไม่ได้กล่าวถึง ณ ที่นี้

ผู้เขียนเขียนบทความนี้ด้วยจุดยืนของนักพัฒนาที่จะพยายามทำความเข้าใจปัญหาของคนสลัมอย่างมีวิวัฒนาการและร่วมกับเขาแก้ปัญหาที่นั่น ดังนั้นจึงได้เสนอปัญหาเฉพาะที่ชาวบ้านเองก็เห็นด้วยว่า “เป็นปัญหา” ขณะเดียวกันก็พยายามนำความรู้ที่เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งมหาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันจะนำมาสู่การแก้ปัญหาที่เป็นจริง อย่างเป็นผลและเป็นประโยชน์ที่แท้จริง ต่อคนสลัม

ในการทำความเข้าใจปัญหานั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ใช้วิธีสังเกตและร่วมทำงานกับชาวบ้านในการทำกิจกรรมแก้ปัญหาต่าง ๆ นับแต่เรื่องเล็ก ๆ เช่น การทำความสะอาดชุมชนจัดงานบันเทิง ไปจนถึงเรื่องใหญ่ ๆ เช่น การพัฒนาหมู่บ้านและการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ในช่วงแรกๆ ได้มีกิจกรรมและเกี่ยวข้องอยู่กับชาวบ้านเฉพาะในล๊อค 12 คลองเตย ซึ่งมีประชากรประมาณ 1,200 ครอบครัว ในปีหลังมูลนิธิดวงประทีปได้ขยายงานไปสู่ล๊อคอื่น ๆ และสลัมอื่น ๆ นอกเขตคลองเตย เช่นที่พระราม 4 ซ่อนนนทรี มักกะสัน ผู้เขียนก็มีโอกาสต้องเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะที่ต้องรับผิดชอบงานของมูลนิธิฯ ในด้านการบริหารและประสานโครงการต่าง ๆ นับแต่กลางปี 2525 เป็นต้นมานักพัฒนาที่ทำงานสลัมจากองค์กรพัฒนาต่าง ๆ จำนวนประมาณ 8 องค์กรได้มาร่วมประสานกันอย่างไม่เป็นทางการในนามของ “กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานและศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสลัมร่วมกัน ผู้เขียนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มก็ได้มีโอกาสรับรู้สภาพของปัญหาสลัมในส่วนที่องค์กรอื่น ๆ ทำอยู่ด้วย การได้รับรู้สลัมหลาย ๆ แห่ง ในส่วนต่างๆ ของกรุงเทพในช่วงระยะเวลาที่ห่างกันพอสมควรทำให้พอมองเห็นพัฒนาการของชาวสลัมทั้งในส่วนลึกและในภาพกว้าง

กระบวนการเรียนรู้สลัมของผู้เขียนนั้นเป็นไปในแบบของนักปฏิบัติ คือจากการปฏิบัติไปสู่การรับรู้ปัญหา

จากการรับรู้ปัญหาในพื้นที่แคบ ๆ ไปรับรู้ในขอบเขตกว้างขึ้น จากการสนใจเฉพาะในเรื่องเล็ก ๆ ที่ตนทำไปสู่การสนใจในเรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นรากฐานของปัญหาสลัมและปัญหาสังคม

ในช่วงแรกสุดที่ลงไปทำงานสลัมนั้นนักพัฒนามักจะยังไม่รู้จักบุคคลไม่รู้จักชาวบ้านยังไม่รู้จักชุมชน จึงต้องเร่งทำการสำรวจโดยคร่าว ๆ พอเข้าใจ เมื่อรู้จักกับบุคคล รู้ปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่างของชาวบ้านแล้วจึงได้ร่วมกับเขาวางแผนทำกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาบางอย่าง ในกรณีของผู้เขียนก็คือ ช่วยครูประทีปทำโรงเรียน ร่วมกับวัยรุ่นตั้งกลุ่มเยาวชน ร่วมกับผู้นำชาวบ้านพัฒนาบทบาทและกิจกรรมของคณะกรรมการชุมชนซึ่งได้ตั้งกันขึ้นแล้วก่อนหน้าที่ผู้เขียนจะเข้าไปในช่วงทำกิจกรรมนี้ สิ่งที่ได้เข้าใจและรับรู้มากขึ้นก็คือเรื่องเกี่ยวกับบุคคล เช่น ความนึกคิด วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน บทบาทของผู้นำและกลุ่มผู้นำ การรวมกลุ่มโดยธรรมชาติของชาวบ้าน แต่ประสิทธิภาพยังอยู่ในขั้นสังเกตและยังเป็นลักษณะส่วนบุคคล

ระยะที่สองเป็นระยะที่สรุปผลการทำงาน เมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่ง หรือเมื่อหมดโครงการโดยส่วนใหญ่ นักพัฒนาที่จะสรุปผลงานซึ่งมีทั้งประสิทธิภาพสำเร็จและล้มเหลว ในช่วงนี้ได้พบว่าสาเหตุความล้มเหลวที่สำคัญเื่องมา จากการวางเป้าหมายงานและวิธีการทำงานไม่สอดคล้องกับชาวบ้าน เราได้พบว่าคนยากคนจนในสลัม นั้นมีระบบความนึกคิดมีวิถีชีวิตมีความสัมพันธ์กันในชุมชน และมีวิถีแก้ปัญหาเป็นแบบของชาวบ้านซึ่งเราคิดไม่ถึงและรู้สึกแปลกใหม่ จากการสรุปการทำงานเป็นผลทางอ้อมทำให้เข้าใจชาวบ้านเป็นการเพิ่มความรับรู้อีกขั้นหนึ่ง ในมูลนิธิดวงประทีปนอกจากสรุปงานแล้วก็ให้แต่ละฝ่าย (ซึ่งแยกเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม และพัฒนาชุมชน) สรุปเป็นเอกสารเผยแพร่ภายใน ข้อสรุปด้านต่าง ๆ เหล่านี้ผู้เขียนได้นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานด้านชาวสลัม ในตอนที่ 2 และ 4 ของบทความนี้



ระยะที่สามเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งในประสิทธิภาพของคนทำงานมานานระยะหนึ่ง คือการมองสลัมในระดับกว้าง การมองระดับกว้างมีสองความหมาย ความหมายแรกคือ การมองสลัมในฐานะที่เป็นชุมชน ที่รวมเอาทุกเรื่องราวในสลัมเข้าด้วยกัน ทั้งที่เกี่ยวกับชีวิตคน ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม และความสัมพันธ์ของสองอย่างนี้ นักพัฒนาเริ่มสรุปกันว่า การแก้ปัญหาชาวสลัมนั้นมิอาจทำแยกเป็นเรื่องหนึ่งเรื่องใด และก็มีโซ่พ่วงภายนอกใด ๆ จะมุลปลดเปลี่ยนปัญหาชาวบ้านได้ การแก้ปัญหาที่มีทางเป็นไปได้ก็แค่ด้วย “แนวทางการพัฒนาโดยชาวบ้าน” ความรับรู้ในขั้นนี้ผู้เขียนได้รวบรวมเป็นรากฐานความเชื่อพื้นฐานที่เสนอไว้ในตอนที่ 5

ความหมายที่สองเป็นการมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างพัฒนาการของสลัมกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภายนอก (เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่น ๆ) โดยเปรียบเทียบระยะเวลาที่ต่างกัน และแนวโน้มในอนาคต เรื่องนี้ ได้มีการพูดคุยกันในบรรดาคณาการทำงานหลายครั้งและก็เป็นหัวข้อหนึ่งในการสัมมนาอย่างน้อยสองครั้ง ผู้เขียนก็ได้รับอิทธิพลความคิดนี้ด้วยและนำมาเป็นพื้นฐานความเชื่อในการเขียนตอนที่ 1 และ ตอนที่ 3

บทวิจัยสำคัญสองเรื่องที่ถูกผู้เขียนได้ศึกษาและนำมาประกอบแนวในการมองปัญหาสำหรับการเขียนบท

ความนี้ก็คือ เรื่อง “ชีวิตและจุดจบของสลัมในกรุงเทพมหานครแห่งหนึ่ง” ของ ดร.อกิน ระบุพัฒน์ และเรื่อง “Urban Subsistence in Bangkok.” โดย ดร. Hans และคณะ เรื่องแรกให้แนวการวิเคราะห์ชุมชนเชิงสังคมวิทยาโดยชี้ให้เห็นว่าสลัมจะพัฒนาการไปอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในคือโครงสร้างทางสังคมและการเมืองของชุมชน ความขัดแย้งของผู้นำ และขึ้นอยู่กับปัจจัยและพ่วงภายนอกที่กระทำต่อชุมชน เรื่องที่สองนั้นเป็นการวิเคราะห์ชุมชนและคาดการณ์แนวโน้มตามทัศนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เนื้อหาสำคัญก็คือการใช้ความสัมพันธ์และปัจจัยในชุมชนและในครอบครัวทำการผลิตเพื่อชีพ จากแง่เศรษฐกิจทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และจากการมองสลัมเป็นหน่วยผลิตใน Informal Sector ก็มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างสลัมกับสังคมเมือง

ผู้เขียนขอเรียกชุมชนยากจนที่สุดของเมืองเหล่านี้ว่า “สลัม” ตามที่เรียกกันมาแต่ดั้งเดิมต่อไป ด้วยเราไม่รู้สึกว่าคำนี้จะเป็นที่น่ารังเกียจแต่อย่างใดตรงกันข้ามมันให้ความหมายเป็นเอกลักษณ์และความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งสิ่งนี้มีคุณค่ายังต่อการพัฒนา เรา รู้สึกว่าการนิยามคำใหม่ว่า “ชุมชนแออัด” นั้นทำให้ความหมายทางสังคม-จิตใจ และความหมายทางที่อยู่อาศัย-สภาพแวดล้อม มีความหมายสับสนปนเปกัน และยังก่อให้เกิดความแตกต่างและรู้สึกเป็นปมด้อยระหว่างชุมชนชั้นเพียงเพราะชื่อที่เรียกต่างกัน อย่างไรก็ตามการใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” ก็ยังคงมีประโยชน์ในการใช้อย่างเป็นทางการ หรือเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง

1

แนวโน้มของสลัม

สลัมได้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับ แนวความคิดพัฒนาประเทศที่มุ่งจะให้ประเทศ เป็นแบบอุตสาหกรรมซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 30 ปีล่วงมาแล้ว ในอดีตทางการไม่ยอมรับว่าสลัมได้เกิดขึ้นจริงและมีอยู่ นอกจากไม่ได้มีการสำรวจอย่างจริงจังและเปิดเผยต่อมหาชนแล้ว บริการต่าง ๆ จากรัฐไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณูปโภค และสาธารณสุขก็แทบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลย การไล่ที่สลัมก็มีมาเรื่อย ๆ มีการใช้ความรุนแรงและมีการต่อสู้กันแต่เรื่องราวเหล่านี้ก็มิได้รับรู้ต่อสื่อมวลชนและมหาชน เมื่อการไล่หรือสำเร็จที่หนึ่งชาวสลัมก็จะแตกกระจายไปสร้างสลัมใหม่ขึ้นอีกหลายที่ เมื่อบวกกับการที่คนชนบทหลั่งไหลเข้าเมืองอย่างต่อเนื่องก็ยิ่งทำให้สลัมขยายตัวและขยายจำนวนมากขึ้น

ในระยะ 10 ปีมานี้ปัญหาของสลัมได้เป็นที่รับรู้ต่อมหาชนมากขึ้นทั้งนี้เป็นเพราะการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องสลัมของหน่วยงานเอกชนที่ลงไปให้บริการอยู่ในสลัม ที่สำคัญยังเป็นเพราะปัญหาสลัมชัดเจนขึ้นเกิดขัดแย้งกันรุนแรงระหว่างผู้ไล่ที่กับคนสลัม ในแง่ผลกระทบภัยสังคมนั้น ระยะเวลา ๕ ปีมีมากขึ้นซึ่งสลัมถูกเพ่งเล็งว่าเป็นต้นตอ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้สลัมได้รับความสนใจจากสังคมมากขึ้น ระยะเวลา 5 ปีนี้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบสลัม เช่น การเคหะแห่งชาติ และกทม. ได้มีนโยบายชัดเจนและลงมือมากขึ้นในการทำงานสลัมในขณะเดียวกันหน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือสลัมโดยตรงทั้งในแง่งานสงเคราะห์และงานพัฒนาก็มีมากขึ้นด้วย สลัมจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ

ในขณะที่ได้มีการลงมือแก้ปัญหาสลัมกันอย่างจริงจังเมื่อ 2-3 ปีมานี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้น สลัมใหญ่ ๆ บางแห่ง เช่น ดินแดง ห้วยขวาง หายหมดไปกลายเป็นแฟลตขึ้นมาแทน แต่จำนวนตัวเลขสลัมและจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในสลัมยังคงไม่ลดลงหากมีเพิ่มขึ้น ล่าสุดในปี 2526 มีตัวเลขว่าเฉพาะในกรุงเทพฯ มีสลัมอยู่ 448 แห่ง จำนวนประชากรประมาณ 1.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ของคนกรุงเทพฯ

ปัจจุบันสังคมได้รับรู้ว่ามีสลัมอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ แต่ความรู้ในวิวัฒนาการการเกิดสลัม ความรู้ในสภาพเป็นจริงและวิถีชีวิตคนสลัมยังนับว่าอยู่ในระดับต่ำ สังเกตได้จากกรวดแคลนบทศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ ที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นภัยของสังคม เป็นกาฝากของสังคม ความเข้าใจของคนทั่วไปและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะดังกล่าวจะนำมาซึ่งความผิดพลาดทางนโยบายการแก้ปัญหาสลัม

การคลี่คลายไปของสลัมเมืองไทยมีความเป็นไปได้ใน 3 ลักษณะคือ

ประการแรก จำนวนสลัมและจำนวนคนที่อยู่สลัมจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอนาคต

ประการที่สอง รูปแบบของสลัมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยังคงเป็นสลัมที่มีขนาดใหญ่มีขอบเขตชัดเจน หรือกลายเป็นสลัมขนาดเล็กที่กระจายไปทั่วเมือง ผสมผสานกับคนจนเมืองอื่น ๆ ที่อยู่นอกสลัม

ประการที่สาม เกี่ยวกับอนาคตของคนจน คนสลัมที่มีอยู่จะสามารถพัฒนายกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้หรือไม่ หรือยิ่งทรุดโทรมยากแค้นลง

การคลี่คลายขยายตัวของสลัมไม่ว่าจะเป็นรูปใดล้วนกระทบต่อปัญหาเมืองทั้งหมดและแม้แต่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

สลัมจะวิวัฒนาการต่อไปอย่างไรขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการคือ

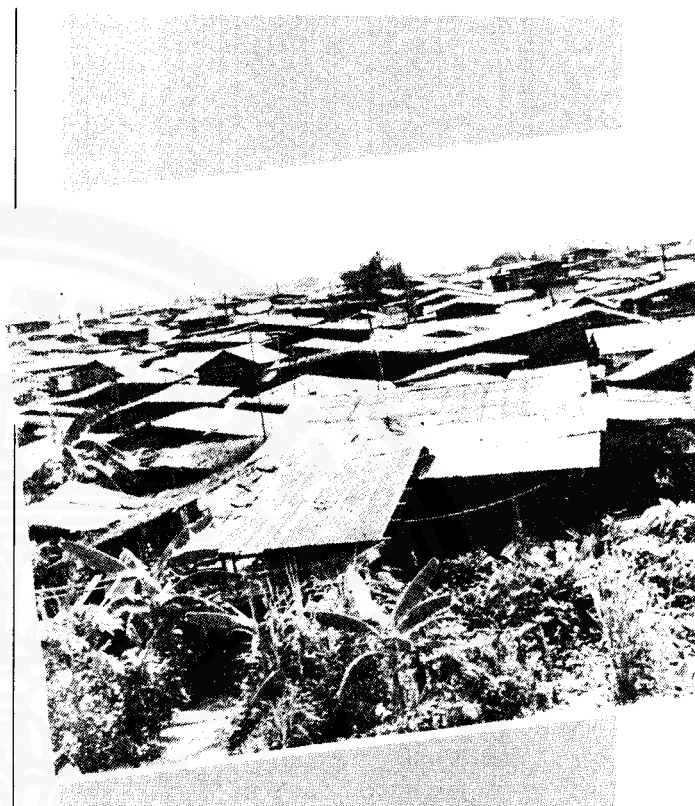
เงื่อนไขแรกคือ การพัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ถ้าการพัฒนาเมืองมีความถูกต้องมีประสิทธิภาพ ปัญหาของชนบทได้รับการแก้ไขดีขึ้น การกระจายรายได้และการลดช่องว่างรายได้ของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมได้ผล ก็คงจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับปัญหาสลัม แต่ถ้าผลเป็นในทางตรงข้าม สลัมจะมากขึ้นพร้อมกับความซับซ้อนของปัญหามากกว่าเก่า

เงื่อนไขที่สองก็คือ สภาพเศรษฐกิจในเมือง อันมีบทบาทกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่และวิวัฒนาการต่อไปของสลัมที่มีอยู่แล้ว นักวิจัยชาวเยอรมันคณะ Dr. Hans* ได้ใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์แนวโน้มคนสลัมไว้ว่า

(1) ค่าครองชีพโดยทั่วไปสูงขึ้น ในขณะที่โอกาสการหางานทำก็ยากขึ้นด้วยการอยู่รอดของครอบครัวในสลัมขึ้นอยู่กับการจัดสรรแบ่งงานกันในครอบครัว (ใครจะรับจ้างทำงานข้างนอก ใครจะทำงานบ้าน ใครจะหารายได้อื่น ๆ มาจุนเจือ) เมื่อสภาพเศรษฐกิจในสังคมใหญ่บีบรัด ครอบครัวสลัมก็พบกับวิกฤตมากขึ้น แต่ละครอบครัวมีแนวโน้มจะต้องแสวงหางานทำหลายอย่างมากขึ้น การเปลี่ยนงานบ่อยทำให้เพิ่มความระส่ำระสายในครอบครัว ไม่แต่ทางเศรษฐกิจแต่รวมถึงความสัมพันธ์ในครอบครัว

(2) เมื่อมีเงินเหลือน้อยลงก็จะทำให้แต่ละครอบครัวมีโอกาสน้อยลงไปอีกในการทำการผลิตเพื่อยังชีพ หรือทำการผลิตขนาดย่อย เช่น ถ้าขาดเงินทุนเป็นประจำในการขายหาบเร่แล้ว โอกาสหารายได้ทางนี้ก็จะหมดไป

*Dr.Hans - Dieter Evers and Rudiger Korff, **URBAN SUMSISTENCE IN BANGKOK, IN COMPARISION WITH OTHER SOUTHEAST ASIAN CITIES**, University of The saar, West Germany.



(3) ภัยแล้งสำคัญของปัญหาเหล่านี้ก็คือ ทำอย่างไรจะให้คนสลัมสามารถจะทำการผลิตและยังชีพได้ต่อไป ปัจจัยการผลิตเพื่อยังชีพนอกจากจะเป็นปัจจัยภายในครอบครัว เช่น แรงงาน เงินทุนแล้ว ที่สำคัญและมีผลมากในปัจจุบันก็คือ ปัจจัยการผลิตภายนอก เช่น ทำเล การค้า สถานที่ทำการผลิตถูกทำลายทั้งนี้มาจากข้อห้ามของรัฐ เช่น จำกัดสถานที่หาบเร่ การเอาคนสลัมขึ้นแฟลต และที่อันตรายมากก็คือ การไล่อพยพสลัม

“การเปลี่ยนแปลงของรายได้ การต้องโยกย้ายบ้านอยู่เสมอเพราะถูกไล่เป็นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของคนจนในประเทศอาเซียนทำให้ชาวบ้านต้องปรับตัวอยู่ไม่รู้จักหยุดหย่อน “มวลชนที่ล่องลอย” (Floating Mass) คุณจะเป็นคำบรรยายภาพที่เหมาะสมสำหรับคนจนเมืองเหล่านี้” เป็นคำสรุปแนวโน้มของคณะวิจัยชุดนี้

เงื่อนไขที่สามก็คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของชาวสลัมและทิศทางการแก้ปัญหาสลัม ได้แก่

7. แนวโน้มทางมนุษยธรรม

กระแสทางมนุษยธรรมที่มองเห็นความทุกข์ยากและให้ความช่วยเหลือคนยากจนในเมืองมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากคนในสังคมเริ่มตระหนักถึงปัญหาอันเนื่องมาจากคนยากจนมากขึ้น เช่นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาภัยสังคม ขณะเดียวกันเรื่องราวของคนยากจนได้เผยแพร่มากขึ้น กระแสมนุษยธรรมจากต่างประเทศก็มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ปัญหาทางสากลและช่วยเหลือในรูปโครงการต่าง ๆ หรือกระทั่งตั้งหน่วยงานเป็นการถาวร การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากภายในประเทศยังจำกัดอยู่ในเรื่องเด็กและการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ การช่วยเหลือจากต่างประเทศนอกจากจะมุ่งอยู่ในเรื่องเด็กและการศึกษาแล้วยังมีการช่วยเหลือด้านการพัฒนาและทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง ข้อเสนอของการช่วยเหลือแนวทางนี้มีอยู่ว่าจะเป็นการขุดค้นต่อหรือเป็นเพียงฉาบฉวยชั่วคราวแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

2. แนวโน้มทางด้านการเมือง

โดยความเป็นจริงปัญหาสลัมนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหามนุษยธรรม และปัญหาสภาพแวดล้อม แต่การแก้ปัญหาแต่ละประเด็นจะต้องพบกับอุปสรรคทางด้านระเบียบข้อบังคับและกฎหมายจนบางครั้งทำอะไรไม่ได้ การแก้ปัญหาจึงต้องทำในระดับนโยบาย ถ้ายังไม่มีนโยบายที่ถูกต้อก็มักจะใช้แนวทางการเมืองในการแก้ปัญหา ปัญหาสลัมจึงเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ในอีกเหตุหนึ่งการสู้กันไปสู่อันมาของคู่ความขัดแย้งที่สำคัญ เช่น การไล่ที่ผู้ได้เปรียบทางด้านกฎหมายก็จะใช้อำนาจทางกฎหมายและทางศาสนาด้านชาวบ้าน ไม่มีอะไรที่ใช้รวมกลุ่มพลังเข้าสู่ เมื่อกระทบกับอำนาจรัฐก็กลายเป็นเรื่องการเมือง เป็นเหตุประการที่สองที่เรื่องของสลัมไปปนเข้ากับการเมือง

มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือการโยนเรื่องของสลัมเข้ากับปัญหาความมั่นคงของรัฐเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจตั้งสมมุติฐานเอาว่าการที่มีคนจนอัดแน่นอยู่มาก ๆ นั้นเป็นการง่ายที่จะถูกฝ่ายตรงข้ามเข้าแทรกแซง จึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปจัดตั้งชาวบ้านไว้ก่อนในรูป ทสปช. และกลุ่มมวลชนจัดตั้งอื่น ๆ กลุ่มไหนที่มีความคิดก้าวหน้า วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของหน่วยราชการก็อาจถูกมองว่ามีอะไรแอบแฝงอยู่

เบื้องหลัง การมองปัญหาด้วยทัศนคตินี้ทำให้ปัญหายังสลบซับซ้อนขึ้น กลุ่มชาวบ้านที่ขัดแย้งกันก็จะนำข้อหาไปใส่ให้กับฝ่ายตรงข้าม ทำให้เกิดความแตกแยกปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขก็วยังหมักหมมต่อไป

3. แนวโน้มทางการพัฒนา

เนื่องจากสลัมเป็นผลเนื่องจากระบบ การแก้ระบบนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายแม้จะแค่พูดถึงหน่วยราชการรัฐและหน่วยงานเอกชนมีข้อจำกัดมากทั้งด้านขอบเขตงาน นโยบายการเงิน บุคคลและความรับรู้ความเข้าใจของปัญหา จึงเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหาสลัมได้อย่างมากมาย ในท่ามกลางข้อจำกัดเช่นนี้ จึงมีทางออกอยู่ทางเดียวคือให้ชาวสลัม ได้พัฒนาตนเอง เช่นส่งเสริมให้ชาวสลัมได้คืนรนปรับตัวเองอยู่ภายในเงื่อนไขจำกัดของสังคม นั่นคือให้ชาวสลัมได้มีปัจจัยที่จำเป็นสามารถ “เริ่มต้นการพัฒนา” ของเขาเองได้ คือให้ชาวสลัมมีความหวัง ความมุ่งมั่น และมีองค์กรที่สามารถปรับตัวเองให้ก้าวหน้าขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ ให้ชาวสลัมนั้นได้พัฒนาขึ้นมาจากภายใน แต่อย่างไรก็ดี อิทธิพลจากภายนอกมีความสำคัญมากในบทบาทช่วยกระตุ้นส่งเสริมหรือยับยั้งการพัฒนาของชาวบ้าน

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐคือการเคหะและกทม. มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือชาวบ้านและแก้ปัญหาสลัม ปัญหาจึงมีว่าแนวทาง นโยบาย และการทำงานของหน่วยราชการดังกล่าวนี้จะช่วยให้ชาวบ้านและองค์กรของชาวบ้านเดินได้ต่อไปหรือไม่ การแก้ปัญหาให้เขามากมายโดยที่คนไม่ได้พัฒนาไปด้วย ย่อมไม่ใช่การพัฒนาที่แท้จริง แต่เป็นเพียงการสงเคราะห์หรือกระทั่งเป็นการยับยั้งการพัฒนาของชาวบ้าน

เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยการพัฒนาระดับประเทศในแง่การพัฒนาชนบทและการกระจายรายได้แล้วมีแนวโน้มน่าเป็นห่วงว่าสลัมจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในกรุงเทพและการเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง กระแสการไล่ที่ที่รุนแรงยิ่งขึ้น และความยากลำบากในปัญหาเศรษฐกิจของเมือง ก็เป็นที่น่าวิตกว่าสลัมที่มีอยู่มีแนวโน้มที่จะเป็น “มวลชนที่ล่องลอย”

การคลี่คลายไปของสลัมดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ “งานพัฒนา” ยังมีส่วนอยู่มากพอควร งานพัฒนา

ในสลัมได้เริ่มมีหน่ออ่อนขึ้นมาแล้ว แต่ปัจจุบันงานพัฒนายังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อว่าจะพัฒนาไปในแนวทางที่ถูกต้อง หรือถูกยับยั้งหรือถูกผลักดันให้เอียงไปในกระแสที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสลัมและการแก้ปัญหาสลัม

2

การเสียสิทธิในการได้รับบริการปัจจัยจำเป็นพื้นฐาน

ปัจจัยพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่าขาดแคลนและชาวบ้านก็เห็นว่าเป็นปัญหาสำหรับพวกเขาแยกเป็นสองประเภทใหญ่คือ หลักฐานความเป็นประชาชน และความขาดแคลนในสาธารณูปโภค ทั้งสองประการนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเรื่องที่ภาคราชการจะมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา แต่การที่ชาวบ้านไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวจนกระทั่งเป็นปัญหานั้น มีสาเหตุมาจากทั้งสองด้านคือ ทางด้านราชการ และทางด้านของชาวสลัมเอง

ข้อบกพร่องทางด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิบัติต่อราษฎรโดยไม่เท่าเทียมกัน ประเด็นนี้เป็นที่เข้าใจได้ทั่ว ๆ ไปแม้ในสังคมนอกสลัม เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติกรลำเอียงอันเนื่องมาจากอคติหรือจากเหตุจูงใจเรื่องอื่น ๆ

คนสลัมได้รับผลกระทบอีกแง่หนึ่งในทางอ้อมก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติกรโดยเคร่งครัด ด้วยความไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือด้วยข้อจำกัดอื่นใดก็ตาม คนสลัมต้องถูกตัดสินพิพากษาสิ่งที่ไม่ควรได้ เนื้อหาประเด็นนี้มีสาเหตุสำคัญที่ตัวบทกฎหมายหรือระเบียบ แต่ถ้าเจ้าพนักงานปฏิบัติกรโดยยึดหลัก “เจตนารมย์” ของระเบียบข้อบังคับมาเป็นหลักวินิจฉัย เรื่องต่าง ๆ ก็จะง่ายลงมีความเป็นธรรมมากขึ้น

ข้อบกพร่องทางด้านชาวบ้านนั้นก็คือ การด้อยการศึกษา อ่านหนังสือไม่ค่อยออกไม่ค่อยเข้าใจระเบียบกฎหมายของทางราชการในการยื่นเรื่องราวและการติดต่อ ชาวสลัมก็มักจะขาดตกบกพร่องเกี่ยวกับเอกสารแสดงตัวเองและเอกสารสิทธิต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการโยกย้ายถิ่นที่อยู่หรือได้ละทิ้งไปเนื่องจากไม่รู้เท่าไม่ถึงการณ์

คนสลัมจำนวนไม่น้อยวิถีชีวิตของเขามักจะอยู่นอกระเบียบข้อบังคับของกฎหมายหรืออยู่ในช่องว่างของสิ่งเหล่านี้ นับแต่เกิดก็เกิดที่บ้าน ไม่มีบิดาไม่เข้าโรงเรียน ทำงานไม่เป็นเขาก็รู้ดีด้วยว่าผิดกฎหมายจึงพยายามหลีกเลี่ยงการเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบราชการและระเบียบข้อบังคับกฎหมาย

โดยสรุปแล้วความบกพร่องทางด้านชาวบ้านนั้นแง่หนึ่งชาวบ้านอาจรู้สึกหวาดกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยหลบ ๆ ซ่อน ๆ อีกแง่หนึ่งก็รู้สึกไม่แคร์ต่อรัฐไม่แคร์ต่อระเบียบกฎหมายเพราะโดยวิถีชีวิตปกติคนสลัมไม่น้อยเคยชินกับการดิ้นรนมีชีวิตรอบนอกระเบียบอยู่แล้ว

จากกรณีตัวอย่างสองตัวอย่างที่จะเสนอต่อไปนี่มุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพการเสียสิทธิในการได้รับปัจจัยจำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของคนสลัมโดยจะชี้ให้เห็นสาเหตุสำคัญ 2 ประเด็น คือ เนื่องจากการกระทำหรือไม่กระทำการของเจ้าหน้าที่รัฐอันผิดไปจากที่ควรจะเป็น ผลการกระทำหรือไม่กระทำดังกล่าวทำให้คนยากจนต้องเสียสิทธิที่ควรจะได้ ประเด็นนี้มองในแง่ของตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

อีกประเด็นหนึ่งจะได้พูดถึงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางกฎหมายบทศึกษาจะชี้ให้เห็นว่าระเบียบเหล่านี้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ โดยมองในแง่ความถูกต้องที่ควรจะเป็นโดยคำนึงถึง ข้อจำกัดของบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับนั้น

ในทางเป็นจริงแล้วทั้ง 2 ประเด็นมีความเกี่ยวข้องกันแต่สาเหตุอาจมีจุดหนักอยู่ที่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง

1. ปัญหาทะเลเบียนราษฎร์ในสลัม

ปัญหาทะเลเบียนราษฎร์เป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสลัม การขาดหลักฐานต่าง ๆ ทำให้ขาดสัญญาสิทธิเกือบทั้งหมดที่คนในสังคมพึงมี หลักฐานต่าง ๆ ที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่ ใบเกิด (สูติบัตร) บัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาใบเกิดจะเป็นปัญหาใหญ่พอสมควร เนื่องจากเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่จะนำไปประกอบการทำหลักฐานทางทะเลเบียนราษฎร์อื่น ๆ

จากการสำรวจของมูลนิธิดวงประทีป เมื่อปี 2523 พบว่า ในสลัมคลองเตยและสลัมบริเวณใกล้เคียง มีเด็กวัยเรียนและก่อนวัยเรียนจากจำนวนที่สำรวจ 1,729 ครอบครัว มีปัญหาใบเกิดถึง 350 คน ตัวเลขนี้คิดเฉพาะปัญหาใบเกิดของเด็กเท่านั้น ยังไม่รวมถึงปัญหาทางทะเลเบียนราษฎร์อื่น ๆ ของผู้ใหญ่ ถ้าเทียบจากจำนวนครอบครัวในสลัมคลองเตยประมาณ 7,000 ครอบครัวแล้ว คาดว่าจะมีเด็ก ที่มีปัญหาใบเกิดประมาณ 1,500 คน ปัญหาทะเลเบียนราษฎร์มีสาเหตุดังนี้

1. สาเหตุจากการอพยพ คนสลัมส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท หอบลูกจูงหลานเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ บางคนกว่าจะมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งได้ต้องย้ายแล้วย้ายอีกหลายครั้ง จนไม่รู้ว่่าชื่อตัวเองอยู่ในทะเบียนบ้านใคร ที่ไหนแน่ บัตรประชาชนก็ไม่ได้ทำ บางคนบัตรหายหรือหมดอายุก็ไม่ทำใหม่ เพราะทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัดไม่มีคาร์ถกลับ หรือกลับได้แต่พุดกับทางอำเภอไม่รู้เรื่อง บางรายมีที่อยู่ไม่แน่นอนอดสำรวจไปเลยก็มี

เมื่อพ่อแม่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน จึงมีผลให้ลูก ๆ พลอยมีปัญหาไปด้วย เพราะการทำหลักฐานต่าง ๆ เช่น การทำใบเกิด การย้ายเข้าย้ายออก ต้องมีบัตรประชาชนไปแสดงด้วย เมื่อพ่อแม่ไม่มีก็เลยปล่อยให้ปัญหาเรื้อรังมาจนถึงลูกหลาน การแก้ปัญหาบางรายต้องไปเริ่มต้นกันตั้งแต่รุ่นปู่

2. ปัญหาจากระบบราชการ หน่วยราชการโดยทั่วไปมักจะถือระเบียบโดยเคร่งครัด เช่น การแจ้งเกิดต้องแจ้งภายใน 15 วัน หากเด็กเกิดที่บ้านจะต้องนำพยานหลักฐานต่าง ๆ ไปแสดง ได้แก่

- พ่อแม่เด็ก
- ถ้าพ่อหรือแม่ตายต้องมีใบมรณกรรมไปแสดง
- พยานบุคคล คือ คนทำคลอด ผู้รู้เห็นการคลอด 2 คน เจ้าบ้านที่เด็กเกิด
- รูปถ่ายของเด็ก



- รูปถ่ายของเด็กพร้อมทุกคนในครอบครัว
- ทุกคนที่ไปติดต่อต้องมีบัตรประชาชน

การกำหนดว่าจะต้องมีพยานหลักฐานต่าง ๆ มากมาย เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากแก่ชาวบ้าน เพราะบางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในสลัมโดยทั่วไปไม่ใช่เรื่องชาวบ้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นเรื่อง ที่ไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น พ่อเด็กติดคุกหรือตายโดยไม่มีใบมรณกรรม แม่หนีไปมีสามีใหม่ คนทำคลอดตายไปแล้วหรือสามีทำคลอดเอง พ่อแม่ไม่มีบัตรประชาชน ฯลฯ ทำให้ไม่สามารถทำตามระเบียบของราชการที่กำหนดไว้ได้ เมื่อเด็กไม่มีใบเกิดก็ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เลยมีปัญหาต่อไปถึงรุ่นหลานอีก บางรายจะไปแจ้งเกิดลูกต้องแจ้งเกิดแม่เสียก่อน

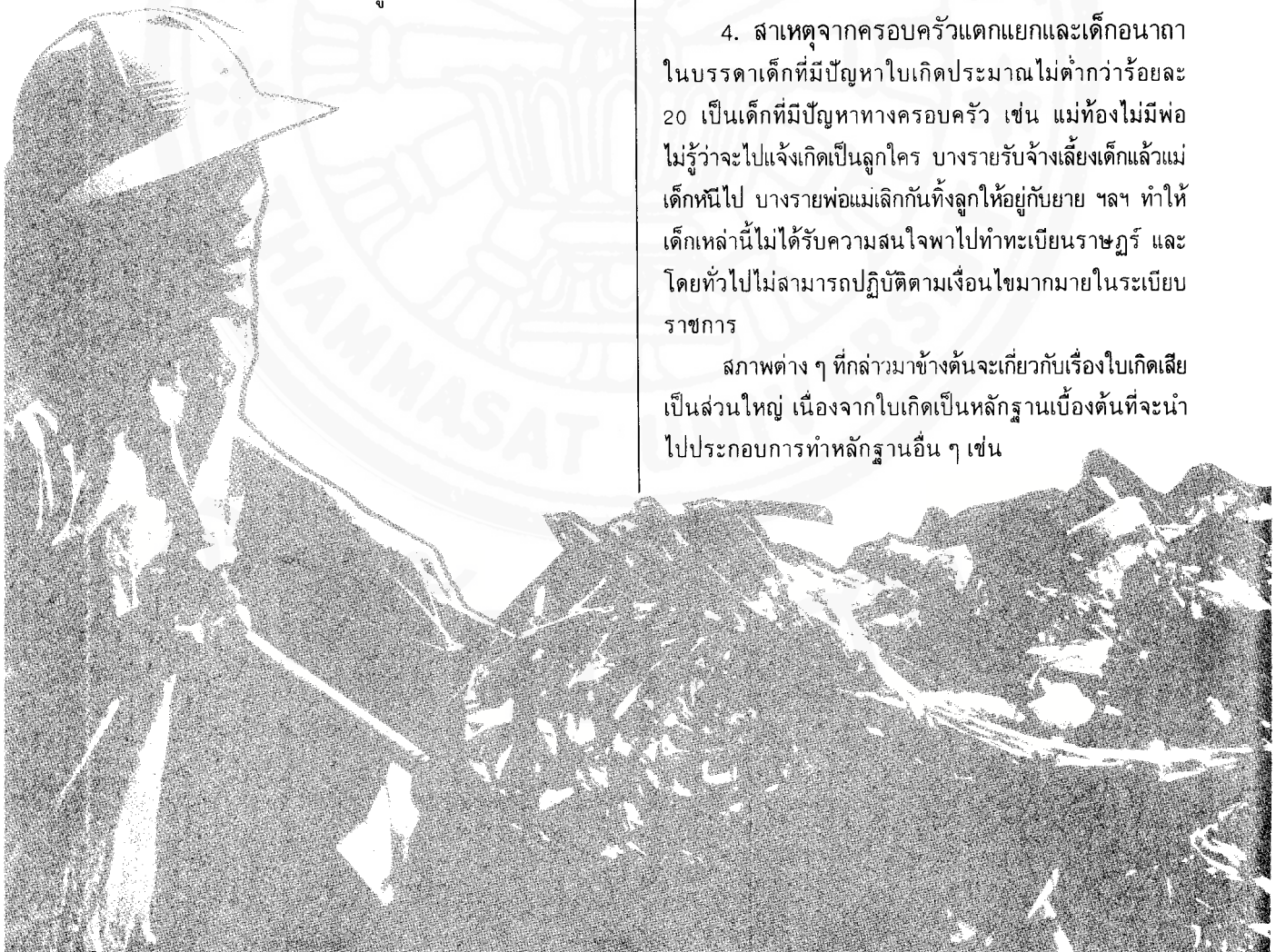
นอกจากกฎระเบียบแล้ว ความรู้สึกกลัวราชการก็เป็นอุปสรรคสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เนื่องจากชาวบ้านยังมีทัศนคติว่าข้าราชการคือ เจ้านาย ไม่กล้าพูดไม่กล้าติดต่อ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งผู้มีหลักฐานไม่พร้อมเลยปล่อยเรื่องเรื้อรังเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีอีกเป็นจำนวนมากถูกพวกนายหน้าหลอกเงินกินฟรี การต้องเสียเบี้ยไ้รายทางมาก เป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่ง

3.สาเหตุจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเศรษฐกิจก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทะเบียนราษฎรขึ้นในสลัมเนื่องจากชาวบ้านส่วนมากต้องออกไปทำงานในวันธรรมดาจะหยุดก็ไม่ได้ เพราะจะขาดรายได้ทันที วันเสาร์อาทิตย์ราชการก็ปิดไม่มีโอกาสไปติดต่อ บางรายทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัดไม่มีเงินกลับไปทำบัตรประชาชน บางรายไปคลอดลูกที่โรงพยาบาลไม่มีเงินให้ต้องหนีออกมาทำให้ไม่กล้าไปรับใบเกิดลูก นาน ๆ เข้าก็จำวันเกิดเด็กไม่ได้ ไปค้นที่อำเภอก็ไม่เจอ และเป็นจำนวนมากที่ไม่มีเงินไปคลอดโรงพยาบาลต้องทำคลอดกันเอง ทำให้มีปัญหาในการแจ้งเกิดดังกล่าวมาแล้ว

4. สาเหตุจากครอบครัวแตกแยกและเด็กอนาถา ในบรรดาเด็กที่มีปัญหาใบเกิดประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 เป็นเด็กที่มีปัญหาทางครอบครัว เช่น แม่ท้องไม่มีพ่อไม่รู้ว่าจะไปแจ้งเกิดเป็นลูกใคร บางรายรับจ้างเลี้ยงเด็กแล้วแม่เด็กหนีไป บางรายพ่อแม่เลิกกันทิ้งลูกให้อยู่กับยาย ฯลฯ ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจพาไปทำทะเบียนราษฎร และโดยทั่วไปไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขมากมายในระเบียบราชการ

สภาพต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะเกี่ยวกับเรื่องใบเกิดเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากใบเกิดเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่จะนำไปประกอบการทำหลักฐานอื่น ๆ เช่น



- หลักฐานเพื่อเข้าเรียนในชั้นประถม ถ้าไม่มีใบเกิด จะไม่มีสิทธิเรียนโรงเรียนของรัฐบาล แม้ปัจจุบัน กทม. จะอนุโลมให้เด็กไม่มีใบเกิดเข้าเรียนได้ แต่ยังมีปัญหาเวลาจบภาคบังคับเพราะทางโรงเรียนไม่สามารถจะออกหลักฐานการศึกษาให้ได้ และครูก็ไม่อยากรับเด็กพวกนี้ไว้เพราะจะมีปัญหายุ่งยากภายหลัง

- การลงชื่อในทะเบียนบ้าน ถ้าไม่มีใบเกิดไปแสดง ก็ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ และจะไม่มีสิทธิทำบัตรประชาชน ผลที่ตามมาคือต้องเป็นคนเถื่อน ไปสมัครงานที่ไหนก็ไม่ได้ ต้องเสียสิทธิเกือบทุกอย่างแม้แต่สิทธิความเป็นคนไทย

กล่าวได้ว่าปัญหาทะเบียนราษฎรเป็นปัญหาสำคัญ มีสาเหตุซับซ้อนเกี่ยวเนื่องกับปัญหาอื่น ๆ มากมาย และนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ トラบใดที่ปัญหาของรุ่นพ่อแม่ยังไม่ได้แก้ไข ปัญหาทะเบียนราษฎรจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ผูกมัดให้คนสลัมต้องติดตรึงอยู่กับสภาพเช่นนี้

2. ปัญหาน้ำ-ไฟ ของสลัมริมคลองสามัคคี

ที่ตั้งและสภาพทั่ว ๆ ไปของชุมชน

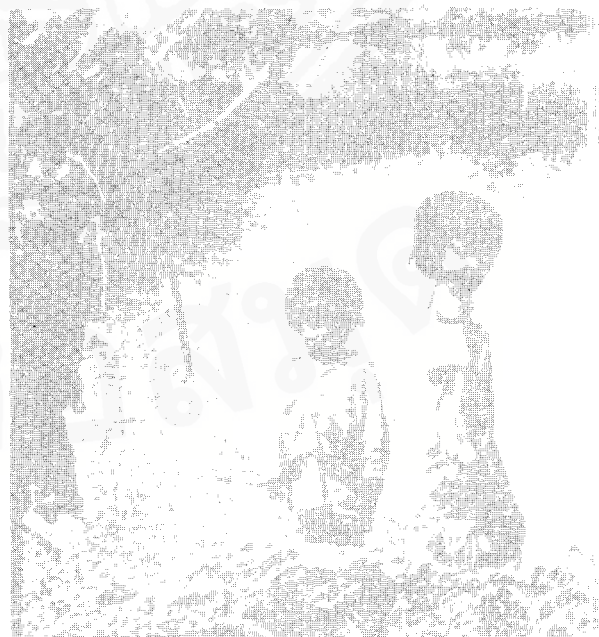
หมู่บ้านริมคลองสามัคคี ตั้งอยู่ในที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย หลังโกดังพีอี๊กซ์เก๊าและหลังอาคารทวิซ (ชาวบ้านเรียกว่าเรือนแพ) ติดกับถนนเกษมราษฎร์ หมู่บ้านมีลักษณะเป็นแนวยาวตามริมคลองหัวลำโพงจนถึงศูนย์บริการสาธารณสุข 41 คลองเตย มีประชากรราว 200 ครอบครัว หมู่บ้านส่วนหนึ่งอยู่บนที่ดินของการท่าเรือ อีกส่วนหนึ่งปลูกอยู่ในคลองหัวลำโพง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกทม. คลองหัวลำโพงส่วนนี้ปัจจุบันนี้มีบ้านปลูกอยู่เต็มรุกลงมาทั้งสองฝั่งเกือบจะติดกัน มองแทบไม่เห็นว่าเป็นคลอง ที่ว่างอยู่ก็มีผักตบชวาขึ้นอยู่เต็ม น้ำระบายไม่ได้เกิดน้ำเน่าส่งกลิ่นเหม็น ยุงชุม ทางสัญจรของหมู่บ้านเป็นถนนเส้นเดียวละกะแ่งร้ว โกดังสินค้า ชาวบ้านได้อาศัยอยู่ที่นี่มาประมาณ 20-30 ปีแล้ว

ชาวบ้านส่วนใหญ่อพยพมาจากภาคกลางแถบอยุธยา อ่างทอง นครนายก มีอาชีพเป็นช่างไม้ ช่างปูน กรรมกรแบกหามตามโกดังสินค้าท่าเรือ รับจ้างทั่วไป

ความเดือดร้อนเรื่องสาธารณูปโภค

ปัญหาหลักของที่นี่คือ ปัญหาน้ำประปา-ไฟฟ้า เนื่องจากเป็นที่บุกรุก การท่าเรือไม่อนุญาตให้ปักเสาไฟฟ้าลงในที่ดินของการท่าเรือ ก่อน ๆ นี้ชาวบ้านใช้ตะเกียง เทียนไข หรือบางบ้านอาศัยไฟฟ้าจากเพื่อนบ้าน โดยต่อจากฝั่งคลองตรงข้าม โดยคิดค่ากระแสไฟฟ้าเป็นดวง ๆ ละ 70-80 บาทต่อเดือน เครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ คิดราคาเป็นรายอย่าง เช่น โทรทัศน์ พัดลม เตารีด ฯลฯ ผู้ใช้จะต้องคอยเอาใจ เจ้าของหม้อไฟ ถ้าเกิดไม่พอใจขึ้นก็อาจถูกตัดไฟ เจ้าของหม้อไฟบางรายเปิดไฟฟ้าให้เฉพาะช่วงกลางคืนตั้งแต่ 6 โมงเย็นจนถึง 6 โมงเช้า แต่ราคาก็ยังคิดอัตราเดิม เมื่อเทียบกับต้นทุนมาตรฐานในอัตราของบ้านพักอาศัยทั่วไป ชาวสลัมจะใช้ไฟฟ้าในราคาแพงกว่าที่ควรถึง 3-7 เท่า

เนื่องจากที่ดินเป็นของการท่าเรือจึงเป็นการยากที่จะวางท่อประปาเข้าหมู่บ้าน ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับเรื่องไฟฟ้า ชาวบ้านได้ซื้อน้ำประปาจากคนต่อน้ำซึ่งมีอยู่รายเดียว โดยต่อมาจากฝั่งคลองตรงข้ามมาขายเป็นตุ้มในราคาตุ้มละ 4-5 บาท แล้วแต่ขนาดของภาชนะที่ใส่ โดยปกติถ้าไม่พอใช้ต้องประหยัดกันเต็มที่ ชาวบ้านมักจะต้องรองน้จกดินน้ำจึงไหล และก็มีเหตุวิวาทกันอยู่บ่อย ๆ เพราะแย่งกันรองน้ำ การซื้อน้ำเป็นตุ้มเมื่อคิดเทียบกับต้นทุนแล้วค่าน้ำของชาวสลัมจะแพงกว่าข้างนอก 25-27 เท่า





ปัญหาที่อยู่อาศัย

บ้านในความหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

บ้านของคนสลัมมีความหมายที่ต่างจากบ้านของคนชั้นกลางหรือของคนมีฐานะ สำหรับคนชั้นกลางขึ้นไปนั้นบ้านคือที่พักผ่อนเพราะมีความกว้างขวางมีเครื่องอำนวยความสะดวกดีพอควรจนกระทั่งถึงดีมาก เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับบ้านเขาก็อาจไปอาศัยญาติพี่น้องอยู่ชั่วคราวและอาจสร้างขึ้นใหม่ในที่เดิม

สำหรับคนจนบ้านโกโรโกโส นั่นคือ สมบัติชิ้นสุดท้ายชิ้นเดียวที่ใช้เวลาหลายปีค่อย ๆ สะสมต่อเติมจนกว่าจะเป็นบ้านครบมีฝา มีหน้าต่าง หลักฐานข้อที่ยืนยันเห็นได้จากวัสดุงานชนิดที่ประกอบกันเข้าเป็นบ้าน ทุก ๆ ครั้งที่ต้องรื้อบ้านและนำมาปลูกใหม่บ้านจะเล็กลงครึ่งหนึ่งเพราะวัสดุที่นำมาประกอบกันเป็นบ้านเป็นวัสดุคุณภาพต่ำหรือกระทั่งเป็นเศษไม้อัด ไม้ฉำฉา หรือกระทั่งกระดาษอัด ฝ้าพลาสติก ในการรื้อแต่ละครั้งจึงสูญเสียมาก ต้นทุนอย่างต่ำที่สุดสำหรับสร้างบ้านราคาถูกที่มีมาตรฐานต่ำสุดในสลัมปัจจุบันนั้นราคาประมาณ 5,000 - 10,000 บาท โดยปกติคนสลัมโดยทั่วไปนั้นเรียกได้ว่าไม่มีเงินออมเหลืออยู่แล้วการที่บ้านจะต้องถูกอุบัติเหตุจากการไล่ที่ไม่ว่าจะถูกไฟเผาหรือถูกไล่รื้อก็ตามจะเป็นการเพิ่มความเดือดร้อนสาหัสแก่ชาวสลัมไปอีกหลายปี



เนื่องจากความคับแคบและเสื่อมโทรมทั้งภายในบ้านและชุมชนภายนอก บ้านของคนสลัมจึงมีความหมายเป็นเพียง “ที่ซุกหัวนอน” มากกว่าจะเป็นที่พักผ่อน คนสลัมโดยเฉพาะวัยรุ่นและเด็ก ๆ จึงไม่ค่อยอยากเข้าบ้านจนกระทั่งค่ำคืนและตื่นขึ้น คนเหล่านี้ก็จะไปเล่นหรือจับกลุ่มกับคนรุ่นราวคราวเดียวกันในที่สาธารณะของชุมชน เช่น ร้านค้า ริมสะพาน ทางเดิน ที่ว่างในชุมชน ทั้งสลัมจึงเป็นเหมือน “บ้านหลังใหญ่” ของพวกเขา เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนสลัมมีความสัมพันธ์ทางสังคมกันมากกว่าคนในหมู่บ้านจัดสรร ชุมชนมีอิทธิพลต่อบุคคลสูงกว่าบ้านของตนเอง

อาชีพและวิถีชีวิตในการทำมาหากินของชาวสลัม นั้นไม่แน่นอนและบ่อยครั้งต้องออกจากบ้านไปนาน ๆ ร้อนเร่ไปตามแหล่งงาน เช่น ถิ่นก่อสร้าง หรือเรือสินค้าที่ไปจอดถ่ายของกลางทะเล หรือกระทั่งออกไปทำงานปกติประจำวัน บ้านจึงมีความหมายต่อครอบครัวเป็นที่นัดพบกันของสมาชิก การกลับบ้านไม่ตรงเวลาหรือไม่กลับบ้าน คนในครอบครัวมักไม่ค่อยวิตกแต่ถ้าหายไปนาน ๆ ก็อาจต้องติดตาม บ่อยครั้งก็อาจพบลูกชายไปอยู่ในตระวาง นอนอยู่โรงพยาบาลประสพอุบัติเหตุ มีอยู่บางรายลูกชายคนเล็กที่ออกไปร้อนเร่เก็บของตามกองขยะ หายสาบสูญไปเลยตามไม่ได้ชั่วคราว

คนสลัมโดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในสภาพดิ้นรนปากกัดตีนถีบหาวันกินวันยังพอมีความหวังอยู่บ้าง ลำพังแรงกายของตนเองนั้นยังไม่พอที่จะหาเลี้ยงครอบครัวทุกคนในครอบครัวจะต้องช่วยกันด้วย คนสลัมอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในระดับล่างสุดของสลัม (ประมาณว่ามีราวหนึ่งในสามของชุมชน) มีสถานการณ์อยู่ในขั้นวิกฤตเนื่องจากรายได้ไม่พอจนเงือครอบครัวสาเหตุอาจเนื่องมาจากขาดบุคคลที่จะเป็นแรงงานหารายได้ สามืออาจเจ็บป่วย หรือหายไปไม่กลับบ้าน ลูกชายคนโตติดยาเสพติด ความบีบคั้นของปัญหาทำให้ครอบครัวมีความตึงเครียด มีความขัดแย้งมากขึ้นแม้จะหนีไปหา

สามีใหม่ เด็ก ๆ อาจเร่ร่อนไม่ยอมกลับบ้านคนชราอาจถูกทอดทิ้ง ในสภาพที่วิกฤตเช่นนี้บ้านจะยิ่งมีความสำคัญมาก บ้านจะเป็นเหมือน “ฟางเส้นสุดท้าย” ที่ยึดเหนี่ยวคนในครอบครัวให้มีความสัมพันธ์กัน จะมีปัญหาอย่างไร จะอดอยากอย่างไรถ้ายังมีหลักแหล่งที่พักพิง การแก้ปัญหาที่ค่อย ๆ ทำไปหรือปล่อยให้ไปตามที่มันจะเป็น ถ้าบ้านมีอันเป็นไปครอบครัวก็จะแตกกระสานซ่านเซ็น

บ้านเป็นปัจจัยการผลิต

มูลนิธิดวงประทีปได้สำรวจการประกอบอาชีพที่ใช้บ้านพักเป็นสถาน ทำการบริเวณลือค 12 คลองเตย ซึ่งมีจำนวนประมาณ 1,000 หลังคาเรือนเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2526 พบว่ามีร้านค้าประเภทต่าง ๆ 59 ร้าน ทำไม้เสียบลูกชิ้น 34 บ้าน อาชีพอื่น ๆ ที่ทำอยู่กับบ้าน เช่น ทำดอกไม้จันทร์ เลี้ยงสัตว์ ล้างถุงพลาสติก พับถุงกระดาษ 22 บ้าน เมื่อรวมอาชีพต่าง ๆ ที่ใช้บ้านเป็นสถานประกอบการแล้วมีทั้งสิ้น 115 ราย คิดเป็นร้อยละ 11 ของจำนวนบ้านในบริเวณนั้นที่สำรวจนี้สำรวจเฉพาะรายที่ค่อนข้างจะทำเป็นอาชีพหลักและประจำ ยังมีอีกมากที่ประกอบอาชีพชั่วคราว ตามแต่สถานการณ์ความจำเป็น อาชีพเหล่านี้เป็นกิจการขนาดเล็ก ร้านค้าโดยเฉลี่ยมีเงินทุนเวียนประจำวันเพียงประมาณ 300 บาท แต่งานเหล่านี้ก็มีความสำคัญในครอบครัวเพราะงานอย่างอื่นมีลักษณะไม่แน่นอนมีงานทำบ้าง ไม่มีบ้างตกงานเป็นระยะ ๆ ชาวสลัมจึงใช้วิธีหารายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งก็โดยใช้บ้านหรือในชุมชนนั่นเองเป็นสถานประกอบการ อาชีพที่ทำอยู่กับบ้านในแต่ละสลัมก็แตกต่างกันออกไป เช่น สลัมมักกะสันอยู่ติดกับย่านการค้าประตูน้ำอาชีพขายข้าวแกง ขายปลาหมึกของดองริมถนนจะมีมากบ้านก็จะเหมือนโรงครัวขนาดเล็กใช้เตรียมอาหารเหล่านี้ ที่ลือค 1 - 2 คลองเตย เด็ก ๆ จะออกไปขายพวงมาลัยกันมากบ้านก็คือโรงงานผลิตพวงมาลัยโดยมีทุกคนในครอบครัวร่วมกันใช้แรงงานร้อยพวงมาลัย

สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของการไล่รื้อสลัม

ปัจจุบันนี้ (2526) กรุงเทพฯ มีสลัมอยู่ถึง 448 แห่งเพิ่มจากปี 2524 ถึง 38 แห่งและมีประชากรประมาณ 1 ล้าน 2 แสนคน หรือร้อยละ 20 ของคนกรุงเทพฯ สลัมจำนวนนี้อยู่ในที่ของรัฐ 37% นอกนั้นอยู่ในที่ของเอกชนทั้งการเช่าและบุกรุก

ชาวสลัมต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ คือการไล่ที่ของเจ้าของที่ดิน จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติในปี 2524 พบว่า สลัมในกรุงเทพฯ 410 แห่งถูกไล่ที่ 129 แห่ง ในจำนวนนี้มีคนอาศัยอยู่ถึง 37,000 ครอบครัวหรือประมาณ 200,000 คนเศษ ทั้งนี้ มีปัญหาที่เนื่องมาจากการขาดการวางแผนของเมืองหลวง ระบบการครอบครองที่ดินของไทยที่สนับสนุนการถือครองที่ดินของเอกชน และขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน ปล่อยให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนักค้าที่ดินเก็งกำไร

กระแสการขับไล่ที่นับวันจะรุนแรงมากขึ้น เมื่อเมืองขยายตัวที่ดินก็มีราคาสูงขึ้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยมีแนวความคิดที่ว่าที่ดินสามารถทำประโยชน์ได้มากกว่าการเป็นสลัมที่สกปรก เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค อาชญากรรม และยิ่งถ้าเป็นสลัมบุกรุกก็ยิ่งจะมีความชอบธรรมในการถูกไล่รื้อมากขึ้น จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติพบว่า 46% ของที่ดินรัฐที่เป็นสลัมเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์แทนและในปี 2525 ผู้เช่าที่ดินรัฐ 65% มีปัญหาเนื่องจากรัฐเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการธุรกิจ สำหรับสลัมที่อยู่ในที่ดินเอกชนก็ถูกไล่เพราะเจ้าของเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ถึง 22%

สลัมที่กำลังอยู่ในระหว่างการไล่รื้อที่ทราบอยู่ตอนนี้เช่น

1. สลัมพระราม 4 ที่ดินเป็นของทรัพย์สินแต่ให้บริษัท สหกรุงเทพเช่า คดีเสร็จแล้วอยู่ในระหว่างการต่อรอง
2. สลัมมักกะสัน เดิมเป็นที่ดินของมูลนิธิเทียนฟ้า ต่อมาบางส่วนเปลี่ยนมาเป็นของบริษัทสินทรัพย์ (เครือ

เดียวกับบริษัทสหกรุงเทพ) และเป็นส่วนที่กำลังถูกไล่รื้ออยู่ปัจจุบันนี้

3. สลัมพัฒนาใหม่ อยู่ข้างที่ทำการ ขสมก.เขต 4 ใกล้สี่แยกกรมศุลกากร ที่ดินเป็นของการท่าเรือ กำลังถูกฟ้องขับไล่อยู่

4. สลัมเกาะลอยริมทางรถไฟใกล้สวนจตุจักร กำลังถูกการรถไฟไล่ มีชาวบ้านรื้อยกกว่าครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของการรถไฟ

5. สลัมริมคลองหลังอาคารทิวช เป็นสลัมแนวยาวริมคลอง ส่วนหนึ่งอยู่ในที่ดินการทำเรือ อีกส่วนหนึ่งอยู่ในคลองหัวลำโพงซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ กทม.

6. สลัมริมคลองกล้วยน้ำไท เป็นสลัมแนวยาวริมคลองเช่นกัน ส่วนที่อยู่ในคลองถูกเขตพระโขนงออกคำสั่งให้รื้อถอนเมื่อ 28 ธค.25 ส่วนบนบกอยู่ในเขตของบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ซึ่งเข้ามาจากการท่าเรืออีกทอดหนึ่ง

7. สลัมบ่อนไก่ สำนักทรัพย์สินฯ ไล่รื้อเพื่อสร้างอาคารพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีสลัมอื่น ๆ ที่กำลังถูกไล่รื้อเช่นกัน เช่น สลัมซอยทองหล่อ สลัมซอยร่วมฤดี สลัมงามดูพลี สลัมเบญจชาเลี่ยม ฯลฯ

เหตุผลที่ขัดแย้งกันในปัญหาการไล่ที่สลัม

จากการศึกษาในหลาย ๆ กรณีโดยเฉพาะกรณีสลัมพระราม 4 และสลัมคลองเตยพบว่า ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสนใจต่อปัญหาไล่ที่สลัมมีเหตุผลเป็นของตนเอง โดยจำแนกได้เป็นเหตุผลที่เป็นผลประโยชน์ - สิทธิส่วนบุคคล และเหตุผลที่เป็นผลประโยชน์สังคม

ก. เหตุผลฝ่ายผู้ไล่ - เจ้าของที่ดิน

ผู้ไล่ที่ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนแรกสุดก็อ้างถึงสิทธิบุคคลตามกฎหมายที่จะจัดการใด ๆ ก็ได้ ในทรัพย์สินของตน ในขณะที่เดียวกันก็พยายามโยนให้เห็นว่ากิจกรรมที่คนจะทำไมว่าจะเป็นศูนย์การค้า หรือธุรกิจอื่นใดก็ตามก็เพื่อ “ความเจริญ” ของบ้านเมือง และว่าที่ในเมืองนั้นราคามีค่าทาง

ธุรกิจมากไม่สมควรที่จะให้เป็นที่อยู่ของคนสลัมอันเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ส่วนหน่วยราชการนั้นอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขยายกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมคนสลัมเป็นคนส่วนน้อยควรเป็นผู้เสียสละย้ายออกไป ถ้าถือตามข้อกฎหมายคนสลัมก็ไม่มี ความชอบธรรมใด ๆ ที่จะมาบุกรุกยึดครองที่ดินของรัฐ

ข. ฝ่ายชาวสลัม

โดยทั่วไปแล้วเป็นฝ่ายเสียเปรียบทางข้อกฎหมาย ไม่อาจยกขึ้นมาต่อสู้ได้ เหตุผลที่นำมาอ้างสนับสนุนก็เป็นเหตุผลในทางการเมือง ทางสังคม และทางมนุษยธรรม กรณีของสลัมคลองเตยชี้ให้เห็นได้ชัดในประเด็นนี้ ชาวบ้านและฝ่ายที่สนับสนุนชาวบ้านได้ออกประชาสัมพันธ์ต่อสังคมเน้นให้เห็นว่าคนสลัมคลองเตยได้สร้างผลผลิตแก่สังคมด้วยการเป็นกำลังหลักในการขนถ่ายของที่ท่าเรือและเทียบให้เห็นว่าการขยายท่าเรือในกรุงเทพฯ เป็นผลเสียแก่สังคมในด้านต่าง ๆ มากกว่า ได้เสนอหลักการว่าการกระทำการใด ๆ ของรัฐควรคำนึงถึงผลกระทบรวมต่อสังคม ไม่เพียงแต่ทางด้านเศรษฐกิจแต่รวมถึงผลกระทบต่อสังคมสภาพแวดล้อม จิตใจ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเขาเรียกว่า “ต้นทุนทางสังคม” ความขัดแย้งเรื่องเกิดความรุนแรงขึ้นในที่สลัมแห่งใดความเห็นในวงการต่าง ๆ ก็จะแตกต่างกันออกไป ฝ่ายหนึ่งจะเห็นโน้มมาทางชาวบ้านอีกฝ่ายหนึ่งจะเห็นค้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเรื่องของสลัมได้กลายเป็นเรื่องของสังคมแล้ว

ผลกระทบต่อสังคมจากการไล่ที่สลัมถูกไล่ที่

ปัจจุบันการไล่เป็นอันตรายที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาสลัม และก่อให้เกิดการกระจายตัวของสลัม เมื่อสลัมถูกทำให้เลวลงหรือโยกย้ายกระจัดกระจายมากขึ้นย่อมมีผลด้านลบต่อสังคมในสองแง่คือ แง่เศรษฐกิจและแง่สังคม คือ

ก. กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจเมือง เพราะสลัมมิใช่กาฝากของสังคมแต่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของเมืองด้วยการวิจัยของคณะ Dr.Hans นักวิชาการชาวเยอรมันในสลัมเมืองไทยพบว่า

บทบาททางเศรษฐกิจของกรรมกร โรงงานกับคนสลัมนั้นก็มีความแตกต่างกัน กรรมกรนั้นจะมีบทบาทโดยตรงต่อการผลิตในระบบที่อยู่อาศัยของกรรมกรนั้นส่วนใหญ่เป็นบ้านเช่าอยู่ใกล้โรงงานและมีสภาพไม่เป็นสลัม ลักษณะสังคมก็แตกต่างกัน กรรมกรที่อยู่อาศัยในสลัมมีอัตราค่าโดยทั่วไปไม่เกิน 25% (ผู้เรียบเรียง)

ส่วนคนสลัมคือผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นกรรมกรโรงงาน อาจเป็นเพราะขาดคุณสมบัติทางการศึกษา ขาดความเคยชินในการผลิต หรือขาดคุณสมบัติอื่น ๆ คนสลัมคือผู้ใช้แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ให้บริการขั้นต่ำ ๆ ไปแก่สังคม เช่น แยกหม ก่อสร้าง ขุดท่อ กวาดถนน ขับสามล้อม แท็กซี่ หรืองานบริการในสถานประกอบการหรือร้านค้าต่าง ๆ

บทบาทของสลัมต่อระบบเศรษฐกิจเมืองที่เห็นเด่นชัดมี 2 ประเด็นคือ

(1) ผลิตคนรุ่นใหม่ที่จะมาองเศรษฐกิจเมืองให้คงอยู่ต่อไป

แรงงานจากสลัมนี้ มีคุณสมบัติพิเศษที่ราคาถูก มีจำนวนมากเรียกหาได้ง่ายและก็ทำงานได้สารพัด โดยเฉพาะที่มีลักษณะยืดหยุ่นไม่แน่นอน ไม่มีใครอยากทำเพราะถือว่าเป็น “งานขั้นต่ำ” ซึ่งค่าตอบแทนก็ต่ำไปด้วย งานเหล่านี้แทนที่จะลดลงกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการเติบโตของเมือง

(2) ผลิตและรวมกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสำหรับคนยากจนในเมือง

กรุงเทพก็เช่นเดียวกันเมืองใหญ่ของประเทศโลกที่ 3 ทั่วไป ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนยากจน ตลาดสิน

ค้าส่วนใหญ่ เป็นสินค้าจะเป็นทั้งนั้น และมักจะอยู่ในรูปหาบเร่ แผงลอย หรือตลาดแบกกับดินมีทั้งอาหารและเป็นด้านอุปโภคบริโภค

นอกจากสินค้าก็ยังมีบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นเช่นสามล้อ แท็กซี่ หรือยามเป็นต้น การผลิตและบริการขั้นต่ำเหล่านี้มีลักษณะราคาถูกทั่วถึงความต้องการของมหาชน มองในขอบเขตเมืองก็เป็นปัจจัยสนับสนุนการผลิตเพื่อยังชีพของสังคมเมือง

โดยสรุปแล้วบทบาททางเศรษฐกิจของสลัมต่อสังคมมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจอีกอันหนึ่งที่มีการพึ่งพา มีการเติบโตโดยตัวเอง และก็มีความสัมพันธ์แบบขึ้นต่อและหนุนระบบเศรษฐกิจใหญ่ของเมืองทางวิชาการเรียกบทบาทเศรษฐกิจส่วนนี้ว่าเป็น Informal Sector ถึงแม้จะมีความสำคัญไม่น้อยแต่ที่ผ่านมาก็มีการประเมินคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจต่ำ สังคมให้ความสนใจน้อย ตัวเลขและสถิติเกี่ยวกับฐานะบทบาทและมูลค่าผลิตภัณฑ์ขาดการรวบรวมและไม่รวมอยู่ในระบบเศรษฐกิจใหญ่จึงมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจแอบแฝง

ข. จะทำให้ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคมมีมากขึ้น

ถึงแม้จะยากจนขาดการศึกษาขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ แต่การที่คนสลัมอยู่กันเป็นชุมชนถาวรชาวบ้านก็ได้เกิดการปรับตัวทางสังคม เกิดการพัฒนาขึ้นประมาณว่าปัจจุบันสลัมประมาณ 100 แห่งจาก 400 แห่ง ได้มีความสัมพันธ์ค่อนข้างดีในชุมชน มีคณะผู้นำเป็นทางการและได้ติดต่อกับทั้งภาคราชการและเอกชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน

การวิวัฒนาการเหล่านี้เป็นเรื่องน่ายินดีและที่ผ่านมาก็ได้แก้ปัญหาไปได้ไม่น้อย โดยเฉพาะทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพและลดปัญหาทางสังคม ถ้าชุมชนถูกไล่ที่จำต้องแตกกระจกโยกย้ายกันไปเงื่อนไขการพัฒนาดังกล่าวก็จะถูกทำลาย ชาวสลัมก็จะไปสร้างสลัมใหม่ เมื่อคนไม่ได้พัฒนาปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขก็เป็นที่น่าเสียดายที่จะต้องโน้มไปในทางก่อปัญหาทางสังคม



ค. เป็นจุดอันตรายทางการเมืองและความมั่นคง
คนสลัมซึ่งเป็นคนจนจำนวนมากเหล่านี้กำลังก้ม
หน้าก้มตาต่อสู้กับชีวิตจะลำบากยากแค้นอย่างไร
ถ้าพอมองเห็นทางออกความคิดก็จะยังอยู่กับร่อง
กับรอย เมื่อความหวังอันเป็นฟางเส้นสุดท้ายถูกปิดกั้น
ทำลายอาจเกิดอคติขึ้นกับรัฐและสังคมเขาอาจทำอะไร
ขึ้นก็ได้ที่เป็นภัยทางการเมือง ความจริงหลาย ๆ สลัมที่
ถูกไล่อี้อและถูกระงับด้วยความรุนแรงชาวบ้านได้
แสดงให้เห็นถึงความผิดหวังดังกล่าวอย่างชัดเจนแต่สังคม
อาจไม่ทันสังเกตเห็น การสะสมความไม่พอใจได้เพิ่ม
ขึ้นแล้วเขาเหล่านี้ได้ปะปนหายไปกระจายอยู่ในหมู่ของ
คนยากจนทั่วไปในเมือง



ปฏิภริยาของชาวสลัมต่อการเสียสิทธิและ ถูกละเมิดสิทธิ

ก. ทิศนะและพฤติกรรม

1. ทิศนะและพฤติกรรมเป็นผลมาจากประสบการณ์
และสภาพแวดล้อม

ทิศนะและพฤติกรรมของกลุ่มคนใด ๆ นั้นไม่ได้เกิด
ขึ้นโดยลำพัง หากได้รับการหล่อหลอมจากการดำเนินชีวิต
ในระยะเวลายาวนานของเขา จากประสบการณ์ที่เผชิญทำให้
เขามีอารมณ์ความรู้สึกและถ่ายทอดออกเป็นพฤติกรรม การ
สะสมของอารมณ์ความรู้สึกที่ซ้ำซากทำให้ค่อยซึมซาบเข้าไปสู่
จิตใต้สำนึก กลายเป็นระบบความคิดจิตใจ อุปนิสัย ที่มี
ลักษณะเฉพาะแม้แต่เจ้าของเองก็ไม่ทราบเหตุผล

การได้รับความแข็งกระด้างมาตั้งแต่เด็ก และถูกล่อ
หลอมโดยสภาพแวดล้อมที่บีบคั้นและความไม่แน่นอนของชีวิต
ทำให้ชาวสลัมมีลักษณะก้าวร้าว ความก้าวร้าวได้แสดงออกให้
เห็นเป็นรายบุคคลตั้งแต่เด็กจนถึงผู้ใหญ่ และเมื่อรวมกลุ่มกัน
ความก้าวร้าวก็แสดงออกไปในรูปของพฤติกรรมกลุ่ม สิ่งเหล่านี้
เป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของชาวสลัมที่เราได้สังเกตเห็น
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่านคลองเตย

2. ยอมจำนนหรือใช้วิธีการตอบโต้โดยอ้อมมาก
กว่าโดยตรง

ชาวบ้านโดยทั่วไปนั้นเรื่องใหญ่ ๆ ที่เขามองเห็นร่วมกัน
ว่าถูกเอารัดเอาเปรียบก็คือ การถูกกินค่าแรงจากนายจ้างเป็น
รายวัน คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ชาวบ้านธรรมดาพยายามหลีกเลี่ยง
คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากวิถีชีวิตของพวกเขาอยู่
ด้วยการเสี่ยงกับการละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะ
เป็นเรื่องบุกรุกที่ ขโมยน้ำ เล่นการพนัน ย้ายเข้าย้ายออก ลุก
เกิดไม่แจ้ง เขามีความรู้สึกว่าเมื่อไปติดต่อเจ้าหน้าที่ก็จะมี
ความผิดหรือไม่ก็ต้องเสียค่าน้ำร้อนน้ำชา จึงต้องอยู่กันอย่าง
หลบ ๆ ซ่อน ๆ แต่ขณะเดียวกันความไม่พอใจก็มีอยู่และสะสม

ในกรณีการถูกขูดรีดทางเศรษฐกิจนั้นสังเกตว่า ชาว
บ้านมีโอกาสน้อยมากในการต่อสู้หรือตอรอง เขาต้องคำนึง

ถึงปากท้อง คำนึงถึงครอบครัวและโอกาสได้งานทำสำคัญกว่า ชาวสลัมนั้นโดยทั่วไปขาดการจัดตั้งเป็นองค์กร อำนาจการต่อรองยิ่งน้อยลงไปอีก กรรมการที่ทำงานท่าเรือได้ทำการหยุดงานขอเพิ่มค่าแรงและสวัสดิการซึ่งทำกันหลายครั้ง แต่ไม่ปรากฏว่าชาวสลัม (ที่เป็นกสิททำเรือ) ได้เข้าร่วมแม้แต่ครั้งเดียว ทั้ง ๆ ที่กลุ่มถูกเอารัดเอาเปรียบมากที่สุด ทำงานหนักกว่ากรรมการท่าเรือแต่ได้ค่าแรงน้อยกว่า งานก็หนักและเสี่ยงอันตราย เมื่อไม่สามารถตอบโต้ได้โดยตรงก็ทำโดยอ้อมด้วยวิธีอุ้งงานหรือลักขโมยสิ่งของที่พอจะหยิบได้ทุกโอกาส ที่มีเมื่อตอนเลิกงาน

ชาวสลัมนั้นโดยมากแล้วเมื่อผิดหวังเมื่อเสียเปรียบอย่างไร ส่วนใหญ่แล้วมักจะยอมทน โดยการยอมรับสภาพแล้วปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์เสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อขาดแคลนน้ำก็ใช้วิธีประหยัดเอา อาบบ้างไม่อาบบ้าง ขาดแคลนไฟฟ้าก็ทนซื้อเอาในราคาแพง ชาวบ้านโดยทั่วไป(ที่ยังไม่พัฒนา) นั้นถ้าไม่เหลืออดจริง ๆ ก็จะไม่เคลื่อนไหวร้องเรียนอะไร ยกเว้นจะเหลืออดและดำรงชีวิตต่อไปไม่ได้ เช่น ถูกรื้อเสียบ้าน ไม่มีน้ำกิน เขาก็จะร้องเรียนขึ้นมา

พฤติกรรมตอบโต้ต่อผู้เอาเปรียบนั้น ชาวสลัมโดยทั่วไปนั้นมักจะมึลลักษณะคล้ายคลึงกับเรื่อง "อาคิวิ" ของ "หลูซิ่น" อยู่มาก ก็คือการระบายออกโดยการทุบทำลายทางวัตถุ ก้าวร้าวเถรเอาที่คนก่อนที่อ่อนแอกว่า หรือไม่ก็คิดเอาว่ามันเป็นเรื่องบุญกรรมที่สะสมมาแต่ปางก่อน มีลักษณะยอมจำนนในชาตินี้ แต่สะสมนานปีโดยการทำบุญเอาไว้สุขสบายชาติหน้า ในปีหนึ่ง ๆ จะมีกรฐิน ผ้าป่าของชาวสลัมออกไปทอดต่างจังหวัดกันมากมาย เฉพาะในลือค 12 สลัมคลองเตยซึ่งมีประมาณ 1,300 ครอบครัว โดยเฉลี่ยแล้วมีผ้าป่าเดือนละ 4 กอง

ชาวบ้านจะตั้งกองผ้าป่าโฆษณารับบริจาค ได้ เงินโดยเฉลี่ยประมาณกอง ละ 15,000 บาท ทั้งหมู่บ้านปีหนึ่งจะมีเงินออกนอกชุมชนประมาณ 7 แสนบาท การทอดกรฐินผ้าป่าเป็นรูปแบบความสามัคคีอีกอย่างหนึ่ง ในการทอดแต่ละครั้งก็จะมีประธาน รองประธานและกรรมการรายชื่อยาว 2 หน้า กระดาษเต็มประมาณ 100 คน การทอดผ้าป่ายังเป็นการแสดงฐานะทางสังคมของผู้เริ่มอีกด้วย

3. ทักษะต่อรัฐบาลและสังคมเป็นผลโดยตรงจากประสบการณ์ที่ได้รับ

ทักษะต่อรัฐและสังคมเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจศึกษา ทักษะต่อรัฐและสังคมของชาวบ้านแยกออกได้เป็นสองระดับ คือระดับที่เป็นชุมชนธรรมดาที่มีประสบการณ์ตามปกติยังไม่ผ่านความขัดแย้งที่สำคัญกับสังคม อีกระดับหนึ่งคือระดับที่ผ่านประสบการณ์สำคัญมาแล้ว สำหรับประเภทแรกจากการสำรวจสลัมริมคลองสะพานกล้วยน้ำไทซึ่งกำลังถูกหมายไล่อื้อ มีทักษะต่อรัฐและสังคมว่า แม้ว่าชาวบ้านจะถูกหมายไล่อื้อโดยเขตพระโขนง แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็มีความหวังว่าทางราชการและภาคเอกชนจะช่วยเหลือปิดเป่าปัญหาให้พวกเขาได้

สำหรับสลัมที่ผ่านประสบการณ์จากการไล่อื้อมาแล้ว ทักษะต่อสังคมจะแตกต่างกันออกไปเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่าเขาจะผ่านประสบการณ์มาอย่างไร เป็นไปในทางบวกหรือทางลบ เราได้สังเกตว่าความรับรู้ทางสังคมของชาวบ้านจะพัฒนาและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วหลังจากพวกเขาได้พบกับประสบการณ์ที่ใหญ่ ๆ โดยตรง สลัมริมคลองสามัคคีซึ่งอยู่มา กว่า 20 ปี แม้จะมีข่าวว่าถูกไล่อื้ออยู่คณะผู้นำก็ยังมีทักษะเคารพต่อกฎหมาย และคิดว่าราษฎรชาวสลัมก็ควรจะมีปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ แต่เมื่อการไล่อื้อจริงมาถึงกม. ต้องการไล่อื้อบ้านประมาณ 20 หลัง เพื่อสร้างทางระบายน้ำชาวบ้านรู้สึกจวนตัวไม่มีที่ไป เกิดการโต้เถียงกับเจ้าหน้าที่เขตพระโขนง โดยผู้นำกลุ่มนั้นมีแนวคิดโน้มเอียงไปทางว่าทางราชการไม่เป็นธรรม มีความเห็นว่าการไล่อื้อชาวสลัมนั้นราชการควรจะมีส่วนรับผิดชอบจัดที่อยู่ให้ใหม่ เนื้อหาของการโต้เถียงและยกเหตุผลเป็นความขัดแย้งกันระหว่างระเบียบกฎหมายกับความเป็นจริงของปัญหา พวกเขามีความรู้สึกว่า



ไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐ เรื่องยุติลงโดยทางบริษัทรับเหมาวางท่อประนีประนอมลดเนื้อที่ต้องการให้น้อยลงต้องขยับบ้านเพียงหลังเดียว ชาวบ้านก็ได้ผ่านประสบการณ์และความรับรู้มาอีกขั้นหนึ่ง สลัมแห่งหนึ่งอยู่ใน เขตท่าเรือได้มีเรื่องยึดเยื่อต่อสู้อันยาวนานไม่มีข้อยุติหลายฝ่ายรวมทั้ง สส.ร่วมเจรจาด้วยแต่ก็ไม่ได้ผล ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่งให้ข้อสรุปว่า “เจรจากับท่าเรือต้องเอาคนไปเยอะ ๆ แล้วไม่ยอมถอย” ข้อสรุปเหล่านี้แฝงความหมายที่ลึกซึ้งไว้อันเกิดจากประสบการณ์จริง ๆ ของเขา

นอกจากประสบการณ์จากการกระทบกับปัญหาโดยตรงแล้ว ชาวสลัมยังได้มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมและประสานงานกับหน่วยงานภายนอกทั้งจากราชการและเอกชน ชาวบ้านไม่พอใจการวางท่าที่แบบเจ้านายไม่เคารพชาวบ้าน ใช้ความสันทัดในการพูดและเหตุผลมากลบเกลื่อนปิดบังเป็นความเห็นของชาวบ้าน และชาวบ้านก็ไม่พอใจที่หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้าไปสนับสนุนผู้นำบางคนหรือชาวบ้านบางกลุ่ม ขึ้นมาเป็นพิเศษทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในชุมชน ถ้ามีประสบการณ์ด้านลบเหล่านี้ขึ้นมาชาวบ้านก็จะมองว่าหน่วยราชการไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาและต้องการควบคุมชาวบ้าน

ข. การแก้ปัญหาของชาวบ้าน

1. ปรับตัวเองให้เข้าสภาพแวดล้อม

การแก้ปัญหาของชาวสลัมนั้นขึ้นอยู่กับกำลังใจ ประสพการณ์ ลักษณะของปัญหาและโอกาสจังหวะสถานการณ์ด้วย ปัญหาที่ใหญ่ ๆ ของชุมชนนั้นมักจะต้องเกี่ยวเนื่องกับความผิดระเบียบกฎหมายของสลัมเสนอการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เช่นกรณีเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้ต่อประปาเข้ามาในชุมชน หรือปิดกั้นทางเดิน ปิดทางระบายน้ำทำให้น้ำท่วมหมู่บ้าน ในกรณีเช่นนี้โดยทั่วไปแล้ว ชาวบ้านก็จะใช้ความอดทนเอา ในระยะแรก ๆ ชาวบ้านมีความหวาดกลัว ไม่กล้าไปร้องเรียนหรือต่อรองเอาทักกับเจ้าของที่ดินหรือหน่วยงานรัฐ เมื่อขาดแคลนน้ำชาวบ้านสลัมริมคลองคนมีเงินน้อยก็จ้างเขาหาบไอ้ละ 4-5 บาท ถ้าไม่มีเงินทุกคนในครอบครัว



ก็จะช่วยกันไปหาบน้ำ เด็ก ๆ ก็เอากระป๋องเล็ก ๆ พอหิ้วไหว การได้มาด้วยความยากลำบากและราคาแพงทำให้ทุกคนรู้จักคุณค่า รู้จักใช้อย่างประหยัด วันหนึ่งอาบน้ำครั้งเดียวก็พอ เสื้อผ้าที่ซักให้น้อยถ้าไม่จำเป็น เช่น เดินอยู่ในหมู่บ้านก็ไม่ต้องใส่ทำให้เสื้อผ้าไม่เปรอะเปื้อนง่าย ไฟฟ้านั้นชาวบ้านก็จะใช้กันบ้านละดวงหรือสองดวง ถ้าจะใช้พัดลมก็อาจเพิ่มอีกถึง 100 บาท ครอบครัวที่มีรายได้น้อยก็ใช้ตะเกียงกระป๋องแทน

การจะเรียกร้อยสวัสดิการจากรัฐนั้นตามความรู้สึกของชาวบ้านเป็นเหมือนกับความฝืนค่าใช้จ่ายและระเบียบข้อบังคับของกฎหมายก็คืออุปสรรคที่ทำให้ความฝืนไม่อาจเป็นจริง

2. ปรึกษาหารือความช่วยเหลือและเสนอความเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อชาวสลัมมีประสบการณ์มากขึ้นและมีคณะผู้นำแล้วเขาก็จะฉวยโอกาสที่ได้พบผู้นำสลัมอื่น ๆ หรือกับคนภายนอกระบายปัญหาและความรู้สึกออกมาและก็พบว่าทุก ๆ ที่มักมีปัญหาคล้าย ๆ กัน การรวมตัวกันเพื่อไปขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเอกชนก็เกิดขึ้นหรือไม่ก็ยื่นเรื่องร้องทุกข์กับหน่วยราชการ แต่ชาวบ้านก็จะพบว่าการเดินทางระเบียบกฎหมายนั้นมีความยากลำบากมาก

3. การแก้ปัญหาด้วยแนวทางหรือช่องทางการเมือง

ในด้านชาวบ้านนั้นเรามองเห็นว่าการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสลัม ตามช่องทางระเบียบกฎหมายนั้นเป็นไปได้ยากลำบากสำหรับเขา หรือถ้าเป็นไปได้ก็มีความล่าช้าไม่ทันสถานการณ์ชาวบ้านจึงมักใช้วิธีเดินทางลัดไปสู่การแก้ปัญหา นั่นคือการเข้าหาผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดและใช้วิธีต่อรองทางนุษยธรรมหรือทางการเมือง การใช้ทัศนะทางการเมืองมาตัดสินจะทำให้เรื่องต่าง ๆ รวดเร็วและสามารถข้ามพ้นอุปสรรคเนื่องจากระเบียบข้อบังคับราชการที่ยื้อยาดหุยมหิมไปได้ แต่การแก้ปัญหาในแนวทางการเมืองนั้นจะสำเร็จได้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และที่สำคัญยังต้องขึ้นอยู่กับพลังต่อรองด้วย ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวมาทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีความไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ จะพบว่าถ้าสลัมไหนมีชื่อเสียง มีพลังต่อรองมาก การแก้ปัญหาก็เป็นไปได้มากกว่า แต่สลัมเล็ก ๆ ที่ไม่มีชื่อเสียงและขาดพลังแล้วเป็นการยากยิ่งที่จะแก้ปัญหาใด ๆ ได้แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น ปัญหาตำรวจไม่เข้ามาตรวจ ปัญหาไม่มีรถมาเก็บขยะปัญหาเรื่องน้ำไฟ

การแก้ปัญหาด้วยแนวทางการเมืองนี้อาจดูโต้แย้งว่าทำให้บ้านเมืองวุ่นวายไม่มีหลักเกณฑ์ แต่ถ้ามองให้ลึกปัญหาเกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของระบบสังคม และความไม่สอดคล้องของกฎเกณฑ์ที่สังคมมีอยู่ แนวทางการเมืองจึงเป็นช่องทางยืดหยุ่นเพื่อจะแก้ปัญหาให้ตรงจุด แต่อย่างไรก็ดี แนวทางนี้ควรเป็นลักษณะชั่วคราว ความเรียบร้อยในสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อกลไกของรัฐและระเบียบข้อบังคับของสังคมถูกปรับให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุคสมัย



งานพัฒนา - หนทางเสริมสร้างสิทธิสลัม

เนื่องจากสลัมมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยตัวของมัน แต่เป็นผลการพัฒนาของเมืองและการพัฒนาของ สังคมทั้งระบบ ดังนั้นการแก้ปัญหาสลัมจะไม่มีวันบรรลุผลถ้าไม่ได้แก้ปัญหาคือเป็นรากฐานของสลัม เช่น การพัฒนาเมืองใหญ่ การกระจายอำนาจจากเมืองหลวงสู่เมืองอื่น ๆ การกระจายอำนาจทรัพยากรและความอิสระจากเมืองสู่ชนบท สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาในระดับมหภาคและระดับประเทศ แต่ในบทความนี้จะไม่กล่าวถึงเพราะเป็นเรื่องใหญ่และกว้างเกินไปที่ผู้เขียนยังมีประสบการณ์ไม่ถึง บทความนี้จึงเน้นหนักอยู่ในเนื้อหาสลัมถึงเรื่องกว้าง ๆ เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดนโยบายเกี่ยวกับสลัม

แนวทางในการแก้ปัญหาที่ควรจะเป็น

ในข้อจำกัดที่จะละเว้นไม่พูดถึงการแก้ปัญหาในระดับมหภาคและระดับประเทศผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาสลัมของไทยในระยะปัจจุบันจะต้องถือหลัก 3 ประการคือ

1. ให้ชาวสลัมได้ปรับตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะ “การผลิตเพื่อยังชีพ” ต่อไปและควรส่งเสริมให้ดียิ่งขึ้น

หลักการนี้ มาจากการประเมินสถานการณ์ที่ว่า ปัญหาพื้นฐานของสลัมก็คือปัญหาเศรษฐกิจแต่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่มีข้อจำกัดในการคลี่คลายโดยตัวของมันเอง เมื่อไม่อาจฝากความหวังไว้กับการคลี่คลายระดับชาติก็ต้องมานั่งแก้ที่ตัวของสลัมเอง

การปรับตัวแก้ปัญหาเศรษฐกิจนั้นคนสลัมได้ทำการผลิตสินค้าอย่างง่าย ๆ ออกขายกันเองในชุมชนหรือผู้สังคมข้างนอก เช่นเดียวกับบริการต่าง ๆ คนสลัมได้อาศัยความเป็นเครือญาติ เป็นคนรู้จักกัน คนบ้านข้างเรือนเคียงเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และใช้สภาพ

แวดล้อมปัจจัยในสลับบรรดามีมาเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น เก็บผักบุ้งริมสลัมเป็นอาหารเย็น เก็บเศษไม้เผาถ่าน ใช้น้ำคลอง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นลงไปได้มาก การปรับตัวเองให้เคยชินกับการมีชีวิตอย่างง่าย ๆ ด้วยยุทธวิธีและเงื่อนไขดังกล่าวคนสลัมจึงอยู่กันมาได้

ปัจจัยสำคัญที่อำนวยความสะดวก “การผลิตเพื่อยังชีพ” ดังกล่าวก็คือ ความเป็นชุมชนและแหล่งทำมาหากินค้าขายให้บริการต่าง ๆ ดังนั้นการทำลายชุมชนไม่ว่าจะเป็นการไล่หรือย้ายชุมชนที่เป็นผลให้ขาดแหล่งทำมาหากินจึงเป็นการตัดชีวิตเศรษฐกิจชาวสลัมด้วย อีกแง่หนึ่งการเข้มงวดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ เช่น ห้ามวางหาบเร่ริมถนนก็เป็นการตัดการทำมาหากินชาวบ้านอย่างมากมายเช่นกัน

ถ้าเรายังหาทางแก้ปัญหาสลัมไม่ได้ ก็ไม่ควรอย่างยิ่งจะไปทำลายการดิ้นรนช่วยตัวเองของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

2. ส่งเสริมการศึกษาเพื่อการพัฒนา

สำหรับคนสลัมจำนวนล้านกว่าคนในเมืองหลวง การศึกษาได้ถูกละเลยนับแต่อดีตมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันสังคมได้สนใจกลุ่มคนเหล่านี้มากขึ้นแต่ผลต่าง ๆ ยังไม่คืบหน้าไปมากนัก โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ปัญหาเร่งด่วนของชาวบ้านมิใช่อยู่ที่การศึกษาแต่อยู่ที่ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาถูกไล่ที่ แต่การศึกษาที่จะมีส่วนช่วยเหลือเรื่องเหล่านี้ได้ถ้าการศึกษาที่ส่งสู่สลัมมีลักษณะสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนและมีลักษณะที่ทั่วถึงกลุ่มคนที่มีปัญหา

ผู้ใหญ่ต้องการศึกษานอกระบบ นอกเวลาทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงาน เพื่อให้มีรายได้ดีขึ้น หรือเพื่อให้รู้จักทำอะไรได้ในยามตกงาน การศึกษานอกระบบสำหรับผู้ใหญ่นั้นรู้สึกว่าเป็นวงการศึกษาของเราซึ่งไม่ค่อยมีประสพการณ์มาก

นัก ยิ่งสำหรับสลัมที่ทั้งตัวชาวบ้านและชุมชนมีปัญหา มากจึงเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่ทำที่ท้ายที่นักการศึกษา จะลงไปสร้างสรรค์ทดลอง

เยาวชนในวัยเรียนถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ ควรจะให้มีโอกาสเรียนหนังสือหลายปี ไม่ควรออกไปต่อสู้กับชีวิตเร็วเกินไป การได้รับการศึกษาบ้างจะทำให้เขามีความพร้อมบ้างเล็กน้อยในการออกไปผจญกับสังคมแห่งการแข่งขันต่อสู้ภายนอก การศึกษาขั้นประถมนั้นอุปสรรคอยู่ที่ระบบการศึกษาที่แข็งตัวไม่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับความเป็นจริงของปัญหา คำว่า “ระบบ” นี้รวมไปถึงแนวความคิดระบบการบริหาร และบุคคลากรด้วย การศึกษาของท.ม.ยังมุ่งให้เป็นแบบเดียวกันให้มีมาตรฐานสูง และเป็นระบบการศึกษาเพื่อการศึกษาต่อไปในขั้นสูงขึ้น เด็กสลัมซึ่งมีปัญหาเรื่องไม่มีใบเกิดต้องเรียนไปทำงานไป เรียนไม่ถึงป.6 ก็ต้องออกไปประกอบอาชีพดิ้นรนช่วยตัวเอง ระบบการศึกษาที่มีอยู่จึงแทบไม่ช่วยอะไรกับเด็กเหล่านี้ ปัญหาจะแก้ได้ถ้าได้พิจารณากันเสียใหม่ถึงความเป็นจริง ปรับแนวคิด ปรับนโยบาย ปรับการบริหารเสียใหม่สอดคล้อง ซึ่งก็เป็นเรื่องไม่ง่าย

ยังมีการศึกษาอีกแบบหนึ่งที่มีบทบาทที่เป็นจริงในสลัมและกำลังมีบทบาทมากขึ้นนั่นคือการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน หรือที่เรียกกันว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการตั้งสถานเลี้ยงเด็กก็คือเพื่อเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการให้บริการสงเคราะห์ชาวบ้าน ในการพัฒนาชุมชนและเพื่อเอาเป็นศูนย์กลางการรวมพลังต่อสู้เรื่องไล่ที่ ในการตั้งสถานเลี้ยงเด็กนั้นโดยทั่วไปแล้วชาวบ้านจะคำนึงถึงเพื่อความมั่นคงของหมู่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาเป็นอันดับแรกแล้วจึงค่อยนึกถึงเรื่องการศึกษาของเด็ก และโดยผลตามจริงตัวเด็กจะยังไม่ได้รับผลทางด้านการศึกษาเท่าใดแต่จะไปมีผลทางด้านการศึกษาเลี้ยงดูทางด้านสุขภาพอนามัยและสภาพจิตใจซึ่งเด็กถูกกดดันมาจากครอบครัวและสภาพแวดล้อม

ปัจจุบันมีสถานเลี้ยงเด็กเกิดขึ้นแล้วหลายสิบแห่งในสลัมโดยเฉพาะย่านคลองเตยมีอยู่ประมาณ 7 แห่ง โรงเรียนประเภทนี้ได้เริ่มขึ้นในเวลา 2 – 3 ปีมาแล้วและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นโดยรวดเร็วในอนาคตโรงเรียนเหล่านี้โดยทั่วไปในขณะนี้มิมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาชุมชนมากกว่า ต่อการศึกษา เมื่อมองทางด้านการจัดตั้งและทางด้านการบริหารโรงเรียนจะมองเห็นถึงความแตกต่างของฐานะ และบทบาทของโรงเรียนได้อย่างชัดเจน คือประเภทที่หน่วยงานภายนอกเข้าไปทำหรือเป็นหลักในการจัดการ ขอเรียกชื่อว่า เป็น “โรงเรียนของหน่วยงาน” อีกประเภทหนึ่งเป็นโรงเรียนที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นหรือเป็นหลักในการจัดการขอเรียกชื่อว่า เป็น “โรงเรียนของชุมชน”

โรงเรียนของหน่วยงานนั้นเกิดขึ้นจากความปรารถนาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้าไปช่วยเหลือโดยมีงบประมาณ มีครู มีการจัดการเองเสร็จเรียบร้อยชาวบ้านมีบทบาทในการเข้ามา “มีส่วนร่วม” ในการออกความคิดเห็น แนะนำ หรือช่วยเหลือสถานศึกษาที่โรงเรียนประเภทนี้ค่อนข้างเหมือนโรงเรียนที่อยู่ในระบบข้างนอก การบริหารและหลักสูตรการสอนก็ค่อนข้างมีมาตรฐาน โรงเรียนมีบทบาทเฉพาะทางด้านการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ชาวบ้านไม่ค่อยมีโอกาสใช้โรงเรียนเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ทำให้โรงเรียนไม่ค่อยมีบทบาทในการพัฒนาชุมชน บางทีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของครูกับชาวบ้านหรือผู้นำชาวบ้านก็ไม่ค่อยมี

โรงเรียนที่ชาวบ้านตั้งขึ้นในรูปของสถานเลี้ยงเด็กนั้นควรจะได้รับ การส่งเสริมต่อไปทั้งจากภาคเอกชนและรัฐบาล ให้โรงเรียนเป็น “โรงเรียนของชุมชนที่แท้จริง” มีบทบาททั้งการพัฒนาชุมชนและการศึกษา การศึกษาภาคบังคับนั้นปัญหาปัจจุบันก็คือ ความไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและปัญหาของชาวบ้านน่าจะปรับปรุงหลักสูตรและเป้าหมายการศึกษาให้แก่ปัญหาได้จริง ๆ การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพผู้ใหญ่ที่นั่นแทบจะเรียกได้ว่ายังไม่เกิดขึ้น

3. ส่งเสริมการพัฒนาโดยชาวบ้าน

ปัญหาต่าง ๆ ของสลัมนั้นสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันไปถึงปัญหาทางจิตวิทยาด้วย การหมักหมมของปัญหาเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านเสื่อมถอยทางจิตใจพลังสร้างสรรค์ก็ต่ำลงไปด้วยความบกพร่องทางจิตใจไม่เพียงแต่จะเป็นตัวเนื้อต่อการพัฒนาเท่านั้นยังเป็นอุปสรรคขัดขวางและทำลายการพัฒนาด้วย จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินส่วนรวมถูกกระทำชำรุดเสียหาย ถูกขโมย เงินงบประมาณถูกคอร์รัปชัน คนตีลูกกล่าวร้ายป้ายสีทำลายจิตใจเกิดกลุ่มแตกแยกสภาพเหล่านี้มีมากในสลัมและเป็นอุปสรรคสำคัญ ถ้าคนสลัมและจิตใจคนสลัมไม่ได้พัฒนาขึ้น การพัฒนาก็มีอาจเป็นไปได้

จะให้จิตใจชาวบ้านดีขึ้นให้เขาร่วมงานเต็มที่ก็มีแต่จะเริ่มทำจากสิ่งที่เขาเห็นว่าจะเป็นและเขาเห็นด้วยว่าควรทำ จะทำแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับความพอใจและกำลังความสามารถของเขา ตามหลักนี้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และตัดสินใจก็ต้องเริ่มโดยชาวบ้านเอง องค์กรภายนอกควรจะมีส่วนร่วมเป็นส่วนสนับสนุนช่วยเหลือให้เป็นไปตามขั้น “การพัฒนา” ของชาวบ้านเองเท่านั้น ย่อมเป็นไปได้ที่คนข้างนอก จะกำหนดแผนมาแล้วให้เขารับยอม เป็นไปไม่ได้ที่จะให้สลัมนี้บร้อมมีความเหมือนกันทางความคิดและการกระทำเช่นกับทหารเพราะสลัมแต่ละแห่งมีปัญหาต่างกัน มีวิวัฒนาการทางความคิดและการรวมกลุ่มต่างกัน สิ่งที่น่าส่งเสริมก็คือให้เขาพัฒนาขึ้นไป “อีกขั้นหนึ่ง” จากสภาพความคิดจิตใจและกำลังความสามารถเดิมของเขา เป็นดังนี้การพัฒนาที่แท้จริงจึงจะเกิดขึ้น

ด้วยหลักการ “พัฒนาโดยชาวบ้าน” เช่นนี้เราจึงนำไปเป็นบรรทัดฐานประเมินผลการทำงาน นำไปเป็นหลัก การตัดสินใจปัญหาขั้นปฏิบัติ เช่น จะให้ชาวบ้านรวมกลุ่มแบบไหนเขาควรจะมีกฎเกณฑ์ที่ธรรมนุญบังคับหรือไม่ อย่างไร มีแต่วิธีการให้ชาวบ้านได้พัฒนาเองเท่า

นั้นปัญหาสลัมจึงจะค่อย ๆ ได้รับการแก้ไข หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนนั้นก็ทราบกันดีว่า มีข้อจำกัดมากทั้งในแง่ขอบเขตงานที่ทำ การเงิน บุคลากร และความอึดอดค่าเข้าในการบริหาร แต่ชาวบ้านนั้นเขามีปัญหาเขาเจอไม่ได้ เขาต้องการแก้ไขที่ละเรื่อง ๆ ตามความจำเป็น

สลัมในกรุงเทพฯปัจจุบันมีความแตกต่างกันสองระดับคือสลัมที่มีคณะผู้นำหรือมีกรรมการ ชุมชนซึ่งสลัมเหล่านี้ได้ผ่านงานพัฒนามาบ้าง คณะผู้นำเหล่านี้อยู่ในระยะวิวัฒนาการ ปรับตัวให้เข้มแข็งและทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต้องการความสนับสนุนเป็นอย่างมากจากภายนอกทั้งเรื่องการยอมรับให้คำปรึกษาตลอดถึงให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนและวัสดุที่ไปทำกิจกรรมในชุมชน

สลัมอีกประเภทหนึ่ง (ซึ่งมีไม่น้อยกว่าครึ่ง) ไม่เคยผ่านการพัฒนามาเลย ชาวบ้านจะต่างคนต่างอยู่มีปัญหา การแก้ปัญหาในชุมชนจะมีบ้างก็เป็นลักษณะโดยธรรมชาติไม่ต่อเนื่องและอยู่ในขอบเขตจำกัดของชุมชน สภาพเช่นนี้ต้องการภายนอกให้เข้าไปกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัว ให้เกิดกิจกรรมหลังจากชาวบ้านได้ผ่านประสบการณ์บ้างแล้วเขาก็จะพร้อมกันขึ้นเป็นกลุ่ม กลุ่มนี้จะมิบทบาทเป็นพลังพัฒนาและกระทั่งเป็นคณะนำของชุมชนต่อไป

ความขัดแย้งจากการช่วยเหลือ

ในอดีตสลัมอยู่ในลักษณะถูกทอดทิ้งจากสังคม ชาวบ้านอยู่กันด้วยความยากลำบากและขาดแคลน หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ในกรณีไ้หรือ หน่วยงานเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านที่มีอยู่ในระยะนั้นก็เพียงหน่วยงานเผยแพร่ศาสนา เช่น ศูนย์กลางเทวา ที่ห้วยขวาง และศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคลที่คลองเตย ชาวบ้านต้องดิ้นรนช่วยเหลือตัวเองเต็มที่ เมื่อมีปัญหารุนแรงก็รวมกันเข้าเป็นองค์กรเพื่อเป็นพลังในการแก้ปัญหา เช่น การรวมกันของกลุ่ม

ครูประทีป ในการต่อสู้เรื่องไล่ที่กับการทำเรือ แม้จะมีความยากลำบากและขาดแคลนทรัพยากร ชาวบ้านก็มีความเป็นตัวของตัวเอง มีอิสระเต็มที่ในการจัดการใด ๆ

ปัจจุบันหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งจากต่างประเทศ ได้ให้ความสนใจกันอย่างมากในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานเหล่านี้มีแนวทางนโยบายของตน มีคนมีเงิน ลงไปช่วยเหลือ ลงไปทำงานในสลัม



ในขณะที่ความช่วยเหลือจากภายนอกหลั่งไหลลงสู่สลัมนี้ ชาวบ้านก็ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นทางด้านจิตใจชาวสลัมเริ่มมีความหวังในชีวิตที่จะพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น ชาวบ้านค่อย ๆ รวมกันเข้าเป็นกลุ่มในรูปของกรรมการชุมชน ท่ามกลางปัญหาต่าง ๆ ที่บีบเข้ามา และจากการผ่านประสบการณ์ในการแก้ปัญหาและประสบการณ์ในการสัมพันธ์กับบรรดาผู้เข้าไปช่วยเหลือ ทำให้ชาวบ้านมีประสบการณ์มากขึ้น การพัฒนาของชาวบ้านกับหน่วยงานหรืออิทธิพลจากภายนอกที่เข้าไปไม่มีความแตกต่างกันมากขึ้น ความแตกต่างกันนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในขบวนการพัฒนาในประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็นคือ

ประเด็นแรกเป็นความแตกต่างกันในเป้าหมาย ชาวบ้านนั้นมีปัญหาหลายอย่าง แต่ละอย่างมีผลโดยตรงต่อชีวิตจิตใจของเขา เขาต้องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่



สำคัญก่อน เช่น ปัญหาขาดแคลนน้ำประปา ปัญหาไล่ที่ ในขณะที่เดียวกันเขาก็ต้องการให้แก้ปัญหาคือพื้นฐานด้วย ซึ่งก็ได้แก่ การไม่มีงานทำ ลูกไม่ได้เรียน ต้องระแหรื่อนไม่มีหลักแหล่งแน่นอน ชาวบ้านต้องการให้แก้ปัญหาย่างต่อเนื่อง อย่างมีความสัมพันธ์กันของปัญหา เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ การศึกษา ปัญหาสังคมการพัฒนา

แต่หน่วยงานที่ลงไปนั้นมักจะจำกัดกิจกรรมงานของตนอย่างเข้มงวด มีระยะเวลา มีงบประมาณมีคนจำกัด หน่วยงานต้องการให้งานของตนบรรลุตามเป้าหมายและโครงการที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานมัก จะใช้ความพยายาม ทรัพยากร และอำนาจที่มีอยู่ของตนผลักดันให้โครงการบรรลุโดยที่ไม่ให้ความสนใจหรือให้ความสนใจไม่เพียงพอ ถึงปัญหาที่มีอยู่จริงและขั้นการพัฒนาและความพร้อมความต้องการของชาวบ้าน โดยสรุปก็คือ หน่วยงานภายนอกคำนึงถึงความสำเร็จของตนมากกว่าความสำเร็จของชาวบ้าน เนื้อหาเรื่องนี้คือเรื่องแนวทางการพัฒนา

อีกประเด็นหนึ่งก็คือการ มีทัศนะต่องานพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป คำว่า “พัฒนา” ดูเป็นที่ยอมรับทั่วไปทั้งราชการและเอกชน การให้คุณค่าแก่ “งานพัฒนา” ที่แตกต่างกันนี้ทำให้การวางนโยบาย เป้าหมาย และการปฏิบัติก็แตกต่างกันด้วย การพัฒนาไม่น่าจะมีความหมายแคบเพียงแต่ทางวัตถุ แต่ที่สำคัญควรจะเน้นไปที่ตัวคนคือ ให้คนได้พัฒนา คนนั้นอยู่ ๆ ไม่อาจพัฒนาขึ้นมาได้เขาต้องผ่านกระบวนการปฏิบัติหลายอย่างหลายขั้นตอน นับแต่การเริ่มคิด การวางแผน การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล โดยสรุปแล้วชาวบ้านต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาในทุกกระบวนการ

การ การเข้าร่วมแบบนี้จะเป็นความยากลำบากของหน่วยงานบางหน่วย หน่วยงานเหล่านั้นจะมีแนวความคิดว่าชาวบ้านไม่มีศักยภาพเพียงพอและไม่มีเวลาจำเป็นต้องเข้ามาร่วมกระบวนการพัฒนาทั้งหมด การพัฒนาเป็นหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานภายนอก ชาวบ้านควรที่จะเข้าร่วมในขั้นตอน “ที่เหมาะสม” ก็เพียงพอแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะรู้สึกยากลำบากมากขึ้นถ้าต้องพะวงอยู่กับความพร้อมและการเข้าร่วมของชาวบ้าน ด้วยทัศนะและความต้องการที่แตกต่างกันนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในงานพัฒนา

โดยสรุปก็คือ ชาวบ้านต้องการเข้ามามีส่วนในงานที่ตนเองจะต้องรับผลโดยตรงทั้งทางดีและไม่ดี แต่หน่วยงานนั้นต้องการให้ชาวบ้านเข้าร่วมในขอบเขตที่ตนเห็นว่า “เหมาะสม” เนื้อหาของเรื่องนี้ก็คือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

หน่วยงานนั้นมีความพร้อมและมีอิทธิพลต่อชาวบ้านมาก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มว่าชาวบ้านจะถูกครอบงำ ถูกควบคุมโดยผ่านกระบวนการพัฒนา ภายใต้การทำให้เป็นแบบเดียวกัน การทำให้เป็นแบบแผน ซึ่งเสนอมาโดยหน่วยงานใหญ่ วิธีการใหม่ ๆ รูปแบบการพัฒนาใหม่ ๆ ถูกเสนอเข้ามาทำให้ชาวบ้านมีโอกาสน้อยในการกำหนดอนาคตและวิถีชีวิตของตนเอง

เมื่อชาวบ้านได้มีความรับรู้มากขึ้น เขาจะไม่พอใจต่อ “การพัฒนา” และ “การช่วยเหลือ” ที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานภายนอก ความรู้สึกดังกล่าวนี้สังเกตได้จากสลัมที่อยู่ในย่านคลองเตย ในการสรุปผลการสัมมนา ผู้นำชุมชนอย่างคลองเตยที่คณะ สังคมสงเคราะห์ มธ. ในระหว่างวันที่ 11 - 12 พ.ย. 25 ●