

โครงการบ้านมั่นคง: “บ้านที่ให้มากกว่าบ้าน”

BAAN MAN KONG: "A housing program which go beyond houses" *

สมสุข บุญญาบัญชา**

Somsook Boonyabancha

เรียบเรียงโดย ปัญญา พราหมณ์แก้ว***

Panya Parmkaew

บทนำ

โครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการที่รัฐบาลมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยสำนักงานบ้านมั่นคง รับผิดชอบในการดำเนินงาน

* บทความพิเศษชิ้นนี้เป็นการเรียบเรียงข้อมูลจากการเสวนาให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการและเหตุผล ของโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ณ ห้องประชุม 701 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยนำมาเรียงเรียงใหม่ และตรวจสอบข้อมูลโดยคุณสมสุข บุญญาบัญชา ณ วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2562

This special article is compilation of information from dialogue to provide basic knowledge about the background of rational criteria of the Bann Man Kong program, Community Organizations Development Institute (Public Organization); CODI at meeting room 701, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, 20 March 2018, rearranged and examined by Somsook Boonyabancha, dated 18 June 2019.

** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (มหาชน)

Qualified Director, Community Organizations Development Institute (CODI).

*** นักวิจัย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Researcher, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University.

มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนเมืองทั่วประเทศ ด้วยการสร้างความมั่นคงในมิติทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งประเด็นเรื่องการครอบครองที่ดิน การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมชุมชน และการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจัดการของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและการจัดการตนเอง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2560) อันเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และในระดับนานาชาติในฐานะตัวแบบ (Model) เพื่อการยกการพัฒนาในระดับกว้าง (City wide upgrading) อันตอบโจทย์เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และวาระแห่งการพัฒนาเมือง (Urban agenda)

สาระสำคัญข้างต้นของโครงการบ้านมั่นคงได้สะท้อนถึงนัยสำคัญอันเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงองค์ความรู้ทางวิชาการและองค์ความรู้เชิงปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนประเด็นการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของเมือง โดยผู้เรียบเรียงจึงขอเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของโครงการบ้านมั่นคงที่ได้มาจากการให้ความรู้ของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key informants) คือ คุณสมสุข บุญญะบัญชา โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

คำถาม: หลักการของโครงการมั่นคงที่ตั้งขึ้นมามีความแตกต่างจากโครงการอื่น ๆ หรือการแก้ปัญหาที่ผ่าน ๆ มาอย่างไร

มันมีหลายประการ เดิมดิฉันทำงานที่การเคหะแห่งชาติ เขาก็มีเรื่องการปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่เดิม (Slum upgrading) เริ่มในปี พ.ศ. 2519 - 2520 เป็นโครงการที่ธนาคารโลก (World Bank) สนับสนุนให้การเคหะฯ ทำ เนื่องจากช่วงนั้นเศรษฐกิจของเราเริ่มมีการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และเริ่มมีการไล่ที่อยู่อาศัย โดยการปรับปรุงสลัมได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่อยู่อาศัย (Housing) ของการเคหะฯ โดยการดำเนินการในช่วงแรกมักใช้วิธีรื้อสร้างใหม่ อันเป็นการหาพื้นที่เพื่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและทำการขายโครงการเพื่อให้คนที่มียาได้น้อยเหล่านี้มาซื้อ แต่รูปแบบที่จัดมักเป็นระบบที่อยู่อาศัยแบบปัจเจกบุคคล เนื่องจากโครงการมีการทำโครงการเพื่อให้ครอบครัวเป็นร้อยครอบครัวมาอยู่ด้วยกัน แต่การจัดการ

มักมีความเป็นปัจเจก ต่างคนต่างอยู่ ไม่มีระบบจัดการร่วมกัน ไม่มีการสร้างชุมชนร่วมกัน ไม่มีระบบโครงสร้างของการเชื่อมโยงกัน ทำให้ความเป็นชุมชนนั้นหายไป ฉะนั้น การพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing development) ไม่น่าจะเป็นแค่เรื่องทางกายภาพ น่าจะเป็นกระบวนการ (systems) ของประชาชนของผู้คนที่มาอยู่ด้วยกัน การปรับปรุงสลัมที่ธนาคารโลกเข้ามาปรับปรุงในช่วงแรกเป็นการสนับสนุนให้ชุมชนแออัดสามารถอยู่ในที่เดิมต่อไป แต่มีการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยให้ดีขึ้น มีการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาสาธารณูปโภคเข้ามา คือ การให้งบชาวบ้านในสลัมที่มีความมั่นคงพอสมควรปรับปรุงขึ้นมาได้ แต่ไม่ได้มีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงเรื่องของสิทธิ พูด่าง ๆ เป็นแค่การปรับปรุงเชิงกายภาพ เช่น พื้นผิวจราจรทางระบายน้ำ ทาสีบ้าน ฯ แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือรูปแบบที่เปลี่ยนไปทำให้ชุมชนมีสภาพดีขึ้นอย่างมาก กลายเป็นการยอมรับของสังคมขึ้นมา ความรู้สึกมั่นคงมันเปลี่ยนไป จากโฉมที่เปลี่ยนไป มิติสำคัญไม่ได้เปลี่ยนแต่ความรู้สึกเปลี่ยน

แนวทางดังกล่าวส่งผลให้กรรมวิธีในการปรับปรุงชุมชนในปี พ.ศ. 2520 เริ่มปรากฏลักษณะที่มีคณะกรรมการชุมชน (Urban Community Committee) ขึ้นมา เนื่องจากมีความกังวลว่าขณะมีการปรับปรุงชุมชนแล้วทรัพย์สินจะสูญหาย โดยถือเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยที่มีคณะกรรมการชุมชนจากเรื่องการปรับปรุงชุมชนแออัดแต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าช่วงปี พ.ศ. 2520 เริ่มมีปัญหาไล่ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก กทม. เริ่มมีการพัฒนาเมือง ทำให้เกิดผลทางตรงและทางอ้อมกับชุมชนแออัดทางตรง คือ จะไปไล่ที่สำหรับการพัฒนาเมืองในที่ที่มีสลัมอยู่โดยตรง และทางอ้อม คือ ราคาที่ดินที่ขึ้นสูงกว่ารายได้ของชุมชนทำให้สิทธิไม่มีและถูกแทนที่ ส่งผลให้การปรับปรุงชุมชนแบบเดิมมันไม่ครอบคลุมการไล่ที่อยู่อาศัย

จากช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2530 มีชุมชนถูกไล่ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ชุมชนที่ถูกไล่ที่และกระบวนการขององค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (Non - Government Organizations; NGOs) ทั้งหมดเริ่มกระบวนการเพื่อคัดค้านการไล่ที่อยู่อาศัย โดยไม่รับผิดชอบหรือไม่สร้างทางเลือกที่อยู่อาศัยอื่นให้กับชุมชนที่ถูกไล่ที่ โดยมีการโยกกันขึ้นมาเป็นเครือข่ายทำให้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยหลาย ๆ โครงการ ที่เกิดจากการต่อรอง เช่น โครงการที่เกิดจากต่อรองกับเจ้าของที่ดิน

และทำให้เจ้าของที่ดินยอมจำนำค้ำเรือถอน พอได้ค้ำเรือถอนก็เอาไปซื้อที่ดินแล้วแต่ชาวบ้านจะเลือก จึงเกิดเป็นทางออกในลักษณะที่ว่าเจ้าของที่ดินร่วมรับผิดชอบได้ ทำให้ชาวบ้านสามารถไปสร้างชุมชนใหม่ที่มีศักดิ์ศรียิ่งกว่าเดิม นอกจากนี้ก็ยังมีรูปแบบเป็นทางออกเรื่องการประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน (Land sharing) ที่น่าสนใจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 โดยที่ไหนที่มีการไล่ที่อยู่อาศัยแทนที่จะไล่คนสลัมออกทั้งหมด ก็เกิดการเจรจาต่อรองให้เจ้าของที่ดินได้มีการแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งให้คนในชุมชนสลัมสามารถอยู่ต่อไปได้และให้เขาสามารถสร้างชุมชนขึ้นมา และอีกส่วนเจ้าของที่ดินก็ใช้ประโยชน์ หรือบางทีในอีกรูปแบบหนึ่งคือขอซื้อที่ดินในที่ดินเดิม หรือบางพื้นที่ที่สามารถประสานการเคหะฯ ให้สามารถเจรจากับธนาคารเพื่อขอซื้อที่ดินได้

ในช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2535 เกิดรูปแบบความพยายามในการแก้ปัญหา โดยสนับสนุนให้ชาวบ้านผู้ประสบปัญหาพิจารณาว่าจะแก้ปัญหาแบบไหน การรวมกันเกิดเป็นกลุ่มออมทรัพย์รวมตัวกันไปซื้อที่ดิน และรูปแบบจัดหาที่อยู่ใหม่ต่าง ๆ โดยชุมชนที่มีปัญหาไล่ที่รูปแบบต่าง ๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 มีโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนของคนจนจัดตั้งโดยรัฐบาลในขณะนั้นโดยสร้างกองทุน 1.250 ล้านบาทจากงบประมาณจากรัฐบาล โดยสร้างกองทุนกลางขึ้นมาเพื่อให้ชาวบ้านเข้าถึง *วิธีแก้ปัญหาความยากจนก็คือให้คนจนเองเป็นผู้แก้* โดยคนจนจะต้องมีความสามารถในการแก้ (capacity) ผ่านการรวมตัวกันสร้างกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถทำได้สำหรับชาวบ้าน เนื่องจากเป็นการรวมตัวกันเพื่อจัดระบบเงินร่วมกัน มีการตัดสินใจร่วมกัน มีระบบทำบัญชีที่เปิดเผย ซึ่งสนับสนุนหลักการออมทรัพย์และการสร้างทุนของตนเอง และทุนดังกล่าวก็สามารถนำไปเชื่อมโยงกับทุนในรูปแบบอื่นเชื่อที่จะได้รับจากของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ในช่วงนั้น

ความสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง คือ การที่เราใช้กองทุน กองทุนก็คืออำนาจในการพัฒนาโดยชุมชนเอง (self development power) ที่จะส่งไปถึงสู่องค์กรชุมชนเพื่อเขาตัดสินใจในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในรูปแบบใดก็ได้ อยู่ที่เดิมย้ายไปอยู่ที่ใหม่สามารถจัดตนเองตนเองได้โดยอาศัยเรื่องระบบทุน โดยจุดนี้คือจุดที่แตกต่างไปจากโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐและโครงการอื่น ๆ ของเอกชน ที่สร้างและผ่านการซื้อขายในฐานะสินค้าและต่างคนต่างอยู่ ไม่มีชุมชนสังคมร่วมกัน

สำหรับคนจนแล้วจะขึ้นไปซื้อสินค้าจากเอกชนหรือรัฐที่ผ่านโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นก็ไม่ได้ เนื่องจากเขารายได้ต่ำ สถานะของพวกเขาไม่ได้รับการรับรองจากใคร ฉะนั้นกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่หลุดจากวงจรการเงินและตลาด ทำให้ต้องหาที่อยู่กันเองตามสภาพ เกิดสลัมซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับทั่วโลก โดยการสนับสนุนกองทุนและบุดหนุนให้พวกเขาสร้างโครงการที่อยู่อาศัยร่วมกันส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มของพวกเขาเอง และทำให้เกิดการทำงานรูปแบบของเขาเอง มีความยืดหยุ่น ผ่อนสั้นผ่อนยาว ทำให้เขาสามารถเป็นส่วนหนึ่งของระบบร่วมได้ สิ่งนี้เป็นความแตกต่างของโครงการบ้านมั่นคงที่ต่างไปจากเอกชนหรือรัฐ

ดังนั้น ถ้าจะแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสลัมหรือคนยากจนให้ได้ต้องเป็นชุมชนเป็นการรวมกัน การสร้างระบบผู้คนมาเชื่อมโยงกันตั้งแต่เริ่มต้นที่หลุดออกจากประเด็นเรื่องปัจเจกบุคคล สินค้าหรือผู้บริโภค ระบบตลาด โดยวิธีที่จะทำให้คนจนเข้าถึงที่อยู่อาศัย คือ คนจนต้องจัดการกันเอง เมื่อใดที่คนจนแยกกันเป็นรายปัจเจกเขาจะอ่อนแอ ถ้าเขาร่วมกันเป็นกลุ่มและช่วยเหลือกันเขาจะเข้มแข็ง สิ่งนี้คือหลักสำคัญของโครงการบ้านมั่นคงที่เราสร้างชุมชนสร้างที่อยู่อาศัยและสังคมที่เข้มแข็งไปด้วยกัน

ถ้าเราจะทำที่เดียวมันต้องออกแรงเยอะมาก จึงเกิดประสบการณ์ที่ว่า หากจะแก้ปัญหาต้องแก้ทั้งเมือง จริง ๆ เริ่มต้นที่นครสวรรค์เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2540 ก่อนที่เริ่มบ้านมั่นคงมันต้องเริ่มจากการทำแผนที่ชุมชนและการทำข้อมูล (mapping) โดยพิจารณาว่าเมืองนี้มีสลัมอยู่เท่าไร มีภาพรวมของทั้งเมือง แล้วเอาระบบของในเมืองมาเชื่อมโยงกัน เอาเทศบาลมาเกี่ยวข้อง มีการสำรวจชุมชนกันเอง มีการสร้างเครือข่าย มีการสร้างออมทรัพย์ การเชื่อมโยงกลุ่มใหญ่ กลุ่มย่อย กลุ่มเมือง มีเรื่องสวัสดิการและอะไรอีกหลายอย่าง โดยทำให้โครงการไม่ใช่โครงการปัจเจกแต่เป็นภาพรวมที่มาเชื่อมโยงกันเป็นภาพเมืองไม่ใช่เป็นเฉพาะรายโครงการ และทำให้ระบบเมืองมีความรู้ทำงานเป็นทีม มีการวางแผน และขับเคลื่อน สัมพันธ์กัน และขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยตนเองไปร่วมกัน ช่วยกันคิดช่วยกันทำ ผลปรากฏว่าการทำเป็นเมืองสามารถทำได้ดีกว่า

ที่มาของบ้านมั่นคงตั้งเริ่มต้น คือ ทำเป็นเมืองไม่ใช่รายโครงการ แต่การทำเป็นเมืองก็จำเป็นต้องพิจารณาว่าชุมชนไหนหาง่ายทำยาก อาจเลือกจากชุมชน

ที่ทำได้ง่ายไม่ซับซ้อน หรือชุมชนที่จำเป็นต้องแก้ปัญหอย่างเร่งด่วนก่อน ทุกชุมชนควรมีแผนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ชุมชนทำยากอาจดำเนินการเป็นโครงการแต่ยังเป็นโครงการในภาพรวม เช่น ถ้าทำ 2 โครงการเริ่มต้นแล้วทำให้ชุมชนอื่นมารับรู้มาเห็น มาเรียนรู้ว่าคนจนที่นี่ทำได้ฉันก็ทำได้ อันเป็นการส่งเสริมกระเพื่อมให้ทับกลุ่มทั้งหลายที่อยู่ในบริบทเดียวกัน การแก้ปัญหาร่วมกันทั้งเมืองทำให้การแก้ไขปัญหามีไม่ใช้ระดับปัจเจกชุมชน แต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่มีภาพรวมและมีโครงสร้างของระบบการเมืองของเมือง กลไกหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อันเป็นการเรียนรู้ไปด้วยกันและแต่ละองค์ประกอบก็เป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน ทำให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จดังกล่าว

ดังนั้น มิติของเรื่องบ้านมั่นคงจึงเป็นเรื่องการพัฒนา (Development) ของการสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยชุมชนเข้มแข็งได้จะต้องมีสายใยเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย มีความสัมพันธ์กับคนกลุ่มอื่น ๆ ทำงานและเจรจาต่อรองกับพวกเขาได้ ทำให้เกิดการพัฒนหลาย ๆ เรื่องไปพร้อม ๆ กัน ทั้งการพัฒนาคน พัฒนาชุมชน พัฒนาเครือข่ายพัฒนาองค์กร พัฒนาสังคม พัฒนาที่อยู่อาศัย การมีที่ดินที่มั่นคงทำให้เขาเกิดสถานะที่มั่นคงเป็นสถานะของคนที่ถูกกฎหมายหรือสถานะความเป็นพลเมือง (Citizenship) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาก รวมทั้งการที่ชุมชนไม่ได้รอใครมาเปลี่ยนให้ แต่เปลี่ยนเองรวมตัวกัน กล้าคิดกล้าทำ ส่งผลให้พวกเขากลายเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้น (Active citizenship) ทำให้พวกเขาสามารถเป็นกลุ่มที่มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีแผน มีข้อเสนอจะไปเสนออะไรกับนายกเทศมนตรีก็จะมึน้ำหนักรมากขึ้นเพราะมีเสียงเยอะขึ้น หน่วยราชการก็ต้องรับฟังความเห็น เพราะมีข้อมูลและมีการเตรียมการร่วมกันมาก่อน เพราะฉะนั้นการใช้เรื่องบ้านมั่นคงจึงทำให้คนเปลี่ยนสถานะในหลายด้านและทำให้เกิดการพัฒนาไม่ใช่แค่เรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากหลังจากเปลี่ยนสถานะใหม่แล้วพวกเขามีส่วนสำคัญในการวางกฎเกณฑ์การอยู่อาศัยและการดูแลตนเองในชุมชนของพวกเขาอย่างไรก็ได้ สร้างกลุ่มย่อยอย่างไรก็ได้ ทำให้พวกเขามีอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนตนเองได้

โครงการบ้านมั่นคงเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากเราสามารถเสนอเรื่องนี้กับรัฐบาลในช่วงนั้นได้และไม่ได้ทำเกี่ยวกับด้านกายภาพอย่างเดียว เราจำเป็น

ต้องเข้าใจมิติด้านอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น เรื่องการเงิน การวางผังชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ความร่วมมือและการบริหารจัดการทั้งในระดับชุมชนและเครือข่ายฯ ตามบริบทประเทศไทย ซึ่งในต่างประเทศเองก็มีความสนใจและความต้องการอยากจะรับรูปแบบไปแต่ก็ทำไม่ออกในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เนปาล บังกลาเทศ อินโดนีเซีย แต่ไม่สำเร็จเพราะด้วยหลายปัจจัย เช่น องค์กรความรู้ ความต่อเนื่อง บริบทสังคมไทยฯ ส่วน พอช. เองก็ไม่ใช่องค์กรเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่เป็นองค์กรที่สนับสนุนการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง แต่การทำเรื่องชุมชนเข้มแข็งนี้ต้องใช้ที่ดินและที่อยู่อาศัย ทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งโดยอาศัยใช้องค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ประกอบรวมกับการบริหารจัดการชุมชนร่วมด้วย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นที่มาที่ไปในเรื่องความพยายามที่จะออกแบบโครงการมั่นคง

คำถาม: หากดีใจภัยเรื่องการจัดการตนเองของชุมชนโครงการบ้านมั่นคงในมิติเชิงสังคมเราควรพิจารณาประเด็นใดบ้าง?

เรื่องที่ 1 การรวมตัวกันแม้จะมีมิติทางเชิงสังคมและการเมือง (social political) อยู่บ้าง แต่การที่ชุมชนรวมตัวกันได้ ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของระบบรวมนี้ ทุกคนเป็นสมาชิกเวลาที่เขาจะทำอะไรต้องมาประชุมกัน มาพูดคุยกัน เกิดความรู้ เกิดมิตรร่วม เกิดการอภิปราย หาแนวในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ถ้าเราสร้างองค์กรชุมชนต้องมีมิติในเรื่องดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ทำให้สมาชิกเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการร่วมกัน มีความคิดเห็นได้ และถือคติว่าทุกคนต้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยวัฒนธรรมส่วนนี้ค่อย ๆ มีพัฒนาการและเป็นเรื่องที่ค่อนข้างสำคัญ เพราะคนเล็กคนน้อยล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม การทำงาน และการบริหารจัดการร่วมกัน

เรื่องที่ 2 มีโครงการพัฒนาต่อเนื่องหลาย ๆ โครงการ เช่น การพัฒนารายได้ อาชีพโครงการสวัสดิการชุมชนดูแลตั้งแต่เกิดจนตาย รัฐจะดูแลได้แค่ไหนเราไม่รู้ แต่ชุมชนอยู่ใกล้ชิดกันสามารถดูแลกันได้ร้อยเปอร์เซ็นต์มากกว่า ตั้งแต่เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ชุมชนสามารถทำให้คนทุกคนเป็นส่วนหนึ่งแล้วแยกระบบที่จะช่วยกันดูแลจัดการกันไป อันนั้นมันเกิดขึ้นได้สามารถทำเป็นระบบที่ถาวรได้แต่ขณะนี้ยังไม่ลึกขนาดนั้น มีการจัดการพัฒนาต่อเนื่องที่ได้เริ่มต้นขึ้นในแนวทางนี้

เรื่องที่ 3 เรื่องของคุณ เนื่องจากเราอยู่ในโลกที่เป็นระบบทุนนิยมทุกอย่างถูกเคลื่อนด้วยทุนทั้งนั้น แต่ทุนมันไม่ลงมาที่คนจนหรือลงมาน้อย แม้รัฐมีความพยายามจะกระจายทุนลงมาที่คนจนแต่มันลงมาในลักษณะที่รัฐเป็นผู้กำหนด แต่ว่าทุนที่ชาวบ้านจะเป็นเจ้าของเอง ทุนมาจากอ้อมทรัพย์ของเขาส่วนหนึ่ง เขามีธนาคารของเขาเอง ทุนนี้มันเริ่มที่จะมีกำลังไปต่อรองหรือเชื่อมโยงกับทุนอื่น พอเขาเริ่มมีทุนของเขา ก็เริ่มเข้าสู่โหมดของการพัฒนาซึ่งกำหนดตัวของเขาเองได้ เมื่อก่อนเข้าไม่ถึงถึงทุนแต่ตอนนี้เข้าถึงทุน / ทุนร่วม ทำให้สมาชิกสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ รวมทั้งทำให้เกิดกิจกรรมร่วม สวัสดิการร่วม และเกิดการพัฒนาในเรื่องที่พวกเขาคิดว่าอยากจะทำร่วมกัน มันเกิดทิศทางขึ้นใหม่ได้ คือถ้าไม่มีทุนคือจบ

การที่เราสามารถคิดอะไรต่อไปได้เพราะฉะนั้นจากที่เคยเป็นชุมชนที่ทรุดโทรมยากลำบากที่สุด มีความแออัดทรุดโทรม ถูกมองเป็นปัญหาสังคมและศีลธรรม พอเปลี่ยนไปมีสวัสดิการ มีจิตอาสา ๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนสถานภาพ เป็นการยอมรับในสังคม มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตรงนี้ที่เปลี่ยนไป ต่างจากที่เมื่อสังคมมองเขาว่าเป็น ลักขโมยหรือในภาพลักษณ์เชิงลบ พอสังคมมองเขาอย่างนั้นเขาก็เชื่อแบบนั้น ความเชื่อวิถีคิดของสังคมมันกดดันให้คนเป็นอย่างนั้น แต่พอให้วิถีพัฒนาแบบเชิงรุก (Proactive) ให้โอกาสเขา ทำให้เขามีเพื่อน มีกลุ่ม มีสังคม เขาสามารถไปคุยไปเสนอ กับเทศบาลได้ สถานะของเขาเปลี่ยนไป ศักดิ์ศรีก็เปลี่ยนไป มันจะเปลี่ยนไปทั้งหมด ซึ่งดิฉันมองชุดเหล่านี้ว่าเป็นชุดของคุณภาพของคนและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่วามันต้องออกมาเป็นประเด็น ๆ ซึ่งมันต้องสัมพันธ์กันหมดมันมีองค์ประกอบซ้อนกัน

คำถาม: อย่างขั้นตอนของความสำเร็จ ชุมชนเริ่มรวมตัวกันเป็นขั้นตอนที่ 1 ชุมชนเริ่มมีวางแผนและการตัดสินใจร่วมกันสามารถต่อรองต่อหน่วยที่เกี่ยวข้องได้ เป็นขั้นตอนที่ 2 พอขั้นตอนที่ 3 ชุมชนเริ่มปรับเปลี่ยนโฉมของชุมชนเอง มีวัฒนธรรม มีขั้นตอนประเพณีหรือไม่ว่าแสดงว่าการทำงานของเรามันสำเร็จแล้วในการที่เราทำให้เขากลับมามีส่วนร่วม

อาจารย์อาจจะลองช่วยคิดตรงนี้ก็ดีนะคะ เนื่องจากว่าเราไม่ยากทำชุมชนเดี่ยว ๆ เนื่องจากชุมชนเดี่ยวมันก็สัมพันธ์กับกระบวนทั้งเมือง เพราะกระบวนเดี่ยวก็น่าจะไปพร้อม ๆ กับกระบวนทั้งเมือง แต่การอธิบายในเชิงของการศึกษาต้องทำอะไรที่มันง่ายกว่านี้หน่อย เป็นวิทยาศาสตร์หรือว่าจะอธิบายทั้งสองอย่างก็ได้ (การอธิบายทั้งในเชิงวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์) มันต้องหาคำอธิบายของคำว่า 'เปลี่ยน' ในมิติของอีกชุมชนหนึ่ง ๆ มันจะมีกระบวนการขั้นตอนหรือว่าคุณภาพที่จะตอบได้ว่าเป็นการเปลี่ยนเป็นขั้นเป็นตอนอย่างไรบ้าง โครงการบ้านมั่นคงของเราโดยทั่วไปเราก็มักจะเริ่มที่การทำแผนที่ชุมชนและการทำข้อมูล (mapping) การสำรวจเหมือนกับวิจัยต้องสำรวจก่อนว่าในชุมชนเรามีใคร อยู่ตรงไหน เป็นอย่างไรบ้าง แผนที่ของแต่ละชุมชน แผนที่ของทุกชุมชนในเมืองโดยช่วยกันทำโดยมาคุยกัน ไม่ยากหรอกใส่เข้าไปว่าบ้านนี้อยู่ไหนมีบุตรกี่คน ขนาดบ้านกว้างยาวเท่าไร เป็นแผนที่ของทุกบ้านที่อยู่ในชุมชน

คำถาม: อย่างเราก็ต้องไปสอนเขาก่อนว่าทำแผนที่ทำมืออย่างไร?

ใช่ แต่ไม่ค่อยยากนัก การสอนเราต้องสอนอยู่แล้ว โดยเราอาจจะค่อย ๆ ทำอย่างมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ให้พวกเขาพูดออกมาแล้วนำสิ่งที่พวกเขาเสนอมาผสมกับสิ่งที่เรามีความรู้และดำเนินการไปด้วยกัน เขาจะรับรู้ว่าเป็นสิ่งที่เขาเสนอไปร่วมกับการใช้ความรู้ของสถาปนิกชุมชน (Community architect) เราจะใช้กระดาษกราฟแล้วให้ชาวบ้านเขียนลงไป ก็มีหลายวิธีที่เขาทำ ๆ กันแต่สรุปก็คือทำให้มีข้อมูลว่าชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนมีใครบ้าง อย่างการทำแผนที่ชุมชนและการทำข้อมูล (mapping) และการสำรวจเหมือนกับการนำกระบวนไปสู่อำนาจทุกหลัง การยกระดับที่เราต้องการคือการยกระดับที่ทุกคนต้องยกระดับไปด้วยกัน ถ้าเราจะไม่ให้ใครหายไปไหน เราต้องทำแผนที่ที่มีคนทุกคนอาศัยอยู่และคนในชุมชนมาร่วมทำ เพื่อให้รู้ว่าชุมชนนี้มีบ้านกี่หลัง หน้าซอยท้ายซอยเป็นอย่างไรมีปัญหาตรงไหน นำท่อมตรงไหนก็ใส่ลงไป ถ้าจะปรับปรุงค่อยมานั่งคุยกันว่าปรับปรุงอย่างไร แต่ทุกคนต้องเข้ามาอยู่ในนี้ทั้งหมด โดยต้องเริ่มที่ 1) การทำแผนที่ชุมชนและการทำข้อมูล (Mapping)

2) การออมทรัพย์ (Saving) การออมทรัพย์ที่คุณสมัครเพื่อที่จะเข้าโครงการที่อยู่อาศัยหมายความว่า คุณจะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่จะเกิดขึ้นต่อไปได้ ฉะนั้นโครงการบ้านมั่นคงเป็นของคนทุกคนไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่งที่ตกลงเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์และเริ่มการออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย

โครงการบ้านมั่นคงได้ออกแบบเงินอุดหนุนในลักษณะที่มันยืดหยุ่นให้เขาจัดการตัวเองได้ ใครที่ไม่มีเงินสักกะแดงเดียวมันก็มีบที่อยู่ออาศัยอุดหนุนให้ 25,000 บาท อันสามารถทำบ้านแบบธรรมดาขึ้นมาได้ เนื่องจากโครงการบ้านมั่นคงออกแบบเงินอุดหนุนในลักษณะที่ชาวเขาจะจัดการกันเองได้ คนที่ไม่มีเงินก็สามารถจะมีที่อยู่ได้ผ่านเงินตัวนี้

ต่อไปเป็น 3) ที่ดิน (Land) ที่ดินเป็นเรื่องใหญ่ที่สุด เนื่องจากสลัมคือคนที่ไม่ได้อยู่ที่คนอื่นเขาเพราะฉะนั้นที่ดินนี้จึงไม่มีความมั่นคงมันพร้อมที่จะถูกเอาคืนตลอดเวลา ทำให้เกิดโครงการบ้านมั่นคงก็คือหาวิธีให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีความมั่นคงหรือเจรจาต่อรองในที่ดินที่เขาไม่ยอมให้เราปรับ ถ้าเขาจะให้ปรับเขาให้ไปตั้งนานแล้ว ดังนั้น การจะเอาที่ดินมาเป็นของชุมชนเป็นเรื่องที่ยากที่สุด (1) ต้องดูว่าเป็นที่ของใคร เขาจะเอาแบบไหนจะปล่อยเช่าหรือว่าจะให้ซื้อ ต้องศึกษาต้องหาข้อมูลของที่อยู่ปัจจุบัน และ (2) อยากรู้ก็ตามเราก็ต้องไปสำรวจไปหาพื้นที่ที่น่าสนใจที่ถูกทิ้งเอาไว้ หรือที่ดินที่เห็นว่า วางเปล่ามานาน อันเป็นการสำรวจที่ดินทั้งเมืองโดยชุมชน พุดง่าย ๆ ชุมชนต้องหาวิธีเวนคืนที่ดินเหล่านี้มาเป็นของชุมชนเอง ที่ดินมี 2 แนวใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของเอกชนหรือว่าที่ดินของรัฐ (ก) ที่ดินเอกชน ก็ต้องหาวิธีเจรจาต่อรอง และ (ข) ที่ดินรัฐก็ต้องหาว่าเป็นของหน่วยงานไหน ถ้าเห็นว่าในที่ดินเดิมไม่มั่นคง สู้ไปอยู่ที่ดินใหม่ที่มีสัญญาเช่าไม่ดีกว่าหรือไม่ หลักสำคัญของการบ้านมั่นคงแบบทั้งเมืองก็สำรวจสถานะภาพของที่ดินชุมชนเดิมและที่ดินใหม่ และ 4) การออกแบบ (Design) เนื่องจากบางกรณีการออกแบบมาก่อนทำให้ชาวบ้านตื่นเต้น ออกมาสวยได้ขนาดนี้ได้เลยเธอพอเขาตื่นเต้นเขาจะเริ่มตื่นตัว เพราะเค้าจะต้องเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันไม่ใช่เราที่เป็นเจ้าของโครงการ ชาวบ้านจะต้อง (1) ตื่นตัว (2) รวมกัน (3) วางแผนด้วยกัน และ (4) ต้องมีผู้นำ การยกระดับไม่ใช่การยกระดับทางกายภาพ แต่ต้องการยกระดับคน ชุมชน ชาวบ้านด้วยต้องทำไปพร้อม ๆ กัน โดยทั้ง 4 ประเด็นเรื่องข้างต้น คือ

การทำแผนที่ชุมชนและการทำข้อมูล การออมทรัพย์ ที่ดิน และการออกแบบ ส่วนไหนจะมาก่อนหลังก็ได้

การออกแบบโครงของคนต้องทำไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงโครงการ ภายภาพ เมื่อโครงการมีหลายหน่วยงานก็เปิดโอกาสให้คนในชุมชนออกมาแสดง ความสามารถในหน้าที่ที่มีความหลากหลาย เป็นการสร้างผู้นำไปในตัวจากกิจกรรม ที่มีความแตกต่างกัน แต่ส่วนมากเราจะให้กายภาพนำ เรื่องสังคมก็จะปล่อยไป ให้เป็นไปตามสภาพ เราออกแบบการมีส่วนร่วมของคนที่ขึ้นมาตื่นตัวเราต้องเข้าใจว่า กลุ่มเดิมที่มีอยู่ในชุมชนทั้งหลายของชุมชนนี้มีอะไรบ้าง มีกลุ่มอะไรบ้างมันเชื่อมโยง กันอย่างไร มีพื้นที่การจัดกิจกรรมอย่างไร เพราะฉะนั้นมันจะไม่ใช้โครงการกายภาพ เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการนำโครงการกายภาพไปออกแบบโครงสร้างสังคมที่เคยเป็น ชุมชนในสลัมเดิม ส่วนใหญ่จะไปยุ่งกับเรื่องกายภาพจนลืมดูคน ระบบคนจะเป็น ระบบคนแบบเก่าโครงสร้างแบบจากบนสู่ล่าง (top down) คุณจะเป็นบ้านมั่นคง ต้องเปลี่ยนทั้งหมด ในชุมชนหนึ่งสามารถแปรรูปทางด้านสังคมสามารถทำได้โดย ผ่านโครงการใช้โครงการในการแปรชบวนขึ้นมาสู่การออกแบบชุมชนใหม่สามารถทำได้ เนื่องจากกายภาพมันเป็นเรื่องใหญ่ กว่าจะได้เป็นอะไรที่ลำบากมาก ส่วนใหญ่การทำ บ้านมั่นคงเรามักจะมติดหล่มที่การก่อสร้างทางกายภาพ ชาวบ้านก็อยากได้บ้านใหญ่ บางคนอยากจนมากกว่าจะออมทรัพย์ได้ยุ่งอยู่กับเรื่องกายภาพ เรื่องทุน/งบประมาณ ทุกคนก็อยากจะทำที่ดีที่สุด พอถามว่ามีเงินพอหรือบาก็จะบอกว่ามีเดี่ยวลูกส่งมาให้ ก็สาละวนอยู่กับเรื่องสถานะและกายภาพจนลืมเรื่องสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็อาจจะลืมไป เหมือนกัน

สรุปก็คือเรื่องของขั้นตอนประมาณ 4 ขั้นตอน ถ้าสถาปนิกที่ตื่นนั้นสถาปนิก ก็อย่ารีบออกแบบมาก เมื่อเห็นรูปที่ดินก็ควรให้ชาวบ้านเขาออกแบบเองและตั้งคำถาม กับชาวบ้านให้มาก ให้เขาจัดกลุ่มสังคมกันแล้วเราช่วยเสริมเติมแต่ง ใช้การออกแบบ ทำฟอร์มรูปแบบสังคม สร้างกลุ่มสังคมไปด้วย หลังจากสร้างบ้านได้ก็มีเรื่องการจัดการ ต่อจากนั้นเช่น เรื่องของเยาวชน เรื่องการศึกษา เรื่องจิตบาถะต่าง ๆ ซึ่งเราต้องดูคู่ไป ทั้งหมดทั้งเรื่องกายภาพ เรื่องคน เรื่องระบบ เพื่อพิจารณาว่าพวกเขาจะเติบโตขึ้นอย่างไร

คำถาม: ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เรื่อยมา ในช่วงระหว่างดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการติดตามหรือประเมินโครงการหรือไม่ หรือการประเมินในแง่ของการทำงานหรือการเปลี่ยนแปลง ถ้ามีแล้วผลการศึกษาที่ผ่านมามีในแง่ใดบ้าง เป็นในมิติใดบ้าง และขาดในมิติใดบ้าง

ตรงนี้เป็นเรื่องที่ พอช. ไม่ได้กระหึบกระเจงลักเท่าไร แต่ว่ามันมีช่วงประมาณ 3 - 4 ปีแรก เคยมีการศึกษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา เป็นการศึกษาการดำเนินงานหรือผลกระทบของบ้านมั่นคงอะไรสักอย่างจำไม่ค่อยได้ ซึ่งท่านเป็นอดีตคณบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก่อนโครงการได้เริ่มสักช่วงก่อนปี พ.ศ. 2550 เขาพูดถึงผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ อีกชุดหนึ่งก็จะเป็นชุดที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)¹ ทำอันจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ เป็นส่วนใหญ่ แล้วก็จะพวกต่างประเทศมาทำเป็นครั้งเป็นคราว รวมถึงบทความก็มีจำนวนมากพอสมควร หากใครเคยพิมพ์คำว่า บ้านมั่นคง ลงไปในเสิร์ชเอ็นจินอย่างกูเกิ้ล (google) ก็จะปรากฏจำนวนมาก แล้วก็จะมีที่ที่เขียนด้วย ชื่อ สมสุข บุญญาบัญชา ส่วนมากก็จะเขียนเกี่ยวกับบ้านมั่นคง แต่ในส่วนที่ พอช. เอง ยังมีไม่มากพอเนื่องจากมีประเมินผลซึ่งเราจะทำกัน 2 - 3 ปีครั้ง แต่ว่าต่างประเทศจะตื่นตื่นเรื่องนี้มากกว่าในประเทศไทย

คำถาม: อาจารย์มองว่า ผลกระทบ (impact) ในเชิงของโครงการมันมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้วมันสอดคล้องกับเป้าหมายที่เราอยากให้เป็นหรือไม่

มันมีเรื่องของเศรษฐศาสตร์ แต่ว่าในเรื่องของทางสังคมไม่ค่อยเห็น ได้เห็นเป็นผลงานทางวิชาการ แต่ว่ามันจะเป็นเรื่อง ๆ เหมือนกับว่าเป็นความเชื่อที่ชาวบ้านเขาประสบแล้ว ก็ไปพูดตามที่เขาไปศึกษาเรื่องนั้นเรื่องนี้ เช่น เรื่องสวัสดิการ เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

¹ รายงานเรื่อง “การประเมินมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากโครงการบ้านมั่นคง” ฉบับที่ 102 เดือนเมษายน พ.ศ. 2557 เป็นรายงานการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดย ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ URL: <https://tdri.or.th/2014/05/wb102/>

คำถาม: ภาพมูลค่าทางสังคมเราจะสร้างเป็นตัวชี้วัดอย่างไรที่มันจะวัดให้เห็นถึงผลกระทบ (impact) ของการเปลี่ยนแปลง

ตรงส่วนนี้ที่น่าสนใจมาก เพราะตัวธนาคารโลกเขาสามารถวัดในเชิงเศรษฐกิจได้ เช่นแต่เดิมคนพวกนี้ไม่มีสมบัติอะไรมากนักแต่พอมันเกิดโครงการที่อยู่อาศัยแล้ว อย่างน้อย ก็เกิดทรัพย์สินจากที่อยู่อาศัยจำนวนเงินประมาณ 500,000 บาท จากคนที่อยู่สลัมมีแต่หนี้ เมื่อมีโครงการบ้านมั่นคงอย่างน้อยก็เป็นเจ้าของทรัพย์สินราคา 500,000 บาท พุดถึงราคาซื้อในท้องตลาด ซึ่งตัวมันมันตีค่าได้มันวัดได้ไปถึงรายได้ รายจ่าย เมื่อก่อนนี้เราอยู่ฟรีแต่พอเข้าร่วมโครงการต้องมีการผ่อนเงินเพื่อซื้อที่ดิน ผ่อนเงินซื้อบ้านอย่างน้อยเป็นเวลา 15 ปี ต้องหารายได้มาจ่าย 2,000 บาท พอมันเกิดทรัพย์สินมันมีรายจ่ายแต่เขาจ่ายกันได้จะต้องบอกว่าพวกที่เขาไปอยู่สลัมแบบนี้คือพวกที่เขาไม่มีรายได้และเมื่อเป็นโครงการร่วมกัน เมื่อมีคนที่ไม่สามารถจ่ายได้ ไม่สามารถส่ง พอช. ได้ คราวนี้ชุมชนก็ต้องร่วมกันจ่ายเราก็เอาสปีดแบบกลุ่มเข้ามา ในการแก้ไขปัญหาปัจเจกบุคคลที่มีความเข้าที่ไม่เข้าที่ ปัจเจกบุคคลที่ไม่เข้าที่ก็มีทั้งพวกที่จ่ายไม่ได้กับไม่อยากจะจ่าย ดังนั้น เราจึงมีเงินอุดหนุน 2% เงินอุดหนุนนี้จะช่วยผ่อนสั้นผ่อนยาวได้ รวมทั้งการให้ชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือบางกรณีชุมชนก็จัดการโดยการเอาสายไปคล้องเข้าบ้านไม่ได้ เพราะของทุกอย่างสมบัติทุกอย่าง เป็นของสหกรณ์

คำถาม: ประเด็นทรัพย์สินข้างต้น (กรณีชุมชนจัดการโดยการนำสายไปคล้องเข้าบ้านไม่ได้) ในแง่ของกฎหมายก็เหมือนบุกรุกแม้ว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้จะไม่ใช้กรรมสิทธิ์ครอบครอง (คำถามต่อเนื่อง)

ก็ไม่ใช่ไรอันนั้นก็ไปแจ้งตำรวจกันไป ความจริงก็คือไม่ได้จ่ายค่างวด ก็เปิดให้ได้ว่าต้องจ่ายค่างวดมาก่อน เราใช้วิธีการควบคุมทางสังคม (social control) ทำให้เกิดการจัดการ เช่น กรณีเมื่อบ้านมีสองชั้นแล้วผ่อนไม่ได้ก็ปล่อยเช่าสักชั้นใหม่เท่านี้ก็สามารจ่ายค่างวดได้แล้ว บ้านก็เป็นรายได้อยู่แล้วมันมีวิธีที่จะเปลี่ยนบ้านให้เป็นรายได้ บ้านทำให้มีที่อยู่ มีที่ทำกิจกรรมมีสินทรัพย์ บ้างก็รายได้เพิ่มขึ้น

เนื่องจากเมื่อก่อนไปของงานทำไม่ได้เพราะว่าไม่มีหัวหน้าคอยช่วยทำแต่ว่าตอนนี้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มีชาวบ้านที่อยู่ในโครงการบ้านมั่นคงเป็นจำนวนมากที่เขาบอกรายได้เพิ่มขึ้นและบางคนพอมีที่อยู่อาศัยมีสถานะใหม่แล้วเขาก็จะหางานทำ อันเป็นความจริงของโครงการบ้านมั่นคงสิ่งที่เปลี่ยนเป็นมากกว่าบ้านบางคนกลายเป็นคนชั้นกลางขึ้นมาได้ พอไปเยี่ยมแต่ละที่เขาก็มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นสิ่งที่เราวัดได้ว่าเขาคิดขึ้นรีปาว มันเป็นเรื่องมหัศจรรย์นะจากคนที่ไม่มีอะไรเลยเรียกว่าตีตลาดพอทำโครงการนี้ก็เปลี่ยนไปเลย

คำถาม: พอไม่ได้มีการติดตามกับชุมชนตลอดเวลา ทาง พอช. ใช้หลักเกณฑ์ใดพิจารณาว่าชุมชนที่เราควรติดตามต่อหรือว่าชุมชนไหนสามารถหย่อนห่างมาได้แล้วไปดูชุมชนอื่นแทน และมีหลายชุมชนที่ส่งเงินที่กู้มากับ พอช. คืนได้ครบ

รู้ว่า มี 2 ชุมชนนะคะที่เขาจ่ายครบแล้วนี้ แต่มีความน่าสนใจในประเด็นศาสตร์ของ พอช. การปล่อยสินเชื่อที่เมื่อสักครู่กล่าวไปถึงเรื่อง 2% ก็มีเงินอุดหนุน แล้วก็เงินสินเชื่อที่ปล่อยให้กับกลุ่มระบบธนาคารออมสิน ธอส. หรือแม้แต่ธนาคารในโลกนี้ในปัจจุบันล้วนปล่อยสินเชื่อให้กับปัจเจกบุคคล ถ้าปัจเจกบุคคลมีปัญหาสิ่งนี้ก็จะมีปัญหาไปด้วย คนจนนั้นมีปัญหาเยอะโดยธรรมชาติของเขาและระบบก็ไม่เอื้อต่อเขาเพราะระบบไม่ได้ถูกออกแบบโดยเขา มันถูกออกแบบให้กับชนชั้นสูงหรือชนชั้นกลาง เราได้ออกแบบระบบการเงินของกลุ่มพิเศษจากระบบปกติระบบกลุ่มนี้เป็นระบบที่ถูกออกแบบมาโดยพวกเขา ความเป็นชุมชนนี้ก็ทำให้เขาดูแลและช่วยเหลือกันก็เอาระบบกลุ่มมาเป็นตัวหลักในการเดินเรื่อง การเดินเรื่องในเชิงการเงินเราก็ให้สินเชื่อลักษณะที่ว่าให้เขาเดินด้วยกันเป็นกลุ่ม แต่ว่าให้ 2% เป็นเงินอุดหนุนเป็นส่วนต่างที่เขาสามารถนำไปจัดการกับอะไรที่มันยังไม่ลงตัวได้ อันนี้เป็นระบบสำคัญของ พอช. ในการออกแบบการเงินเพื่อคนจน

แต่สำหรับกลุ่มที่จัดไม่ได้หรือจ่ายไม่ได้ เราจึงมีการเลียนแบบระบบของธนาคารคือ การช่วยแก้ปัญหาและรีไฟแนนซ์ (Refinance) ทำการรีไฟแนนซ์ได้สมมติว่าเงินของโครงการบ้านมั่นคงต้องจ่ายคืนภายใน 15 ปี มันมีปัญหาจ่ายไม่ได้

อยู่ช่วงหนึ่ง เราก็อำริไฟแนนซ์เอาไว้ก่อนหนึ่ไปตั้งไว้ก่อนแล้วก็เอาเงินที่จ่ายได้มาก่อนแล้วค่อย ๆ ส่งไปเรื่อย ๆ ต้องพยายามทำยังไงก็ได้ให้กลุ่มเหล่านี้เป็นผู้ผ่อนส่งที่ดี ไม่เอาเรื่องของถูกกฎหมายเป็นหลักจนเกินไปนัก เอาความอยู่รอดของคนจนเหล่านี้เป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องใช้ศาสตร์ของรีไฟแนนซ์เพื่อให้ความเหมาะสมและกลุ่มต้องโอเคด้วย โดยลักษณะแบบนี้ทำให้มีการจ่ายเงินได้ประมาณ 97% ซึ่งอวดเขาได้ทั่วโลก หากการทำงานกับคนจนแล้วมียอดในการจ่ายเงินประมาณ 97% เพราะเราไม่เคยตัดหนี้เสียถ้าเป็นระบบธนาคารเขาจะขายหนี้เสียให้กับบริษัทที่ตามล่าตามเก็บ ทำให้หนี้เสียมันออกจากระบบของเขา เขาจะอยู่กับหนี้ดี ๆ แต่ทาง พอช. ไม่เคยได้ตัดหนี้เสียออกจากระบบ เราต้องพยายามหาวิธีการในการปรับแก้อะไรสักอย่าง โดยเฉพาะเรื่องศาสตร์เรื่องการเงินก็เป็นเรื่องใหญ่เพราะเป็นระบบที่ว่า เราต้องทำระบบการเงินให้เข้ากับระบบชุมชนเพื่อระบบร่วมมีความเข้มแข็งของกลุ่มไม่ใช่อึดต่อปัจเจกบุคคล จึงต้องออกแบบระบบการเงินให้เข้ากับระบบชุมชนและยึดหยุ่นตรงถ้าจะทำการศึกษาก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจ คนข้างล่างเขาจนไม่ใช่เพราะอะไรเพราะเขาไม่สามารถเข้าถึงเงินได้ เงินที่จะเข้าถึงก็จะเป็นแบบตัวใครตัวมันเป็นแบบปัจเจกหรือดอกเบีย้นอกระบบต่าง ๆ พอเป็นแบบปัจเจกเขาก็ไม่สามารถเข้าถึงได้ เราต้องปรับการเงินให้เขามีความสามารถในการจ่ายได้ คนจนไม่ได้มีปัญหาอะไรแต่ระบบการเงินต่างหากที่มันมีปัญหาทำให้คนระดับล่างเข้าถึงไม่ได้ อันนี้เป็นการอภิปรายที่ใหญ่มาก

คำถาม: ในกรณีเขาเอาบ้านไปเป็นหลักประกันในการกู้เงิน หากเขาไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้วทาง พอช. ไม่มีนโยบายยึด หมายความว่าคนในชุมชนต้องมาเฉลี่ยช่วยกันจ่าย หรือไม่

ใช้ถ้าเขาจ่ายไม่ได้คือชุมชนต้องช่วยกันออก เนื่องจากว่าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ชุมชนว่าจะเอาเงินก้อนนี้ไปปล่อยให้ นาย ก. นาย ข. เพิ่มเติมเพื่อจะไปใช้ค้าขายหรืออะไร แล้วอันนี้ตอบคำถามก่อนหน้านี้ด้วยว่า ที่จริงแล้วไม่ค่อยจะมีนักสังคมเข้าไปสนับสนุนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพราะเราทำทั่วประเทศไทยเราเลยให้ชาวบ้านจัดการตัวเอง แล้วคิดว่าชาวบ้านสามารถจัดการตัวเองได้ดีกว่า

พวกนักพัฒนาทั้งหลายในโลกนี้ เพราะเขาดูแลตัวเองมาโดยตลอด รัฐบาลจะหาคนไปสอนคนจนทั้งหลายว่าจะจัดอย่างไร จะทำอะไรอะไร ซึ่งไม่รู้ว่าจะไปรอดหรือเปล่า ถ้าเขาไปเป็นกลุ่มเขาจะไปได้หากว่าเขามีความมั่นคง มีกลุ่มแล้ว มีระบบจัดการ มีทุนแล้ว มันปกติแล้ว เราไม่ต้องไปทำอะไรกับเขามาก แต่เป็นครั้งเป็นคราวที่จะเชิญกลุ่มเหล่านี้มาเจอกัน มาเล่าสู่กันฟังว่าเครือข่ายนั้นเป็นอย่างไร เครือข่ายนี้เป็นอย่างไร โดยทั่วไปแล้วเราจะปล่อยให้เขาดูแลจัดการกันเองไป เรามีหน้าที่คอยดูจากตัวบันทึกว่าเขาเป็นไงจ่ายเงินคืนหรือยัง มีปัญหาอะไรไหมเพราะโดยทั่วไปในเมืองหากเกิดอะไรขึ้นชาวบ้านเขาจะรู้กันหมด เพราะชาวบ้านเขาไม่ค่อยมีความลับกันในชุมชนเดียวกันในเมืองเดียวกัน

คำถาม: ชาวบ้านเขาจะมีวิธีในการตรวจสอบการทำงานผู้นำชุมชนยังไงหากว่ามีการคอร์รัปชันหรือว่ามีผลกระทบประโยชน์มากกว่าส่วนร่วม

เราต้องใช้เครือข่าย ชุมชนก็จัดการเรื่องในชุมชนอย่างที่บอกเราก็พยายามมีกลุ่มย่อยภายในชุมชน สำหรับประเด็นเรื่องแกนนำใหญ่ ๆ ก็เป็นสัญญาณที่ไม่ค่อยจะดีนัก แต่ในบริบทของประเทศไทยบางครั้งก็จำเป็น เพราะว่าประเทศไทยมีผู้มีอำนาจและตัวกลางต่าง ๆ จำนวนมากในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ หากชุมชนไปสร้างความสัมพันธ์อย่างเดียวก็อาจไม่เป็นที่ยอมรับ บางทีผู้นำชุมชนที่มีลักษณะมาเพียงน้อย ๆ เวลาไปบริหารชุมชนจริงบางทีก็มีความเพราะชุมชนต้องการระบบมีส่วนร่วม ระบบชุมชนเป็นระบบในบ้าน แต่ว่านอกชุมชนทั้งหมดมันเป็นระบบแนวตั้ง รอยต่อระหว่างชุมชนกับระบบแนวตั้ง มันค่อนข้างจะมีปัญหา เพราะระบบแนวตั้งมันทำให้เราดึงไปด้วย อันนี้เป็นเรื่องที่ต้องศึกษากันต่อ บ้านมั่นคงเป็นระบบที่ต้องแพร่การมีส่วนร่วมลงไป บางครั้งมันมีการจัดการเยอะ มันมีการต่อประสานงานต่าง ๆ เยอะ ที่ผ่านมาเราก็เลยมีผู้นำที่มีลักษณะแนวตั้ง แล้วไม่ได้เปลี่ยนคือเปลี่ยนไม่ทัน อันนั้นก็จะมีปัญหา ปัญหาการเก็บเงินคืน ปัญหาการจ่ายเงินคืน ปัญหาบ่นว่าเรื่องคอร์รัปชัน ปัญหาเหล่านี้จะถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อจัดการปัญหา การรื้อโครงชุมชนใหม่ การปิดบัญชีไม่ได้ มักจะเป็นสาเหตุเริ่มต้นเพราะสหกรณ์เขาต้องปิดบัญชีกันทุกปี

คำถาม: หากเวลาเราใช้ตัวชี้วัดพิจารณามันต้องไปที่ระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งมันจะใช้ และตอบโจทย์ของบ้านมันคงหรือไม่ เช่น ตัวชี้วัดเรื่องการเข้าถึงสิทธิ สิทธิของคน ที่เขาอยู่ เนื่องจากเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลไม่ใช่เป้าหมายของโครงการ

ตัวชี้วัดทั้งหลายมักมาจากตะวันตกซึ่งมักศึกษาระดับปัจเจกบุคคล ยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีแต่ระดับปัจเจกบุคคล ดังนั้น เราจำเป็นต้องประยุกต์ ตัวชี้วัด ถึงแม้ว่าจะเป็นกลุ่มชุมชนแต่สุดท้ายผลที่ปรากฏก็จะไปเกิดกับปัจเจกบุคคล อย่างเช่น เรื่องสิทธิพูดได้เลยวาร์รอยเปอร์เซ็นต์ ในทุกชุมชนมันต้องให้สิทธิการครอบครอง ที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นและมันคงวาร์รอยเปอร์เซ็นต์เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลและชุมชน สิทธิ ของเขาเปลี่ยนไปจริง ๆ ได้ทั้งปัจเจกบุคคลและชุมชน เรื่องสังคมโดยรวมมันน่าจะดีขึ้น เช่น การมีสวัสดิการเกิดขึ้น มีสิทธิของส่วนตัวที่เข้าถึงน้ำประปา ไฟฟ้า ฯ สังคมก็จะมี ประเด็นไม่เหมือนเรื่องสิทธิที่มีทั้งดีและไม่ดีก็จะมีปัญหาอยู่บ้าง หากว่าดูโดยปัจเจก บุคคลอาจจะมีความอยู่บ้าง แต่ถ้าดูในระดับชุมชนโดยโปรแกรมก็น่าจะทำได้ มีโปรแกรมอะไรที่ส่งผลถึงสมาชิกจำนวนเท่าไรมันทำได้มันคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ได้ ทางด้านเศรษฐกิจโดยที่พูดรวม ๆ ไปแล้วก็น่าจะทำให้มันอาจจะต้องวัดในระดับปัจเจก บุคคลเหมือนกัน พอดูบ้านแต่ละหลังอาจจะเห็นว่าบ้านหลังนี้มีพื้นที่สีเขียวอีกบ้าน กลับมีรายได้เพิ่มขึ้นก็อาจจะเป็นไปได้ เอาครอบครัวมาพิสูจน์ว่า ภาพรวมมันดีจริง หรือไม่ บางรายการมันต้องมีปัจเจกบุคคลมาผสมด้วย แต่อย่างเรื่องสิทธิอาจจะไม่ต้อง เพราะว่ามันต้องได้วาร์รอยเปอร์เซ็นต์อยู่แล้ว

บรรณานุกรม

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2557). “การประเมินมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากโครงการ บ้านมั่นคง”. **รายการที่ดีอาร์ไอ**. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2014/05/wb102/>.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2560). **คู่มือการบริหารโครงการสนับสนุนขบวน องค์กรชุมชน ปีงบประมาณ 2560**. กรุงเทพฯ : สถาบันฯ.