

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศไทย โดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแม่บท ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาในระยะแรกได้มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ได้แก่ ถนนหนทาง เขื่อนสำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ เป็นหลัก ผลจากการพัฒนาที่ได้ก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองแก่คนในประเทศอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ระหว่างผู้มีฐานะดีอยู่แล้วกับผู้มีฐานะยากจน โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ ๙ กับคนต่างจังหวัดและคนในเมืองกับคนชนบท

จากสถิติแสดงการกระจายรายได้ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2511-2512 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่ารายได้ต่อครัวเรือนโดยเฉลี่ยของคนไทยทั้งหมดเท่ากับ 13,198 บาท/ปี เมื่อเปรียบเทียบรายได้ต่อครัวเรือนโดยเฉลี่ยระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างคนกรุงเทพฯ กับคนต่างจังหวัดในปีเดียวกันสามารถสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 1 หน้า 2

ตารางที่ 1 แสดงการกระจายรายได้ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2511-2512

	เมือง		ชนบท	
	รายได้ต่อ ครัวเรือน (บาท/ปี)	* เทียบกับรายได้ ต่อครัวเรือนของ คนไทยทั้งหมด (%)	รายได้ต่อ ครัวเรือน (บาท/ปี)	* เทียบกับรายได้ ต่อครัวเรือนของคน ไทยทั้งหมด (%)
1. กรุงเทพ-ธนบุรี	33,800	256	24,290	184
2. ภาคกลาง-ตะวันออก	26,216	199	15,699	119
3. ภาคใต้	26,172	198	9,244	70
4. ภาคเหนือ	23,182	176	10,331	78
5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29,161	221	9,079	69
6. เฉลี่ยรวมทั้งประเทศ	29,403	223	11,214	85

* เปรียบเทียบกับรายได้ต่อครัวเรือน โดยเฉลี่ยของคนไทยทั้งหมดในปีเดียวกัน คือ 13,198 บาท/ปี = 100% (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520 หน้า 12)

จากตารางจะเห็นได้ว่ารายได้ของครัวเรือนในเมืองของทุกภาคสูงกว่ารายได้เฉลี่ยทั่วประเทศ และสูงกว่าในชนบทของภาคเดียวกันมาก เช่นเดียวกับรายได้ของครัวเรือนของกรุงเทพ-ธนบุรี เมื่อเทียบในเมือง/ชนบทแล้วก็สูงกว่าเมือง/ชนบทภาคอื่น ๆ เช่นกัน แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน อาจกล่าวได้ว่าการเติบโตของเมืองได้เริ่มมี

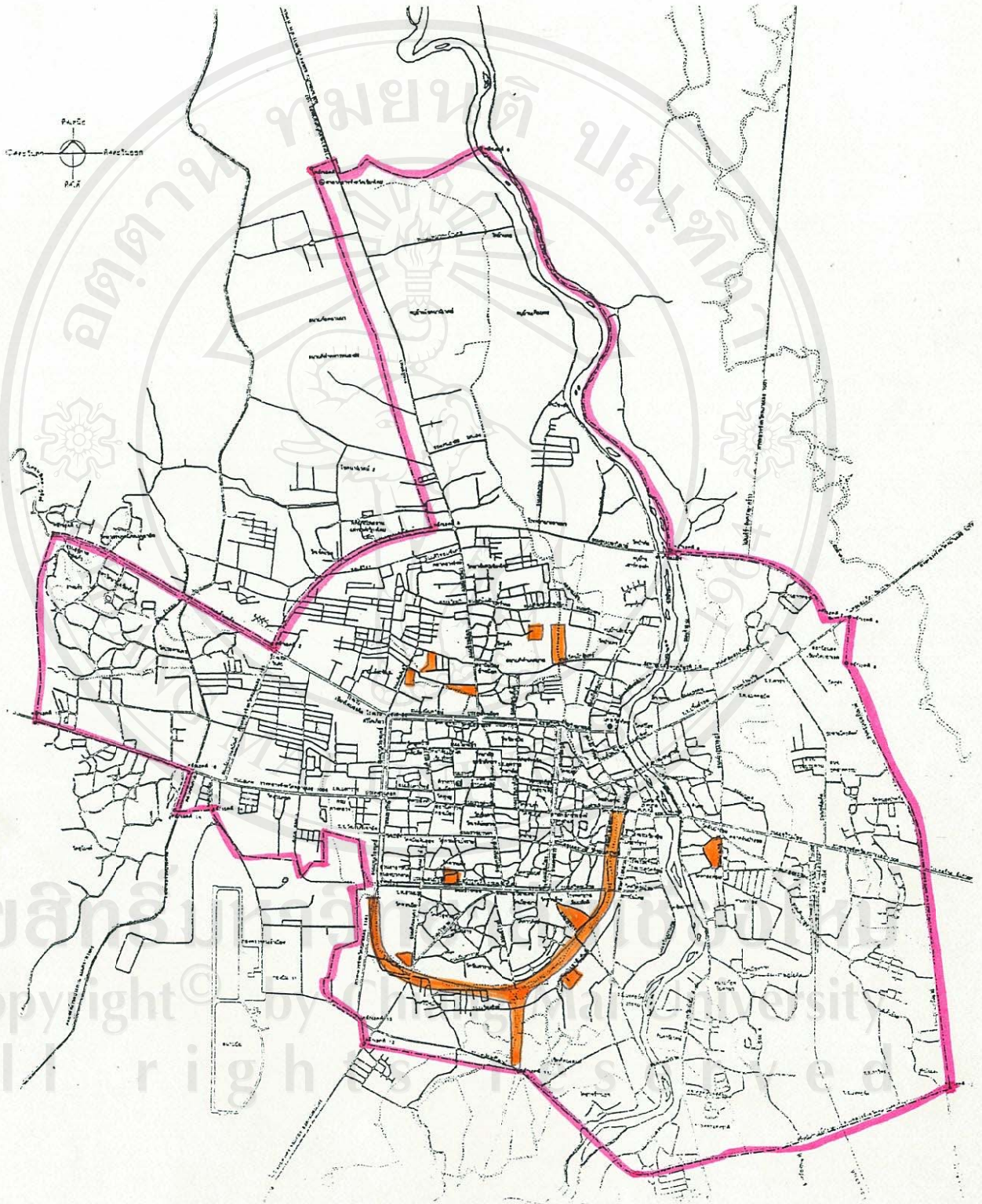
การขยายตัวนับตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ระยะแรกนั่นเอง แหล่งที่มาของการเติบโตแหล่งหนึ่งคือการใช้
 จำยงบประมาณของรัฐบาลในเมืองใหญ่ต่าง ๆ การลงทุนของเอกชนเติบโตอย่างรวดเร็วเพื่อตอบ
 สนองการขยายตัวของตลาดในเมืองใหญ่และถนนหนทางที่ตื้นเขิน เขตอุตสาหกรรมปรากฏอยู่หนาแน่น
 ในทางทิศใต้ของท่าเรือกรุงเทพ ฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างตลาดภายในและ
 ตลาดต่างประเทศ สถาบันการศึกษาชั้นสูงส่วนมากก็ตั้งอยู่ในกรุงเทพ ฯ และเมืองใหญ่ ตัวเมือง
 ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางที่สำคัญ ศูนย์กลางการเดินทางระหว่างประเทศ ศูนย์กลางการเงิน
 และศูนย์กลางการบริหาร ปัจจัยสำคัญเหล่านี้ทำให้เมืองเติบโตขึ้น (วิญญู วิจิตรวาทการ และคณะ
 2519 หน้า 123-127)

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง ทั้งกรุงเทพ ฯ และเมืองหลักตามภาคต่าง ๆ และ
 การอพยพของคนชนบทเข้ามาสู่เมือง ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาหลายด้าน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม
 จราจร ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ ประชาชนจากชนบทที่ย้ายถิ่นเข้ามาในเขตเมืองมักจะเป็นผู้มีการ
 ศึกษาต่ำ และเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ทำมาหากิน โดยใช้แรงงานและค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ มีรายได้
 ต่ำ ดังนั้น การอพยพของคนชนบทเข้าสู่เมืองจึงเป็นเสมือนการอพยพเพื่อจะมาเป็นคนยากจนใน
 เมือง คนเหล่านี้ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ในภาวะราคาที่ดินในเมืองมีราคาแพงได้ ต้องอาศัย
 การเช่าบ้านหรือที่ดินในราคาถูกอยู่อาศัยกันอย่างแออัด หรือบุกรุกที่ดินรกร้างว่างเปล่าของเอกชน-
 รัฐบาล ที่สาธารณะ (ศิริวรรณ ศิริบุญ และจันทร์เพ็ญ แสงเทียนฉาย 2531 หน้า 1) โดยไม่มี
 การวางแผนหรือควบคุมการก่อสร้าง ขาดการพัฒนาที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ (ถม ทำทอระบาย
 หน้า) จนกลายเป็น "ชุมชนแออัด" ในที่สุด เฉพาะในเขตกรุงเทพ ฯ และบริเวณใกล้เคียง
 ในปี พ.ศ. 2528 มีชุมชนแออัดรวมอยู่ด้วยกันถึง 1,020 แห่ง มีประชากร 1.01 ล้านคน หรือ
 คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรกรุงเทพมหานคร (โสภณ พรโชคชัย 2528 หน้า 25-28) จึง
 อาจกล่าวได้ว่าชุมชนแออัดเป็นผลเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำในทางสังคม เศรษฐกิจและการ
 เมือง ระหว่างชนบทและเมือง ที่ก่อให้เกิดปัจจัยผลักดันชาวชนบทอพยพออกจากท้องถื่น และใน
 เวลาเดียวกันก็เกิดปัจจัยดึงดูดให้อพยพเข้าสู่เมือง ประเด็นอื่น อาทิเช่น การเพิ่มจำนวนประชากร
 เมืองอย่างรวดเร็ว รัฐบาลขาดการวางแผนปล่อยให้เมืองขยายตัวโดยขาดการตระเตรียมด้าน
 กายภาพและสังคม ฯลฯ ก็เป็นตัวเร่งทำให้ปัญหาความแออัดในชุมชนเมืองรุนแรงมากขึ้น (ดิเรก
 เต็งจำรญ 2530 หน้า 17)

ปัญหาความแออัดในชุมชนเมืองของไทยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปยังหัวเมืองหลักตามภาคต่าง ๆ อีกด้วย อาทิเช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา เป็นต้น สำหรับเมืองเชียงใหม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนบน เป็นศูนย์กลางความเจริญด้านต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2520-2524 และ พ.ศ. 2525-2529 ตามลำดับ) มีผลทำให้ประชากรในเขตเมืองเชียงใหม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 105,230 คนในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 158,857 คนในปี 2529 (เทศบาลนครเชียงใหม่ ม.ป.ป. ไม่มีเลขหน้า) หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 50.9 ภายในระยะเวลา 9 ปี ดังกล่าว เนื่องจากการอพยพย้ายเข้าของคนจากอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ และจากต่างจังหวัด (นิสันต์ ด้านไพบูลย์ 2529 หน้า 1) ปัจจุบันเขตเมืองเชียงใหม่ซึ่งมีเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ มีพื้นที่ 40.2 ตารางกิโลเมตร มีประชากรในเขตเทศบาลฯ ทั้งสิ้น 161,227 คน (สถิติเมื่อเดือนกรกฎาคม 2534 จากสำนักงานทะเบียนราษฎรเทศบาลนครเชียงใหม่) เมื่อรวมกับผู้อยู่อาศัยจากต่างถิ่นอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้แจ้งย้ายเข้าต่อนายทะเบียนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ตัวเลขประชากรในเขตเทศบาลฯ จะสูงกว่าที่เป็นอยู่มากมีผลทำให้ความเป็นอยู่มีความแออัดมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาของนิสันต์ ด้านไพบูลย์ พบว่าชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2528 มีจำนวนทั้งสิ้น 12 ชุมชน รวม 16 แห่ง 1,609 หลังคาเรือน ประกอบด้วยชุมชนแนวกำแพงดิน (มี 5 แห่ง เรียงตัวยาวไปตามแนวกำแพงเมืองเก่า) 667 หลังคาเรือน ชุมชนระแงง 191 หลังคาเรือน ชุมชนพิทยเนตร 133 หลังคาเรือน ชุมชนฟ้าใหม่ประตูก้อม 100 หลังคาเรือน ชุมชนท่าสะอาด 101 หลังคาเรือน ชุมชนคูป่วน (ป่าช้าลื้อ) 94 หลังคาเรือน ชุมชนหัวฝาย 86 หลังคาเรือน ชุมชนถนนศรีรัตนไชย 67 หลังคาเรือน ชุมชนร่องกระแจะ 53 หลังคาเรือน ชุมชนคลองแม่ข่าน้อย (ชุมชนคลองเงิน) 45 หลังคาเรือน ชุมชนวัดหนองหญ้าแพรก 38 หลังคาเรือน และชุมชนหลังสนามกีฬา 34 หลังคาเรือน รวมทั้งสิ้น 1,609 หลังคาเรือน (นิสันต์ ด้านไพบูลย์ 2529 หน้า 31-32) หากคิดขั้นต่ำ 1 ครัวเรือนมีสมาชิกจำนวน 5.53 คน (ตัวเลขปี 2529) จะมีประชากรในชุมชนแออัด ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 8,898 คน คิดเป็นร้อยละ 5.7 ของประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งหมด

ภาพประกอบที่ 1 แสดงบริเวณชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่



■ บริเวณชุมชนแออัด

■ ขอบเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

การก่อตัวของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2528 ระยะแรกก่อตัวตามแนวกำแพงเมืองเก่าหรือกำแพงดิน และในที่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการที่ไม่ใช้ประโยชน์ ระยะต่อมาเริ่มมีการรุกที่ว่างริมลำคลองสาธารณะที่เทศบาล ฯ ขาดการดูแล และก่อตัวในที่ดินให้เช่าราคาต่ำของเอกชน (พิสันต์ ดำน ไพบูลย์ 2529 หน้า 62)

ลักษณะทั่วไปของชุมชนแออัดคือมีความเป็นอยู่คับแคบและเสื่อมโทรมทั้งภายในบ้านและชุมชนภายนอก เนื่องจากขาดสาธารณูปโภคที่ดี เช่น ไม่มีที่ระบายน้ำทำให้มีน้ำขัง น้ำครำ มีการทิ้งขยะเรี่ยราด ไม่มีความมั่นคงในที่ดินที่อยู่อาศัย ประกอบกับความยากจนทำให้สร้างบ้านเรือนอย่างง่าย ๆ ใช้วัสดุตามแต่จะหาได้

ในทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลทั่วไปมักจะมองชุมชนแออัดเป็นสิ่งเลวร้าย เป็นแหล่งปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม โสเภณี ฯลฯ วิธีการแก้ไขคือ การรื้อล้างชุมชนแออัดให้หมดไปแล้วจัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย โดยการสร้างแฟลต การมองในทัศนะนี้เป็นการมองชุมชนจากภายนอกอย่างผิวเผิน และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มองที่อยู่ภายนอกเพียงด้านเดียว มิได้เรียนรู้สภาพชีวิตและปัญหาต่าง ๆ หรือสาเหตุแห่งปัญหาที่ประชากรเหล่านั้นประสบอยู่อย่างแท้จริง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามคาดหวัง

เมื่อได้ริเริ่มมีการศึกษาชีวิตคนในชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทัศนคติการมองนี้ก็เริ่มเปลี่ยนแปลง เป็นการรับทราบและเข้าใจอย่างแท้จริงว่าชุมชนแออัด มีหลายสิ่งหลายอย่างที่ เป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชน ชุมชนแออัดเป็นผลมาจากปัญหาด้านอื่น ๆ ของสังคม (อคิน รพีพัฒน์ 2525 หน้า 2-10) ทัศนะนี้นำไปสู่แนวคิดว่า

ชุมชนแออัดเป็นสิ่งที่แก้ไขได้ด้วยการยอมรับความจริง ยอมรับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนแออัด มิใช่ด้วยการรักษาสภาพให้คงที่เหมือนเดิมโดยมิได้รับการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด หากแต่เป็นการยอมรับสภาพความจริง แสวงหามาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันมิให้ชุมชนแออัดเหล่านั้นเกิดขึ้นอีกและเชื่อว่าชาวชุมชนแออัดมีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพความเสื่อมโทรมของชุมชนพวกเขาได้ และมีศักยภาพที่จะพัฒนาให้ชุมชนของพวกเขาให้น่าอยู่ น่าอาศัย ถ้าหากพวกเขามีโอกาสและรับการสนับสนุนจากหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง (จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ 2532 หน้า 1-2)

การปรับปรุงชุมชนแออัด หรือการพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง จึงกลายเป็นมรรควิธีสำคัญประการหนึ่งในการลดช่องว่างระหว่างคนในสังคม ได้มีการเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2527 โดยกรมการปกครองได้ร่วมกับองค์การยูนิเซฟ เน้นการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองสงขลา และเทศบาลเมืองหาดใหญ่ดำเนินการในรูป "โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตเมืองหลัก" และต่อมารัฐจึงได้กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองดังกล่าวอย่างชัดเจนทั่วประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ 2532 คำปรารภโดย นายเอนก สิทธิประศาสน์ อธิบดีกรมการปกครอง)

ชุมชนแออัดในเขตเมืองก็เช่นเดียวกับชุมชนหรือหมู่บ้านในชนบท ซึ่งมักจะมีผู้เฒ่าตามธรรมชาติ มีความสัมพันธ์กัน มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มธรรมชาติในรูปใดรูปหนึ่งอยู่แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับสังคมหมู่บ้านในเขตชนบท การรวมตัวกันของชาวชุมชนเป็นไปอย่างหลวม ๆ และจะเหนียวแน่นมากเมื่อชุมชนกำลังเผชิญกับการไล่ที่ แต่เมื่อผ่านพ้นขั้นตอนการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินไปแล้ว เกือบที่เหนียวแน่นดังกล่าวจะค่อย ๆ คลายตัวออกทีละน้อย (อรัญญา อัจฉา 2531 หน้า 5-8) ลักษณะของการรวมกลุ่มในชุมชนแออัดจึงมักจะเน้นเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน (Physiological Needs) เป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่บีบบังคับ เช่น สภาพเศรษฐกิจ การขาดการดูแลเอาใจใส่จากรัฐ ฯลฯ (วันชัย นุญสุรัตน์ 2531 หน้า 2-5)

สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นองค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจในชุมชนแออัด เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของสมาชิกมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต การปรับปรุงตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในด้านเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ ที่ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างมากแห่งหนึ่ง ประเด็นของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาความสำเร็จของสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่ และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งศึกษาผลกระทบที่องค์กรฯ มีต่อชุมชน และศึกษาแนวทางการเผยแพร่แนวคิด วิธีการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพึ่งตนเองฯ โดยองค์กรภายนอกผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์เครดิต

ยูเนียนภาคเหนือ และชมรมสหกรณ์เครดิตยูเนียน เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน ที่ให้การศึกษาดูแบบแก่ชุมชนในลักษณะเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น ไม่คำนึงถึงเพศ อายุ ฐานะความเป็นอยู่ ฯลฯ ของชาวชุมชนผู้เข้าร่วม แต่จะเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้เรียนขึ้นตามสภาพความเป็นอยู่ ตามวิถีทางของชาวชุมชนผู้เข้าร่วมเองเป็นหลัก อันนับเป็นลักษณะของการให้การศึกษานอกระบบ (บรรจง ชูสกุลชาติ พิมพ์โรเนียว หน้า 1)

การวิจัยครั้งนี้ จะช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในวิถีชีวิตที่เป็นอยู่ของชาวชุมชนแออัดซึ่งนับวันก็ยิ่งจะได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การศึกษาและทำความเข้าใจใน "วิถีชีวิต" ที่เป็นอยู่ของชาวชุมชนแออัดเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้เรามองเห็น "ประสบการณ์" ที่มีอยู่ในชีวิตคนเหล่านี้ การเคารพใน "วิถีชีวิต" และ "ประสบการณ์" จะเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวของกระบวนการทำงานร่วมกัน ระหว่างชุมชนกับองค์กรภายนอก (อรทัย อาจอ่า 2531 หน้า 17) อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาชุมชนแออัดและสังคม โดยส่วนรวมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการเผยแพร่ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่ของสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์เครดิตยูเนียนภาคเหนือ (สคน.) ร่วมกับ ชมรมสหกรณ์เครดิตยูเนียน เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน (ชลม.)
2. เพื่อศึกษาความสำเร็จ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่
3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่มีต่อชาวชุมชนในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การรับรู้ข่าวสาร ฯลฯ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นการสร้างและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจใหม่ ๆ เกี่ยวกับคนในชุมชนแออัดในเขตเมือง

2. เป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจหรือด้านอื่นในชุมชนแออัด

3. เสนอแนะข้อสรุปจากผลการศึกษาวิจัยให้แก่หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา การพัฒนาชุมชน ในชุมชนแออัด

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาชุมชนแออัดฟ้าใหม่ประตูก้อม ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีการตั้งถิ่นฐานมานานมากกว่า 15 ปี แต่เริ่มมีสภาพ "แออัด" ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา บางส่วนของชุมชนเช่า/บุกรุกที่ราชพัสดุและที่เทศบาล บางส่วนบุกรุกตามแนวกำแพงเมืองเก่า-กำแพงดิน (กรณีชุมชนแออัดบุกรุกจะมีความเสื่อมโทรมมากกว่าชุมชนเช่าที่) มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สร้างบ้านเรือนในที่ดินของตนเอง การตั้งบ้านเรือนเรียงยาวตามถนน ลำคูไหล ลำคลองแม่ข่า ซึ่งการตั้งบ้านเรือนในลักษณะนี้ อัน นิมมานเหมินท์ (2521 หน้า 21) ได้เสนอว่าเป็นชุมชนที่เกิดขึ้นแบบตามยถากรรม ไม่มีการวางผังกายภาพและไม่สะดวกต่อการติดต่อให้บริการโดยองค์กรภายนอก ชุมชนฟ้าใหม่ได้รับการปรับปรุงด้านกายภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม จากเทศบาลนครเชียงใหม่ตามโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตเมืองหลัก ตั้งแต่ปี 2529 ภายในชุมชนมีองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยเทศบาล ๓ คือ คณะกรรมการชุมชน มีองค์กรเพื่อการพึ่งตนเองที่เด่นชัด ได้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่ อันเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจ ได้รับการยอมรับเป็นสถานที่ดูงานของกลุ่มต่าง ๆ สถาบันการศึกษาทั้งจากในจังหวัดเชียงใหม่และจากจังหวัดอื่น โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชนภายนอกคือ ชมรมสหกรณ์เครดิตยูเนียน เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน และสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์เครดิตยูเนียนภาคเหนือ

1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร

- สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนฟ้าใหม่
- ประชาชนทั่วไปในชุมชน
- ผู้นำในชุมชน

- เจ้าหน้าที่องค์กรภายนอกผู้นำการเปลี่ยนแปลง
- เจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ประวัติของชุมชน และเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีต
- สภาพทั่วไปของชุมชน
- แนวทางการให้ศึกษานอกระบบขององค์กรภายนอกผู้นำการเปลี่ยนแปลง ที่ให้แก่ชุมชน ในลักษณะการเผยแพร่แนวคิดและการสนับสนุนการจัดตั้ง จนทำให้ชุมชนเกิดการยอมรับ นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจในที่สุด
- ความสำเร็จและปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรเพื่อการพึ่งตนเอง ฯ
- ผลกระทบที่องค์กรเพื่อการพึ่งตนเอง ฯ มีต่อคนในชุมชน

ปัจจัยที่ศึกษาจำแนกได้ดังนี้

ก. ปัจจัยภายใน

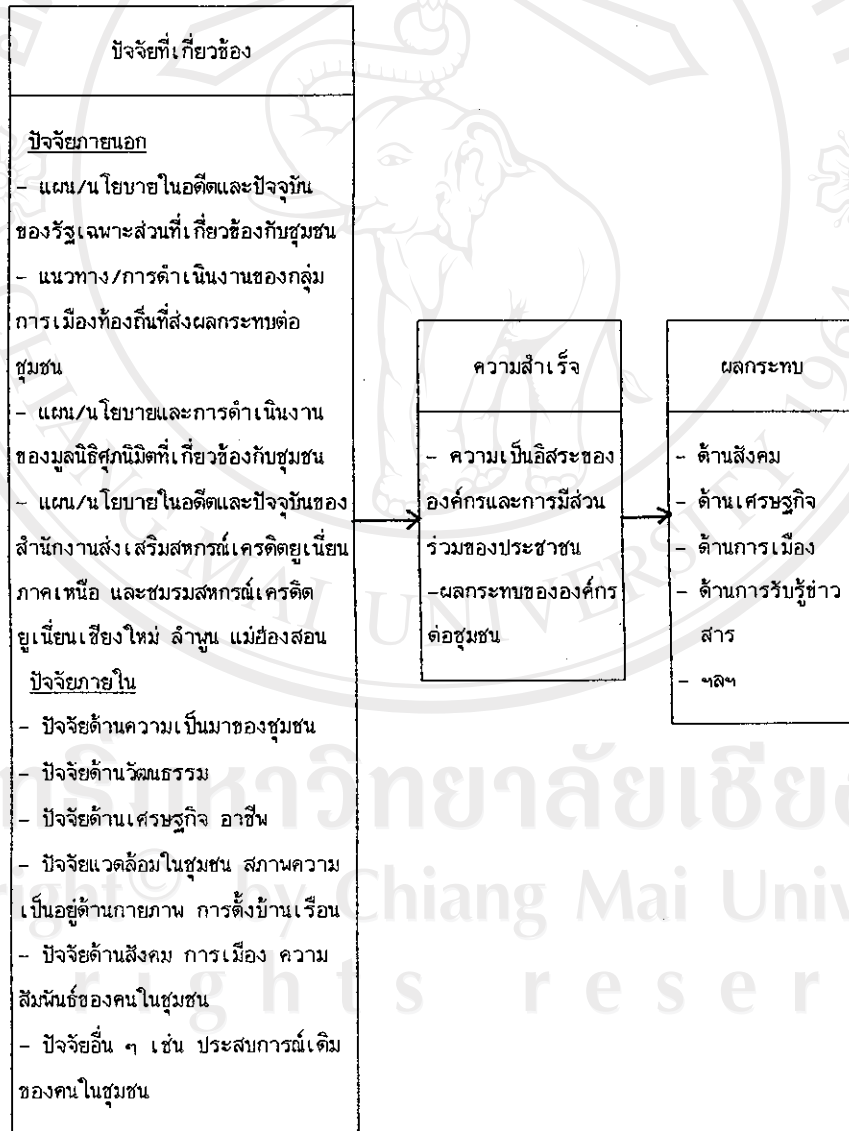
- ก.1 ปัจจัยด้านความเป็นมาของชุมชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- ก.2 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
- ก.3 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ อาชีพ
- ก.4 ปัจจัยแวดล้อมในชุมชน สภาพความเป็นอยู่ ด้านกายภาพ การตั้งบ้านเรือน
- ก.5 ปัจจัยด้านสังคม การเมือง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน
- ก.6 ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ประสิทธิภาพเดิมของคนในชุมชน

ข. ปัจจัยภายนอก

- ข.1 แผน/นโยบายในอดีตและปัจจุบันของรัฐ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชน
- ข.2 แนวทาง/การดำเนินงานของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน
- ข.3 แผน/นโยบายและการดำเนินงานของมูลนิธิศุภนิมิตที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

ช.4 แผน/นโยบายในอดีตและปัจจุบันของสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์เครดิตยูเนียนภาคเหนือ และชมรมสหกรณ์เครดิตยูเนียน เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน ที่ดำเนินงานทั้งในกลุ่ม/สหกรณ์เครดิตยูเนียนอื่น และในสหกรณ์ ฯ ชุมชนฟ้าใหม่

ภาพประกอบที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพประกอบที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์โยงใยระหว่างประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์กร เพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน การวิจัยนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงคุณภาพที่เชื่อว่า การกระทำของบุคคล ปรากฏการณ์ทางสังคม มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดด ๆ แต่มีความสัมพันธ์ ไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อมกับสิ่งอื่น ๆ การจะทำความเข้าใจการกระทำและปรากฏการณ์ให้ลึกซึ้งจึงจำเป็นต้องเข้าใจสิ่งอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กันนั้นด้วย (เบญจมา ยอดดำเนิน - แอ๊ดติจส์ และคณะ 2531 หน้า 46) ในที่นี้ได้แยกประเด็นหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ๆ เป็น 2 ประเด็น คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก
 - สำหรับตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจ สามารถหาได้จากการวิเคราะห์ แยกแยะ ตัวแปรต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดได้หลังจากผ่านขั้นตอนการลงศึกษาภาคสนามในชุมชนเรียบร้อยแล้ว แต่ในที่นี้ได้ใช้ข้อเสนอของ กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 หน้า 100-104) ที่ได้เสนอตัวแปรบ่งชี้วัดความสำเร็จขององค์กรเพื่อการพึ่งตนเองของประชาชนว่ามี 2 ตัวแปร เป็นตัวอย่างคร่าว ๆ สำหรับการค้นหาตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจในชุมชนแออัด
 - การวิเคราะห์ผลกระทบที่องค์กรเพื่อการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนในด้านต่าง ๆ ในที่นี้ได้สร้างกรอบผลกระทบฯ แยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ คือ ผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การรับรู้ข่าวสาร และอื่น ๆ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในที่นี้ได้เลือกใช้คำว่า "ชุมชนแออัด" แทนคำว่า "สลัม" หรือ "แหล่งเสื่อมโทรม" หรือ "ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง" เนื่องจากเห็นว่าทำให้เกิดการมองชุมชนในภาพที่เป็นกลางมากกว่าคำอื่น รวมทั้งเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันโดยทั่วไป

"ชุมชนแออัด" หมายถึง บริเวณในเขตเมืองที่มีคนอยู่อาศัยอย่างต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไป เมื่อเทียบกับชุมชนรอบข้างโดยรวมในเมืองเดียวกัน ประกอบด้วยตัวบ้านเรือนที่ทรุดโทรมเป็นส่วนใหญ่ ในสภาพทางเศรษฐกิจประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน

"ปัจจัย" หมายถึง เงื่อนไขหรือสาเหตุที่ทำให้องค์กรเพื่อการนึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจ
ในชุมชนแออัดประสบความสำเร็จ

"องค์กรเพื่อการนึ่งตนเอง" หมายถึง องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมโดยคนในชุมชน มีสมาชิก
ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นคนในชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งพัฒนาชุมชน สมาชิกขององค์กรในด้าน
ใดด้านหนึ่ง หรือหลาย ๆ ด้าน

"ผู้นำชุมชน" หมายความว่ารวมถึง ผู้นำไม่เป็นทางการ และผู้นำกลุ่ม/องค์กรอย่างเป็นทางการ
ในชุมชน

"องค์กรภายนอกผู้นำการเปลี่ยนแปลง" หมายถึง บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่มีบทบาท
ให้การศึกษาอบรม แนวคิด วิธีการ จนทำให้ชุมชนแออัดเกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามแนวทาง
ดังกล่าว

"การศึกษานอกระบบ" หมายความว่ารวมถึง 1) ประสิทธิภาพการเรียนรู้ทั้งหลาย
กิจกรรมในสังคมและกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และทักษะอื่นๆ ที่อยู่นอกระบบชั้นเรียนภาคปกติ
2) กระบวนการที่จัดขึ้น โดยหน่วยงาน เพื่อพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้เรียนขึ้นตาม
วิถีของตัวเอง

ในการนำเสนอผลการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้คำย่อ คำแทนกลุ่ม/หน่วยงานที่จำเป็นต้องอ้าง
ถึงบ่อยครั้ง โดยตลอด มีวัตถุประสงค์เพื่อนำความกระตือรือร้นของถ้อยคำเป็นประเด็นสำคัญ เพื่อ
ป้องกันการสับสนและให้เป็นที่เข้าใจตรงกันจึงตั้งชื่อย่อลงเบื้องต้นไว้ดังนี้

องค์กรเพื่อการนึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจ ใช้คำแทนว่า "องค์กรเพื่อการนึ่งตนเอง ฯ" หรือ
"องค์กร ฯ" หรือ "กลุ่ม ฯ" หรือ "สหกรณ์ ฯ" ในที่นี้หมายถึง กลุ่ม/สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชน
ฟ้าใหม่

องค์กรภายนอกผู้นำการเปลี่ยนแปลง ใช้คำแทนว่า "องค์กรภายนอก ฯ" หรือ "ผู้นำการเปลี่ยน
แปลง" ในที่นี้หมายถึง สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์เครดิตยูเนียนภาคเหนือ และ/หรือ ชมรม
สหกรณ์เครดิตยูเนียน เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน ใช้คำย่อว่า "สคน." และ "ชมม." ตามลำดับ