

กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค

ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์*
มหาวิทยาลัยมหิดล

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการ
ภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
(Email: jakanp19@gmail.com)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค 2) ศึกษาให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย โดยงานวิจัยนี้ใช้เทคนิควิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) ทั้งวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลข้อมูล ได้แก่ การคำนวณค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของเครือข่ายสลัมสี่ภาคมีแนวทางดังนี้ 1) รวมกลุ่มเพื่อต่อรองเงินนโยบาย คือ การประสานชุมชนต่างๆ ของเครือข่ายสลัมสี่ภาคเพื่อเปิดการเจรจาต่อรองทางนโยบายกับฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ ใช้การรวมตัวกันจัดการชุมนุม เดินขบวน ยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา โดยมีข้อเสนอคือจัดตั้งเป็นคณะทำงานขึ้นมาร่วมกันระหว่างตัวแทนเครือข่ายฯ ภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการติดตามและให้มีการแก้ไขปัญหา 2) การทำโครงการรูปธรรมเพื่อเสนอแนวทางเลือกใหม่ให้รัฐ 3) การสร้างพื้นที่ทางสาธารณะ 4) เข้าร่วมกับขบวนการภาคประชาชน รมรณรงค์ในประเด็นต่างๆ รวมทั้งนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ด้านระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย ในภาพรวมอยู่ในระดับมากซึ่งสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเมื่อไปพิจารณาเป็นรายชั้นและรายข้อ คือ เมื่อพิจารณาในรายชั้นพบว่า ชั้นที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ชั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะ รองลงมาคือ ชั้นติดตามการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ และชั้นที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดคือ ชั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย สำหรับในรายข้อพบว่าข้อที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ นำเสนอประเด็น

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนของตนเอง การเข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อสรุปในนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยที่สมควรผลักดัน และการเข้าร่วมเคลื่อนไหวชุมนุมเพื่อนำเสนอข้อเรียกร้องและติดตามการแก้ปัญหา งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ควรมีการศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและวัดระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการขยายขอบเขตนโยบายสาธารณะศึกษา และ 2) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะขององค์กรภาคประชาชนต่างๆ และควรขยายมุมมองในการศึกษาเพิ่มเติมถึงทัศนคติของรัฐที่มีต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาชนด้วย

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ, เครือข่ายสลัมสี่ภาค

Four Regions Slum Network's Process and Participation in Public Policy Advocacy on Housing

Chanakan Phundeamvong^{*}
Mahidol University

^{*} Ph.D. Candidate in Doctor of Public Administration, Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University (Email: jakanp19@gmail.com)

Abstract

This research has the following aims: 1) to study and elucidate the process of public policy advocacy on housing of Four Regions Slum Network (FRSN); and 2) to study and elucidate the level of participation of FRSN members in public policy advocacy on housing. This research used mixed methods, including quantitative and qualitative methods. The statistics applied to analyze the data include percentage, mean, and standard deviation. The study found that the public policy advocacy process of FRSN had the following approaches: 1) forming a group for bargaining on policy, meaning coordinating among various member communities in order to open up policy negotiations with political power holders or relevant state agencies, whereby the important format is to use collective action in demonstrating, marching, and submitting demands in order to solve problems with the proposal of setting up a joint working group among representatives of the network, the state sector, and other relevant parties in order to implement the tracking and resolution of the problem; 2) carrying out concrete projects in order to propose new alternatives to the government; 3) creating public space; 4) joining together with the people's movement to campaign on various issues, including important public policy. In regard to the level of participation of FRSN members in public policy advocacy on housing, the study found that overall, the level of participation of FRSN members in public policy advocacy on housing was high. This finding was in line with considerations of

the individual stages and individual points. When individual stages were considered, it was found that the stage in which the sample group had the highest level of participation was developing public issues. The sample group had the second highest level of participation in the stage of following up on advocacy for policy proposals as they were implemented in practice. The stage in which the sample group had the lowest level of participation was in drafting policy proposals. In regard to the individual points, it was found that the points on which FRSN had the highest level of participation were presenting housing problems in their own communities, participating in meetings to come up with conclusions on public policy relating to housing that were worth advocating for, and joining in mobilizations/demonstrations in order to present demands and follow up on solving problems. This research has the following recommendations: 1) there should be further studies of public policy advocacy and measurement of the level of participation of members of people's organizations for the purpose of expanding the margins of public policy studies; and 2) there should be comparative studies of public policy advocacy conducted by various people's organizations, and study perspectives should be expanded to include state attitudes toward public policy advocacy undertaken by the people.

Keywords: public policy, public policy advocacy, Four Regions Slum Network

บทนำ

งานการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะกระแสหลักมักจะมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ตัวของ “รัฐ” ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐ โดยมองว่า “นโยบายสาธารณะ” เป็นการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ จึงมุ่งเน้นไปที่การศึกษา และวิเคราะห์ว่ารัฐ และกระบวนการตัดสินใจของรัฐเป็นอย่างไร เลือกที่จะทำหรือไม่ทำนโยบายใดตามความคิดของ Dye (2002: 1) ที่กล่าวถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายของรัฐ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”

งานการศึกษาลักษณะดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีฐานความคิดอยู่บนการรวมศูนย์อำนาจ มีความสัมพันธ์แนวดิ่งจากบนลงล่าง ทำให้งานการศึกษาทางนโยบายสาธารณะมีลักษณะแข็งตัว คับแคบ ไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงพลวัตทางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

พลวัตทางสังคมไทยที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมให้เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญ คือ การเคลื่อนไหวของ ขบวนการประชาชนหรือภาคประชาชน โดยเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548) ชี้ให้เห็นว่าการเมืองภาคประชาชนของไทยเกิดขึ้นในบริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองที่มีลักษณะสภาวะหนึ่งรัฐสองสังคม หรือสภาพความเหลื่อมล้ำในสังคม การเมืองภาคประชาชนจึงเกิดขึ้นเพราะปัญหาและข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือการเมืองแบบปกติ ปัญหาการใช้อำนาจรัฐโดยขาดฉันทานุมัติจากประชาชน ปัญหาประชาธิปไตยที่ไร้ประชาธิปไตย รวมทั้งการปรากฏตัวของรัฐตลาดที่มีผลให้รัฐไทยมีสภาพไร้อธิปไตยในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือตัดสินใจทางการเมืองบางด้าน ลดฐานะการครอบงำ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง ตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อถ่วงดุลอำนาจการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน และเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน โดยมีจุดหมายสำคัญคือ การลดระดับ

การปกครองโดยรัฐ จำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ ให้สังคมดูแลตนเอง ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยประชาสังคมโดยไม่มุ่งยึดอำนาจรัฐ

ผลจากการกำหนดนโยบายสาธารณะในอดีตของรัฐบาลไทยที่มีลักษณะตัวแบบที่กำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Model) โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีลักษณะรวมศูนย์ นำมาสู่การออกแบบนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเมืองและชนบท เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้ามาตั้งถิ่นฐานในกรุงเทพมหานคร และตามเมืองต่างๆ แต่ในขณะที่ที่ดินในเขตเมืองมีอยู่อย่างจำกัดและมีราคาแพงจึงทำให้เกิดการเข้ามาจับจองที่ดินว่างเปล่า และที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน และเมื่อมีประชากรเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ในการอยู่อาศัยในเมืองมีพื้นที่จำกัดและตายตัว ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจึงเกิดขึ้นเป็น “สลัม” หรือ “ชุมชนแออัด” ขึ้นมา และประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเกิดปัญหาในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ขึ้นพื้นฐานของระบบสาธารณูปโภค ขาดน้ำ ไฟ ถนนเส้นทางการเดินทางในชุมชน เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพชีวิต ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และการถูกไล่อื้อ

แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการพยายามที่จะจัดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ซึ่งจะเห็นได้จากการตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น ในปี 2516 โดยการเคหะแห่งชาติถูกตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบเรื่องที่อยู่อาศัยของชาวสลัมเป็นหลัก แต่โครงการต่างๆ ของการเคหะแห่งชาติส่วนใหญ่ เป็นการกระทำในแนวสังคมสงเคราะห์ที่อยู่ภายใต้มุมมองด้านลบ คือ สลัมเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม จึงต้องกำจัดสลัมให้หมดไป ดังเห็นได้จาก วิธีการแก้ปัญหาด้วยการไล่อื้อสลัม เป็นต้น (อคิน ทรัพย์พัฒน์, 2542)

เมื่อการแก้ไขปัญหาและทัศนคติในการแก้ไขปัญหของภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะชาวชุมชนแออัดซึ่งเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญในการหล่อเลี้ยงเมืองให้ขับเคลื่อนไปได้ จึงเกิดการ

รวมตัวกันของชาวชุมชนแออัด และได้รับการหนุนเสริมจากองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แสดงตัวตนและเกิดการรวมตัวกันของคนสลัมขึ้นเพื่อเรียกร้องและขับเคลื่อนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้พวกเขา และเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดเป็นประเด็นสาธารณะเพื่อให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองและแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมืองและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

เครือข่ายสลัมสี่ภาคก่อตั้งขึ้นในปี 2541 เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มผู้คนในชุมชนแออัดจากการตระหนักถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เป็นผู้เผชิญและประสบกับปัญหาด้วยตัวเอง ทั้งเรื่องสิทธิในการเข้าถึงระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ปัญหาการถูกไล่อื้อ การจัดการปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการขับเคลื่อนของเครือข่ายสลัมสี่ภาคเพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในด้านสังคม และถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะ และเป็นแนวทางการก่อรูปนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะแบบล่างขึ้นบน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายสาธารณะนั้นมีผลต่อชีวิตของประชาชนในทุกด้าน ดังนั้น ประชาชนจึงควรมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะที่ควรจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

สมาชิกของเครือข่ายสลัมสี่ภาคประกอบไปด้วยชุมชนประมาณ 81 ชุมชน มีจำนวนประชากรกว่า 7,000 ครอบครัว โดยมีที่มาจาก 8 ฐานเครือข่ายย่อย ได้แก่ 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนใต้สะพาน 3) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายสลัมพระราม3 5) เครือข่ายคนไร่บ้าน 6) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 7) เครือข่ายฟื้นฟูประชาสร้างสรรค์ 8) เครือข่ายสิทธิชุมชนภาคใต้ และชุมชนอื่นๆ ที่ยังไม่สังกัดเครือข่าย (เครือข่ายสลัมสี่ภาค, ม.ป.ป.) และอีกหนึ่งชุมชนคือ ชุมชนทับกฤช

จังหวัดนครสวรรค์ รวมทั้งกลุ่มปัญหาที่ประสบปัญหาไ้ร้อเร่งด่วนซึ่งเป็นกลุ่มปัญหาใหม่ที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคได้ขยายพื้นที่ทำงานมาได้ราว 2 ปี

เครือข่ายสลัมสี่ภาคปัจจุบันเป็นองค์กรประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยมาโดยตลอดนับตั้งแต่การก่อตั้งเครือข่ายและพบว่าการขับเคลื่อนประเด็นที่ประสบผลสำเร็จด้วย อาทิเช่น สิทธิการเช่าที่การรถไฟ 30 ปี ถือเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญ ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันในการผลักดันให้เกิดโฉนดชุมชน และรณรงค์ออกกฎหมาย เพื่อคนจน 4 ฉบับร่วมกับองค์กรประชาชนอื่นๆ ถือเป็นองค์กรประชาชนที่มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษา กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค เพื่อที่ต่อการศึกษาให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง (Bottom - Up) และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะนำมาสู่การขยายพื้นที่ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะศึกษาที่สอดคล้องและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่ตัวแสดงของนโยบายสาธารณะจะไม่ผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวเช่นในอดีตที่ผ่านมา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค
2. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่ เครือข่ายสลัมสี่ภาค

- สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) บุคคลากรที่มีบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่สำคัญในองค์กร (Key Informants) ของเครือข่ายสลัมสี่ภาค จำนวน 5 คน ได้แก่ ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่ภาค ประธานเครือข่ายสลัมสี่ภาค คณะกรรมการบริหารเครือข่ายสลัมสี่ภาค คณะทำงานเครือข่ายสลัมสี่ภาค และกองเลขานุการเครือข่ายสลัมสี่ภาค

- การวิจัยเชิงปริมาณ ได้มาจากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าการเคลื่อนไหวเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค จะมีสมาชิกที่เข้าร่วมประมาณ 2,000 คน จึงนำตัวเลขประชากรนี้มาใช้ในการกำหนดหากกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Daniel (1999: 180) ในกรณีนี้ที่ขนาดของประชากร (N) มีขนาดใหญ่ และได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 130 คน ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็น (non-probability sampling) แบบจงใจ (purposive sampling)

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้คำถามแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) เพื่อศึกษากระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของเครือข่ายสลัมสี่ภาค โดยสัมภาษณ์ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- เครือข่ายสลัมสี่ภาคเกิดขึ้นเมื่อใด/ด้วยเงื่อนไขใด และมีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยในประเด็นใดบ้าง ประเด็นใดสำเร็จและประเด็นใดล้มเหลว

- กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของเครือข่ายสลัมสี่ภาค ใน 3 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะ 2) ขั้นจัดทำข้อเสนอเชิง

นโยบาย 3) ขั้นตอนติดตามการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการเป็นอย่างไร และใช้รูปแบบใดบ้างในการดำเนินงาน

- การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะใน 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะ 2) ขั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย 3) ขั้นตอนติดตามการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการเป็นอย่างไร และใช้รูปแบบใดบ้าง

- กลุ่มสมาชิกต่างๆ ในเครือข่ายสลัมสี่ภาคแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ การขับเคลื่อนกันอย่างไรในขั้นตอนต่างๆ

- ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยคืออะไรบ้างและมีทางออกอย่างไร

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณกลุ่มตัวอย่างได้จำนวน 130 คน โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิหลังของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค และ**ส่วนที่ 2** เป็นคำถามเพื่อวัดระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยใน 3 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะ 2) ขั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย 3) ขั้นตอนติดตามการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ จำนวน 11 ข้อ โดยออกแบบเป็นข้อคำถามแบบมาตราส่วนการประมาณค่า (Rating Scale) มี 5 ระดับ คือ ระดับมากที่สุด ระดับมาก ระดับปานกลาง ระดับน้อย และระดับน้อยที่สุด วิเคราะห์ค่าสถิติเป็นแบบร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS

นิยามเชิงปฏิบัติการ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายสาธารณะในความหมายที่กว้างที่ไม่ได้หมายความถึงแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแต่หมายรวมถึงนโยบายสาธารณะเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าสังคมควรเดินทางไปบนแนวทางนั้นซึ่งอาจจะเกิดจากความคิดริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชน

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการต่างๆ ที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคผลักดัน เสนอ และดำเนินแผนงานและกิจกรรมในการนำเสนอ และ/หรือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

เครือข่ายสลัมสี่ภาค เป็นการรวมตัวกันของชาวชุมชนแออัดจาก 8 ฐานเครือข่ายย่อย ได้แก่ 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนใต้สะพาน 3) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายสลัมพระราม 3 5) เครือข่ายคนไร้บ้าน 6) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 7) เครือข่ายฟื้นฟูประชาสร้างสรรค์ 8) เครือข่ายสิทธิชุมชนภาคใต้ และชุมชนอื่นๆ ที่ยังไม่สังกัดเครือข่าย โดยมีการก่อตั้งในปี 2541 และดำเนินกิจกรรมมาจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดและทฤษฎี

1. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย รวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปแบบที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน 3) การประเมินผลนโยบาย รวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด Easton (1965) อ้างถึงใน สมบัติ

চারঞ্জয়বঙ্গ, 2545) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน ดังนี้

ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป หรือในบางกรณี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้อำนาจที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ระบบราชการน้การเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกเข้าสู่การเมือง (Political System)

ไปเป็นนโยบายสาธารณะเมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี ประเวศ วะสี (2549) ให้ความหมายว่า เป็นนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะ

ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการกำหนดแตกต่างกันตามบริบททางสังคมและการเมือง คินีนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2552: 17) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ บริกร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็น การสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วย

การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่าจะรุนแรง” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันกับบอร์ทย กักพล (2546 อ้างถึงใน ฤวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2552: 17) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ทั้งนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฤวิลวดี บุรีกุล (2548 อ้างถึงใน ฤวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2552: 17) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากนี้จะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วยจากความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิด

โอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2552: 17-18)

3. เครือข่ายทางสังคมและการมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่ายทางสังคม

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่อง “เครือข่าย” ได้รับความนิยมและแพร่หลายทั้งในภาคธุรกิจ มีสาเหตุ 3 ประการคือ การแข่งขันใหม่ ในยุคการค้าใหม่ ทำให้ไม่สามารถใช้โครงสร้างและการบริหารจัดการแบบเก่าซึ่งเป็นแบบอำนาจลำดับชั้น ได้อีกต่อไป ต้องปรับความสัมพันธ์ ให้เป็นแนวนอน “เป็นเครือข่าย” ประการที่สอง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีข่าวสารทำให้องค์กรสามารถปรับตัวและมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย ความก้าวหน้าทางวิชาการก่อให้เกิดเครื่องมือในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมในลักษณะที่เป็นเครือข่าย และองค์กรต่างๆ ล้วนมีลักษณะเป็นเครือข่าย ทั้งภายในตัวมันเองและความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก (เสรี พงศ์พิศ, 2548)

เครือข่ายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมทรัพยากรนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา เป็นเหมือนพื้นที่ทางสังคม ที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และความสัมพันธ์ที่ดีของสมาชิกเครือข่าย เครือข่ายจึงมีประโยชน์ต่อสมาชิกทั้งเฉพาะหน้าที่เห็นได้จากผลงานที่สมาชิกดำเนินการ เป็นการประสานประโยชน์ให้กับสมาชิกเครือข่ายอย่างเท่าเทียมกัน และประโยชน์ระยะยาวคือเกิดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพเกิดกระบวนการใหม่ และความรู้ใหม่ในการขับเคลื่อนงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่มากกว่าระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับชาติ การ

ทำงานแบบประสานพลัง นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดสมรรถนะการทำงานแบบใหม่ วิธีการจัดการแบบใหม่รวมทั้งมีคู่มือใหม่ๆ สำหรับทำงาน แต่ในทางอ้อมแล้วเป็นการรื้อฟื้นจิตวิญญาณของชุมชนกลับมา เพราะเครือข่ายนั้นแท้จริงก็คือรากฐานชีวิตและวิถีชีวิตของชุมชน (ประภาพรรณ อุ่่นอบ, 2552)

4. ความหมายของเครือข่ายทางสังคม

เสรี พงศ์พิศ (2546) ให้นิยาม “เครือข่ายทางสังคม” ว่ามีอยู่ 2 ความหมายด้วยกันคือ นัยยะแรก คือ ขบวนการทางสังคม อันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมีเป้าหมายร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยที่สมาชิกของเครือข่ายมีความอิสระ อีกนัยยะหนึ่งหมายถึง วัฒนธรรมองค์กร ที่เปลี่ยนจากการจัดการแบบลำดับชั้น มาเป็นการสร้างเครือข่าย ไม่เน้นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ แต่เน้นการจัดการความสัมพันธ์ใหม่ในแนวราบ ในองค์กรนั้นจน เกิดเป็นความร่วมมือเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี และทำงานแบบประสานพลัง

ประเวศ วะสี (2538) ระบุว่า ในอนาคตสังคมจะประกอบด้วยกลุ่มหรือชุมชนที่เชื่อมโยงกันเป็นตาข่ายสังคม (Social Network) เช่นเดียวกับโครงสร้างของเซลล์สมอง โดยในแต่ละชุมชน นอกจากจะประกอบด้วยบุคคลที่เป็นบุคคลเรียนรู้ ชุมชนก็เป็นชุมชนเรียนรู้ และแต่ละชุมชนก็เชื่อมโยงกับชุมชนอื่น เกิดเป็นตาข่ายการเรียนรู้ ที่มีพลังทางปัญญาสูงยิ่ง เป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้น คือ โลกแห่งความเป็นชุมชน ที่ทุกคนมีความหมาย และรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน และเชื่อมโยงเป็นตาข่าย เป็นโครงสร้างใหม่ในโลก การเชื่อมโยงถักทอกันของชุมชนเป็นเครือข่ายจะเกิดพลังทางสังคม ที่จะแก้ไขปัญหามากมาย ทำให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็ง เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงและยั่งยืน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2544) ระบุว่า ภายในเขตดินแดนประเทศไทยปัจจุบันเองก็มีเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนผลผลิตมากมายระหว่างชุมชนหมู่บ้านนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในทุกภาค การ “เปลี่ยนกันกิน” เป็นไปเพื่อความพอเพียง ตลาดมิได้ขับเคลื่อนด้วยระบบทุนนิยม ยังกล่าวอีกว่า ลักษณะสังคมไทย มีเครือข่ายโดยธรรมชาติ

บนอาณาบริเวณที่กว้างขวาง เป็นทั้งในระบบชุมชน ระบบท้องถิ่น และระบบชาติ โดยชุมชนหมู่บ้านมีเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือกันและกันในทางเศรษฐกิจอยู่แล้วในระดับชาติเนื่องด้วยชนชาติทั้งหลายในดินแดนประเทศไทยและเอเชียอาคเนย์ ตอนบนต่างรับวัฒนธรรมและภาษาไทยเป็นวัฒนธรรมและภาษาร่วมแกนกลาง ในการรวมกันเป็นเครือข่ายทางวัฒนธรรมอยู่แล้วด้วยความสมัครใจ

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2548) ให้ความหมายของเครือข่ายว่า หมายถึง การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหลวมของปัจเจก บุคคล กลุ่ม องค์กร หรือสถาบันซึ่งอาจอยู่ในพื้นที่ชุมชนเดียวกันหรือต่างชุมชนโดยการมาเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันนี้ยังคงรักษาอัตลักษณ์และปรัชญาการทำงานของตน การเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันนี้เป็นการเชื่อมโยงทางความคิดและเชื่อมโยงกิจกรรมตามความเหมาะสมภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งอาจมีทั้งการร่วมงานเฉพาะกิจหรือการขับเคลื่อนประสานประโยชน์ระยะยาว ที่ขยายสมาชิกมากขึ้นจนพัฒนาขึ้นเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

จากที่กล่าวมาในข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปไปใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ได้ว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคม ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร โดยเฉพาะผ่านรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลาย ตลอดจนมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งอาจมีทั้งการเชื่อมโยงเฉพาะกิจหรือการขับเคลื่อนประสานประโยชน์ระยะยาว

5. ความเป็นพลเมืองที่ก้าวหน้า (Active citizenship)

Stivers (1990 อ้างถึงใน ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, 2559) ได้อธิบายความเป็น “Active Citizenship” ไว้ในงานเขียนเรื่อง “Active Citizenship and Public Administration” ไว้ว่า พลเมืองที่ก้าวหน้าคือพลเมืองที่เข้าใจและตระหนักในหน้าที่ บทบาท และให้ความร่วมมือต่อรัฐบาล พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแชร์คุณค่า และ

ผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในหลังยุคอุตสาหกรรม แนวทางของการเป็นพลเมืองที่ก้าวหน้า คือ มีการสะท้อนต่อรัฐและผู้อื่นในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และเป็นมุมมองใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับ เพศสภาพ การเหยียดผิว เพื่อกำหนดให้สังคม ชุมชน รัฐเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์นโยบาย การบังคับใช้นโยบาย การออกนโยบายและการทำงานของรัฐบาลเพื่อยกระดับสภาพสังคมให้ดีขึ้น และมีพันธกิจต่อกันในการให้เหตุผลตอบสนองกลับต่อรัฐและสังคมในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน พลเมืองเองต้องตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของตนให้มาก เช่นเดียวกับที่รัฐเองก็ต้องตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน

อภิปรายผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักของเครือข่ายสลัมสี่ภาค สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค

เครือข่ายสลัมสี่ภาค ที่มาจาก 8 ฐานเครือข่ายย่อย ได้แก่ 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนใต้สะพาน 3) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายสลัมพระราม 3 5) เครือข่ายคนไร้บ้าน 6) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 7) เครือข่ายฟื้นฟูประชาสร้างสรรค์ 8) เครือข่ายสิทธิชุมชนภาคใต้ และชุมชนอื่นๆ ที่ยังไม่สังกัดเครือข่าย โดยมีพัฒนาการและจุดเริ่มต้นมาจากการถูกไล่อื้อ เกิดการรวมตัวระดับชุมชน การเข้ามาหนุนเสริมและจัดตั้งองค์กรโดยองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนาสลัม และมีการจัดตั้งศูนย์รวมพัฒนาชุมชนในปี 2529 และในปี 2532 ได้มีการ

รวมตัวกันเพื่อผลักดัน พรบ.ชุมชนแออัด ก่อนที่จะอ่อนตัวลงไปในปี 2537 และมีการรื้อฟื้นขบวนการขึ้นมาใหม่โดยการก่อตั้งขึ้นเป็น เครือข่ายสลัมสี่ภาค ในปี 2541 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ด้านที่ดำเนินการควบคู่กันไปคือ ด้านที่หนึ่ง เพื่อเป็นเวทีเชื่อมประสานชุมชนในการผลักดันการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ระดับนโยบายโดยเสนอยุทธศาสตร์เชิงรุก คือ สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในเมือง โดยใช้แนวทางแบ่งปันที่ดิน และด้านที่สองคือ เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการภาคประชาชน ทั้งการเป็นพันธมิตรสนับสนุนการเคลื่อนไหวของคนจน คนชายขอบอื่นๆ และร่วมเคลื่อนไหวในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ

เครือข่ายสลัมสี่ภาค ร่วมกับมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และกลุ่มปฏิบัติการคนจนเมือง COPA มีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยตั้งแต่ปี 2541 - จนถึงปัจจุบันดังนี้

1.1 ประเด็นในการขับเคลื่อน

1.1.1 ด้านการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

1. รณรงค์ให้มี พ.ร.บ. ชุมชนแออัด แต่ไม่สามารถที่จะล่ำรายชื่อจำนวน 50,000 รายชื่อได้ ซึ่งไม่ได้เกิดจากความไม่เข้มแข็งของเครือข่ายฯ แต่เป็นปัญหาเนื่องจากในเวลานั้น สถานการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ความต่อเนื่องในการผลักดันและเสนอนโยบายมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง และเนื้อหา พ.ร.บ. ชุมชนแออัดจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ เครือข่ายสลัมสี่ภาคจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการขับเคลื่อนให้มีการแก้ไขปัญหาแบบเป็นกรณีปัญหาแทน

2. ผลักดันให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายชุมชนแออัด ผลที่เกิดขึ้นคือ ใน 3 รัฐบาล จากพลเอกชวลิต - ชวน - ทักษิณ ยังไม่มีการประชุมคณะกรรมการ และคณะกรรมการถูกยกเลิกไปเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยไม่ยืนยันต่อนายกรัฐมนตรีว่าคณะกรรมการชุดนี้มีความจำเป็น

ในปัจจุบันเครือข่ายสลัมสี่ภาคได้ปรับเปลี่ยนมาใช้กลไกการแก้ไขปัญหผ่านทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นกลไกในการติดตามการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในระดับนโยบาย

3. ผลักดันให้รัฐมนตรีนโยบายแบ่งปันที่ดินในเมือง โดยเฉพาะที่ดินเดิมที่ชุมชนอยู่อาศัยเพื่อให้ชาวสลัมเช่าเป็นระยะเวลา 30 ปี รูปธรรมที่สำเร็จแล้วก็คือกรณีที่ดินการรถไฟฯ ที่กระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้ชุมชนเช่าที่เป็นระยะเวลา 30 ปี โดยมีมติคณะกรรมการรถไฟฯเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2543 ในหลักการยอมรับให้ชุมชนที่อยู่นอกเขตเดินรถไฟได้เช่าระยะยาว 30 ปี ส่วนชุมชนที่อยู่ใกล้รางและต้องรื้อย้ายได้จะหาที่รองรับห่างจากเดิมไม่เกิน 5 กม. ซึ่งปัจจุบันมีชุมชนในพื้นที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค ที่เซ็นสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟและกำลังทำโครงการที่อยู่อาศัยแล้วเป็นจำนวน 24 ชุมชน 1,788 ครอบครัว

นอกจากที่ดินการรถไฟฯ แล้ว ที่ดินกรมศาสนา กรมธนารักษ์ ที่ดินการทำเรือ ก็เป็นเป้าหมายที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค กำลังเคลื่อนไหวผลักดันให้หน่วยงานเหล่านั้นมีนโยบายให้ชุมชนเช่าที่ดินเดิมในระยะยาว

4. มีปฏิบัติการหยุดการไล่รื้อชุมชนในที่ดินริมคลองและที่ดินเอกชน ที่ดินริมคูคลองเป็นที่สาธารณะที่กรุงเทพมหานครดูแล ที่ผ่านมานโยบายของผู้บริหารมักเน้นการขับไล่ชุมชนโดยอ้างว่าชุมชนเป็นผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เครือข่ายสลัม 4 ภาคได้เคลื่อนไหวรณรงค์ให้ชุมชนริมคลองมีกิจกรรมรักษาคูคลองและเจรจาต่อรองกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ยุติการไล่รื้อชุมชนริมคลองทั้งหมดไว้ก่อน โดยตั้งกลไกการแก้ปัญหาพร้อมกับทางกรุงเทพมหานคร เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกัน โดยยึดถือเป้าหมายสำคัญ คือ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ตามคำขวัญที่ใช้รณรงค์ว่า “คนกับคลองต้องอยู่ร่วมกันได้” รวมทั้งผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินตามแนวทางนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งขณะนี้ชุมชนยังอยู่ในที่เดิมได้และกำลังผลักดันให้เกิดการเช่าที่ดินระยะยาว

ส่วนกรณีที่ดินเอกชน การขับไล่ส่วนใหญ่มักกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ขณะนี้มี 44 ชุมชน 3,599 ครัวเรือนที่อยู่ในข่ายจะถูกไล่อื้อเร่งด่วน เครือข่ายสลัมสี่ภาค ใช้ยุทธวิธีนำมวลชนต่อต้านการไล่อื้อและเจรจากับรัฐมนตรีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เป็นตัวกลางเจรจากับฝ่ายเจ้าของที่ดิน

1.1.2 ด้านการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

1. ให้รัฐบาลอนุมัติงบประมาณ สนับสนุนโครงการบ้านมั่นคง ที่ดำเนินการโดย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองเป็นงบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ที่อยู่ระหว่างการนำเสนอเข้าพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 3,000 ล้านบาท เพื่อให้ชุมชนได้ดำเนินการแก้ปัญหาให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ซึ่งเดิมเป็นงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 20 ตุลาคม 2555 จำนวน 6,000 ล้านบาท และเบิกจ่ายเพื่อแก้ปัญหาไปแล้ว 3,000 ล้านบาท

2. ให้อนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยคนเร่ร่อนไร้บ้าน ตามโครงการชุมชนใหม่คนไร้บ้าน จำนวน 97 ล้านบาท อยู่ระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

3. ให้อนุมัติงบประมาณสร้างบ้านชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือชุมชนที่ประสบปัญหาเร่งด่วน เช่น ถูกลไฟไหม้ ไล่อื้อ จำนวน 30 ล้านบาท อยู่ระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

4. รณรงค์ปฏิรูปที่ดินเมือง เพื่อสิทธิที่อยู่อาศัยของคนจนเนื่องในวันที่อยู่อาศัยโลก 2544 โดยการเริ่มรณรงค์ข้อเสนอให้มีการกระจายการถือครองที่ดินและจัดทำกิจกรรมรณรงค์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

5. รณรงค์ให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน โดยเข้าร่วมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) ผลักดันให้รัฐบาล

ผ่านกฎหมายภาคประชาชน 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ธนาคราที่ดิน พ.ร.บ. ภาษีที่ดิน อัตราก้าวหน้า พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน และ พ.ร.บ. กองทุนยุติธรรม โดยทำการขับเคลื่อนด้วยการจัดทำร่างกฎหมายภาคประชาชน ทั้ง 4 ฉบับและรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

1.1.3 ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวสลัม

1. จัดตั้งกลุ่มสวัสดิการต่างๆ ขึ้นภายในชุมชนสมาชิก เป็นต้นว่ากลุ่มออมทรัพย์กู้ยืม กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเด็ก – เยาวชน กลุ่มขยะรีไซเคิล รวมถึงกองทุนสวัสดิการ
2. จัดตั้งศูนย์ประสานงานสุขภาพชุมชน เพื่อเป็นหน่วยรับเรื่องร้องเรียนและติดตามการรักษาพยาบาลที่ละเมิดสิทธิคนจน
3. รณรงค์ให้กรุงเทพมหานครมีนโยบายการศึกษาฟรี สำหรับนักเรียนชั้น ป.1 – ป.6
4. รณรงค์ให้รัฐบาลหยุดขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทาง และให้มีสวัสดิการฟรีสำหรับเด็กนักเรียนและผู้สูงอายุ

1.1.4 ด้านการเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดนโยบายเพื่อความ เป็นธรรมทางสังคม

1. เข้าร่วมกับภาคประชาสังคมคัดค้านต่อต้านลัทธิเสรีนิยมใหม่ เช่น การเซ็นสัญญา FTA กับประเทศมหาอำนาจ เช่น อเมริกาและ ญี่ปุ่นคัดค้านการประชุม WTO ที่ฮ่องกง เพราะระบบการค้าข้ามชาติเหล่านี้ทำให้เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจนเสียเปรียบ
2. เข้าร่วมกับขบวนการกรรมกรคัดค้านการแปรรูป รัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าและประปา

3. เข้าร่วมสนับสนุนการต่อสู้ของพี่น้องคนยากจน ไม่ว่าจะ เป็นขบวนชาวนา ชาวประมง ชาวบ้านที่ต่อต้านเขื่อน

4. เข้าร่วมเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ซึ่งมีพฤติกรรม ในเชิงอำนาจนิยมและการคอร์รัปชันร่วมกับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในปี 2549

5. เข้าร่วมเคลื่อนไหวรณรงค์การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อให้มีเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยไม่น้อยไปกว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ถูกคณะทหารยกเลิก (เอกสารรายงานสรุปการเคลื่อนไหวเครือข่ายสลัมสี่ภาค 2541-2544, ม.ป.ป.) (คมสันต์ จันทร์อ่อน, **สัมภาษณ์**, 10 พฤศจิกายน 2557)

1.2 กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของเครือข่ายสลัมสี่ภาค มีแนวทางดังนี้

1.2.1 รวมกลุ่มเพื่อต่อรองเชิงนโยบาย คือ การประสานชุมชน ต่างๆ ของตนเพื่อเปิดการเจรจาต่อรองทางนโยบายกับฝ่ายการเมืองหรือ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีชุมชนริมทางรถไฟ จะมีการรวมกลุ่ม รวมตัวกันของเครือข่ายและประสานงานเพื่อให้มีการเปิดการเจรจากับกระทรวงคมนาคม เพื่อขอเช่าที่ดินกับการรถไฟในระยะยาวเพื่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัย 30 ปี โดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ ใช้การรวมตัวกันจัดการชุมนุม เดินขบวน ยื่นข้อ เรียกร้อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและมีข้อเสนอคือ ตั้งเป็นคณะทำงานขึ้นมา ร่วมกันระหว่งตัวแทนเครือข่ายฯ ภาครัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการ ติดตามและให้มีการแก้ไขปัญหา

แนวทางหลักของการเคลื่อนไหวเครือข่ายสลัมสี่ภาค คือการ รวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง เพราะตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงระดับ นโยบายที่ต้องกระทบกับกฎ จารีต อำนาจและผลประโยชน์ที่ข้าราชการและ นักการเมืองเคยยึดกุม ต่างจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณี ที่อาจใช้วิธีการ วิงวอนขอร้องเป็นกรณีพิเศษ การสร้างแนวทางการเคลื่อนไหวของเครือข่าย

สลัมสี่ภาคจึงเป็นการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง รวมทั้งใช้วาระที่สำคัญทางสังคมได้แก่ การรณรงค์วันที่อยู่อาศัยโลก ซึ่งเป็นวันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมของทุกปี ได้ถูกประกาศให้เป็นวันที่อยู่อาศัยโลกโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งทางเครือข่ายสลัมสี่ภาคได้จัดรณรงค์และจัดกิจกรรมรวมตัวกันเพื่อนำเสนอนโยบายด้านที่อยู่อาศัยเป็นประจำต่อเนื่องมาปี 2544 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปดังการให้สัมภาษณ์ของนพพรธน พรหมศรี เลขานุการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่ภาคได้ เน้นให้เห็นความสำคัญของแนวทางในการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองเชิงนโยบายว่า

“การรวมกลุ่มเพื่อต่อรองเชิงนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุม การเดินขบวน การยื่นหนังสือ การรวมตัวกันของหลายชุมชนเพื่อป้องกันการไล่รื้อ กระทบการเหล่านี้ถือเป็นการขับเคลื่อนที่สำคัญของเครือข่ายสลัมสี่ภาค เพราะชาวบ้านตระหนักดีว่า การรวมตัวและรวมพลังกันของคนจนคือ แนวทางที่เป็นการสร้างพลังและทำให้เครือข่ายเกิดความเข้มแข็ง นอกจากนี้ การรวมตัว รวมกลุ่ม การออกมาขับเคลื่อนด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การยื่นหนังสือ การชุมนุมกดดัน ถือเป็นการทำงานในลักษณะการจัดตั้งความคิด ความรู้ของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคไปด้วยกัน เมื่อออกมาเคลื่อนไหวจะทำให้สมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค ได้เกิดกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐ สามารถเชื่อมโยงปัญหาของตัวเองเข้ากับปัญหาทางโครงสร้างได้ ถือเป็นการจัดการศึกษาและสร้างกระบวนการเรียนรู้ไปพร้อมๆ กับการต่อสู้ขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหา” (นพพรธน พรหมศรี, สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2557)

1.2.2 การทำโครงการรูปธรรมเพื่อเสนอแนวทางเลือกใหม่ให้รัฐ คือการทำโครงการตัวอย่างเป็นรูปธรรมรายกรณี โดยไม่ต้องรอให้รัฐเห็นด้วยในเชิงนโยบาย เช่น ชุมชนที่อยู่ริมคูคลอง ที่มีข้อเสนอต่อกรุงเทพมหานครว่าชุมชนสามารถที่จะอยู่ร่วมและดูแลรักษาคูคลองได้ ซึ่งทางกรุงเทพมหานครยังไม่ตอบรับหรือปฏิเสธข้อเสนอเครือข่าย แต่เครือข่ายฯ ได้เริ่มปรับปรุงบ้านเรือนให้สวยงาม จัดทางเท้าเป็นระเบียบ พัฒนาสภาพแวดล้อมขุดลอกคูคลองเพื่อยืนยันให้เห็นว่า ชุมชนสามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมและอยู่ร่วมกับคลองได้

1.2.3 การสร้างพื้นที่ทางสาธารณะ โดยการตระหนักว่า การเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัมสี่ภาคจำเป็นต้องสร้างแนวร่วมและยกประเด็นปัญหาของเครือข่ายสลัมสี่ภาคให้สังคมเห็นความสำคัญ และเห็นด้วยกับข้อเสนอของเครือข่ายสลัมสี่ภาค และร่วมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้วย เช่น การประสานงานกับนักวิชาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อจัดเวทีทางวิชาการ และมีการนำนักวิชาการมาลงพื้นที่กรณีศึกษาคนไร้บ้านซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค รวมถึงการประสานกับสื่อมวลชน นำเสนอประเด็นในช่องทางต่างๆ ที่จะเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ปัญหาและความเดือดร้อนของเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อสาธารณะ

1.2.4 เข้าร่วมกับขบวนการภาคประชาชน รณรงค์ในประเด็นต่างๆ รวมทั้งนโยบายสาธารณะที่สำคัญ อาทิเช่น การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน ในลักษณะของการหนุนเสริมให้กำลังใจ จัดหาเสบียง ทำอาหารในที่ชุมนุมของชาวบ้าน สนับสนุนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าบ้านกรูด-บ่อนอก ร่วมคัดค้านการขึ้นค่า FT เข้าร่วมขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ และได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ซึ่งเป็นขบวนการประชาชนที่ประกอบไปด้วย ประชาชนยากจน 9 เครือข่าย คือ 1) สมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) 2) เครือข่ายสลัมสี่ภาค 3) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมการเมือง (คปสม.) 4) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด (คปบ.) 5) สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) 6) เครือข่าย

ปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.) 7) สมัชชาคนจนกรณีเขื่อนปากมูล 8) เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา 9) เครือข่ายโรงไฟฟ้าชีวมวลและเหมือง และร่วมเคลื่อนไหวมาจนถึงปัจจุบัน

2. ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

จากการทำวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในเครือข่ายสลัมสี่ภาคจำนวน 5 คนร่วมกับการวิเคราะห์เชิงปริมาณจากแบบสอบถามของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามมีคุณสมบัติคือเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีอายุเฉลี่ยที่ 41 - 50 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง อาศัยอยู่ในชุมชนตั้งแต่ระยะเวลา 10 - 15 ปีขึ้นไป และทั้งหมดเป็นสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคมากกว่า 1 ปีขึ้นไป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพร่วมกับเชิงปริมาณ สามารถสรุปผลได้ว่าเครือข่ายสลัมสี่ภาคมีความพยายามที่จะดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยให้เกิดขึ้นในระดับมากที่สุด กล่าวคือ พบว่าการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอยู่ในระดับสูง โดยนพพรธน พรหมศรี เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่ภาค ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...เครือข่ายสลัมสี่ภาคเราจัดระบบองค์กรกันโดยมีการขับเคลื่อนของทีมงานที่แบ่งเป็นทีมงานด้านต่างๆ ในทีมงานจะเป็นสมาชิกที่ชุมชนย่อยของแต่ละเครือข่าย 8 กลุ่มย่อยของเครือข่ายสลัมสี่ภาคส่งคนที่สมาชิกคัดเลือกกันเข้ามาเป็นทีมงาน รวมทั้งกรรมการบริหารเครือข่ายๆ ด้วยในการลงมติแต่ละครั้ง หรือในการตัดสินใจว่าจะขับเคลื่อนในประเด็นต่างๆ หรือไม่อย่างไร จะต้องผ่านการประชุมใหญ่

ประจำเดือนของเครือข่ายสลัมสี่ภาค จะไม่มีการดำเนินการ โดยผลการ หรือเป็นการตัดสินใจของคนคนเดียว กระบวนการในการตัดสินใจตั้งแต่จะขับเคลื่อนในประเด็นใด จะใช้รูปแบบใด การจัดการชุมนุม จัดการประชุม การหนุนช่วยกันในการเจอปัญหา จะนำเข้ามาประชุมในที่ประชุม ประจำเดือน และจะมาขอมติในที่ประชุม ในขณะที่เครือข่าย ย่อยๆเองก็จะมีการจัดประชุมของพวกเขาเอง รวมทั้งการ ประชุมในระดับชุมชนย่อยๆ ด้วย” (นพพรธณ พรหมศรี, สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2557)

ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ที่ได้จากแบบสอบถามที่พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค ต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.50$) ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเมื่อไปพิจารณาเป็นราย ชั้น และรายข้อ คือ เมื่อพิจารณาในรายชั้นพบว่า ชั้นที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมี ส่วนร่วมมากที่สุดคือ ชั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะ ($\bar{X} = 4.54$) รองลงมาคือ ชั้นติดตามการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ ($\bar{X} = 4.51$) และชั้นที่ กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ ชั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ($\bar{X} = 4.46$)

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมชั้นพัฒนาประเด็นสาธารณะเพื่อการ ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยในรายข้อพบว่า ข้อที่เครือข่ายสลัมสี่ ภาคมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ นำเสนอประเด็นปัญหาด้านที่อยู่อาศัยใน ชุมชนของตัวเอง ($\bar{X} = 4.57$) รองลงมาคือ นำเสนอประเด็นปัญหาที่อยู่อาศัย ต่อเครือข่ายสลัมสี่ภาค ($\bar{X} = 4.56$) ถัดไปเป็นเข้าร่วมประชุมประจำเดือน แลกเปลี่ยนสภาพปัญหา/กำหนดประเด็นปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ($\bar{X} = 4.52$) และข้อที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ นำเสนอข้อมูลสำคัญๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของเครือข่ายสลัมสี่ภาค ($\bar{X} = 4.50$)

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมในการประชุมและการลงมติในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาคนั้น นุชนารถ แทนทอง ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“.....ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกชุมชนจะมีตัวแทนเข้าร่วมประชุม การที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคจะมีมติในเรื่องใด เราจะมีการประชุมร่วมกันทุกครั้งเพื่อลงมติร่วมกันในการตัดสินใจว่า จะทำอะไร ไม่ว่าจะดำเนินกิจกรรมอะไร และเราจะใช้ที่ประชุมใหญ่ของเครือข่ายสลัมสี่ภาคในการตัดสินใจว่าจะขับเคลื่อนนโยบายใด และวางแผนกำหนดทิศทาง กิจกรรมที่เราจะก้าวเดิน หรือแม้แต่จะเป็นเรื่องที่เร่งด่วน ที่ต้องตัดสินใจก่อนเราก็ต้องใช้การตัดสินใจร่วมกัน ไม่มีการตัดสินใจผลการด้วยคนใดคนหนึ่ง”
(นุชนารถ แทนทอง, สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2557)

ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการวัดระดับการมีส่วนร่วมขั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยในรายชื่อที่พบว่า ข้อที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ เข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อสรุปในนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยที่สมควรผลักดัน ($\bar{X} = 4.48$) รองลงมาคือ อภิปราย/ประชุมเพื่อนำเสนอปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้ยกระดับเป็นการเสนอเป็นทางเลือกหรือทางออกในการแก้ไขปัญหา ($\bar{X} = 4.47$) สนทนา/ประชุมแลกเปลี่ยนปัญหาระหว่างสมาชิกเพื่อหาประเด็นร่วมและพัฒนาเป็นนโยบายร่วมกันของเครือข่ายสลัมสี่ภาค ($\bar{X} = 4.46$) และข้อที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ เข้าร่วมประชุมประจำเดือนเพื่อนำเสนอประเด็นนโยบายเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาในระดับประเทศ ($\bar{X} = 4.45$)

สำหรับการมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัตินั้นในรายข้อพบว่า ข้อที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ เข้าร่วมเคลื่อนไหว/ชุมนุมเพื่อนำเสนอข้อเรียกร้องและติดตามการแก้ปัญหา ($\bar{X} = 4.56$) รองลงมาคือ เข้าร่วมประชุมประจำเดือนเพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาและความคืบหน้าของข้อเรียกร้องที่นำไปปฏิบัติ ($\bar{X} = 4.53$) และข้อที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ กำหนดแผนกิจกรรมและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของเครือข่ายสลัมสี่ภาค ($\bar{X} = 4.46$) โดย ทองเชื้อ วรชุน กรรมการเครือข่ายสลัมสี่ภาค ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “.....ในเรื่องการมีส่วนร่วมถ้าประเด็นไหนที่เป็นมิตรร่วมกันของเครือข่ายสลัมสี่ภาค สมาชิกของเครือข่ายสลัมสี่ภาค อย่างน้อยครอบครัวละ 1 คนต้องออกมาร่วมในการติดตามผลักดันนโยบายต่างๆ ให้เป็นจริง....” (ทองเชื้อ วรชุน, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2557)

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่องกระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มุ่งเน้นให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะซึ่งมีลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom up approach) ไม่ใช่จากบนลงล่างอันเป็นงานการศึกษาที่มุ่งไปศึกษารัฐ และภาครัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นหลัก เครือข่ายสลัมสี่ภาคเป็นตัวแสดงทางสังคมที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยซึ่งมีการก่อตัวจากสภาพปัญหาของชาวสลัมที่ถูกไล่รื้อ ทำให้เกิดการรวมตัวรวมกลุ่มกันเพื่อลุกขึ้นมาต่อสู้กับปัญหาที่ประสบ และจากการหนุนเสริมขององค์กรพัฒนาเอกชนก่อตั้งเป็นเครือข่ายสลัมสี่ภาคและได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสมาชิกโดยมีบทบาทในการขับเคลื่อนมาตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน ประเด็นปัญหาที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคขับเคลื่อนมีลักษณะครอบคลุมสภาพปัญหาที่เผชิญอยู่ รวมทั้งเป็นการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการสร้าง

ความเป็นธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และสร้างทางเลือกเองโดยการทำโครงการรูปธรรมเพื่อเสนอแนวทางเลือกใหม่ให้รัฐ เช่น การทำโครงการตัวอย่างเป็นรูปธรรมรายกรณี โดยไม่ต้องรอให้รัฐเห็นด้วยในเชิงนโยบาย เช่น ชุมชนที่อยู่ริมคูคลอง ที่มีข้อเสนอต่อกรุงเทพมหานครว่าชุมชนสามารถที่จะอยู่ร่วมและดูแลรักษาคลองได้ รวมทั้งตระหนักดีว่าเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัมสี่ภาคจำเป็นต้องสร้างแนวร่วมและยกประเด็นปัญหาของเครือข่ายสลัมสี่ภาคให้สังคมเห็นความสำคัญ และเห็นด้วยกับข้อเสนอของเครือข่ายสลัมสี่ภาค และร่วมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้วย นอกจากนี้ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า สมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค มีความเป็น “Active Citizenship” พลเมืองที่มีความก้าวหน้า ตามการให้ความหมายของ Stivers และเครือข่ายสลัมสี่ภาคเป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีพลังและเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom up Approach) ซึ่งจะเห็นได้จากยุทธวิธีที่เน้นการจัดตั้งเน้นการรวมกลุ่ม รวมตัวเพื่อสร้างพลัง และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการวัดระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากโดยภาพรวม ทั้งในรายข้อและในรายชั้น และพบการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในชั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในนำเสนอข้อมูลสำคัญ เพื่อประกอบการตัดสินใจของเครือข่ายสลัมสี่ภาคและมีระดับส่วนร่วมน้อยที่สุดในเข้าร่วมประชุมประจำเดือนเพื่อนำเสนอประเด็นนโยบายเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาในระดับประเทศ รวมทั้งกำหนดแผนกิจกรรมและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของเครือข่ายสลัม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการผลักดันประเด็นปัญหาของตนที่ประสบอยู่เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา และเข้าร่วมผลักดัน

เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหามากกว่าการสนใจการยกระดับให้เป็นประเด็นเชิงนโยบายระดับประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัด ทางด้านของเวลาที่จะต้องเลือกว่าจะสามารถเข้าร่วมในกิจกรรมใดบ้าง รวมทั้งเครือข่ายสลิ้มสีภาคอาจจะต้องเพิ่มเติมการทำงานในลักษณะของการหนุนเสริมต่อสมาชิกเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เพิ่มมากขึ้นทางด้านการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และอื่นๆ ตามผลการศึกษาที่วัดระดับการมีส่วนร่วมได้น้อยที่สุด

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยดังนี้

1. ควรมีการศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและวัดระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการขยายขอบเขตนโยบายสาธารณะศึกษา
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะขององค์กรภาคประชาชนต่างๆ และควรขยายมุมมองในการศึกษาเพิ่มเติมถึงทัศนคติของรัฐที่มีต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาชนด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เครือข่ายสลัมสี่ภาค. (ม.ป.ป.). เอกสารรายงานสรุปการเคลื่อนไหวเครือข่ายสลัมสี่ภาค 2541-2544. เอกสารถ่ายสำเนา.

ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์. (2559). “การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง.” วารสารการเมืองการปกครอง, 6: 328-344.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2544). แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน: ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถึทรรศน์.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2552). รายงานการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ประภาพรรณ อุ่่นอบ. (2552). เครือข่าย: กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: เอส.พี.กราฟฟิคพรีเพรส พรีนติ้ง.

ประเวศ วะสี. (2538). เครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). การเมืองภาคประชาชนในระบบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์.

ศุภชัย ยาวะประภาช. (2548). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ อ้ารงธัญวงศ์. (2545). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2548). **ศัพท์พัฒนา เพื่อชุมชนและสังคม.**
ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เสรี พงศ์พิศ. (2546). **แผนชีวิต เศรษฐกิจชุมชน.** กรุงเทพมหานคร: ภูมิ
ปัญญาไท.
- เสรี พงศ์พิศ. (2548). **เครือข่าย: ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มข้น ชุมชน
เข้มแข็ง.** กรุงเทพมหานคร: โครงการมหาวิทยาลัยชีวิต สถาบันการ
เรียนรู้เพื่อปวงชน.
- อคิน รพีพัฒน์. (2542). “ชุมชนแออัด: องค์กรความรู้กับความเป็นจริง.สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.” **วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย**, 3(1)
(กรกฎาคม 2529).

ภาษาอังกฤษ

- Daniel, W.W. (1999). **Biostatistics: A Foundation for Analysis in
Health Sciences.** New York: John Wiley & Sons.
- Dye, T.R. (2002). **Understanding Public Policy.** New Jersey: Prentice-
Hall.
- Stivers, C. (1990). “*Active Citizenship and Public Administration*” in
Wasley, Gary L. (1990). **Refounding Public Administration.**
California: Sage.

สัมภาษณ์

คมสันต์ จันทร์อ่อน. กองเลขานุการ เครือข่ายสลัมสี่ภาค. 10 พฤศจิกายน 2557.
สัมภาษณ์.

ทองเชื้อ วรชุน. กรรมการเครือข่ายสลัมสี่ภาค. 25 พฤศจิกายน 2557. สัมภาษณ์.

นุชนารถ แทนทอง. กรรมการบริหาร เครือข่ายสลัมสี่ภาค. 15 พฤศจิกายน
2557. สัมภาษณ์.

นพพรรณ พรหมศรี. เลขานุการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่
ภาค. 30 เมษายน 2557. สัมภาษณ์.