

นโยบายของรัฐในการดำเนินงานในชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร

ความนำ

ปัญหาชุมชนในกรุงเทพมหานคร นับวันจะทวีความวิกฤตและรุนแรงมากขึ้น เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นเหตุให้ชุมชนขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในรูปแบบของชุมชนแออัด ชุมชนในเมือง ชุมชนชานเมืองและชุมชนประเภทอื่น ๆ อันส่งผลกระทบต่อการจัดบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมที่ไม่ทั่วถึง และเป็นธรรมก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในชุมชน ปัญหาที่อยู่อาศัยให้สภาพเสื่อมทรามไม่ได้รับการพัฒนา ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลได้พยายามแก้ไขโดยการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ คือ การเคหะแห่งชาติ แต่ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมืองหลวงมีโซ่ปัญหาเดียวที่คุกคามความเป็นอยู่ของประชาชนยังมีปัญหาแทรกซ้อนและรุนแรง เนื่องจากขีดจำกัดของรัฐบาลในด้านกำลังงบประมาณและกำลังบุคลากรดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้เอกชน กับส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระและเป็นการระดมทรัพยากรทุกด้านเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 89 (12) ให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชุมชนแออัด โดยอาศัยหลักการและวิธีการพัฒนาชุมชนเป็นแนวทางดำเนินงาน

สาเหตุการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

ชุมชนแออัดมีอยู่ทั่วไปในกรุงเทพมหานคร มีที่มาและแหล่งก่อกำเนิดอยู่หลายประการ ซึ่งพอจะสรุปสาเหตุการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครดังนี้

1. เกิดจากการอพยพของคนในชนบท เพื่อมาหางานทำตลอดจนการศึกษาหาความรู้ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก

1.1 ปัญหาความแตกต่างทางฐานะ และรายได้ของประชากรในชนบทหรือเมืองในต่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร

- 1.2 ความเป็นศูนย์รวมความเจริญทางด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เช่น การศึกษา พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม เป็นต้น
- 1.3 ความล้มเหลวทางด้านเกษตรกรรมในชนบท
- 1.4 การพัฒนาประเทศในอดีตมุ่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครมากกว่าต่างจังหวัด ทำให้การลงทุนส่วนใหญ่ไม่กระจายออกสู่ชนบทคนยากจนจากชนบทต้องดิ้นรนเข้ามาขายแรงงานในกรุงเทพมหานครมากขึ้นเรื่อย ๆ
2. การขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่จำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ไม่สามารถรับปริมาณคนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้
3. ปัญหาเรื่องที่ดิน ทั้งที่อยู่ในความครอบครองของรัฐและเอกชนที่แบ่งที่ดินให้เช่าเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่มีการปรับปรุงคุณภาพ หรือจัดบริการขั้นพื้นฐานให้กับผู้อยู่อาศัย รวมทั้งการขาดแผนใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยมิได้มีการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีคุณภาพดีขึ้นอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ ทั้งรัฐบาลก็มิได้มีกฎหมายใดที่จะประกันสิทธิพื้นฐานให้แก่ผู้เช่าได้ เป็นผลให้มีการขยายครอบครัวหรือมีครอบครัวมาขอเช่าอยู่เพิ่มขึ้น จึงเพิ่มความแออัดและหนาแน่นขึ้น
4. ขาดการวางผังหลักที่เป็นระบบทั้งในเรื่องการวางผังที่ดิน การกระจายสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทำให้บริการของรัฐซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเหล่านี้กระจายไปไม่ทั่วถึง และไม่เป็นระบบโดยเฉพาะบริเวณชุมชนแออัดมักจะเป็นพื้นที่ดินบริเวณภายในมักจะขาดบริการเหล่านี้

สภาพปัญหาในชุมชนแออัด

ปัญหาในชุมชนแออัดมีอยู่อย่างมากมาย มีทั้งความทรุดโทรมของสภาพแวดล้อม ปัญหาความคร่ำครวญ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ แต่สามารถจำแนกออกได้เป็นปัญหาใหญ่ 3 ประเภทได้แก่

1. ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ติดตัวคนในชุมชนมาตั้งแต่ชนบทอพยพมาเพื่อหางานทำ แต่การมีการศึกษาน้อย ไม่มีความสามารถทางช่างฝีมือ ขาดความชัดเจนในสังคมเมือง สิ่งเหล่านี้ทำให้เขาขาดโอกาสที่จะเลือกงานทำจึงต้องมักทำงานที่ไม่มั่นคง ค่าแรงต่ำ และเป็นงานประเภทชั่วคราว เช่น กรรมกร และรับจ้างทั่วไป คนชุมชนโดยทั่วไปมีภาวะตงงานสูงเดือนหนึ่งอาจได้ทำงานเพียง 10-15 วัน คนในครอบครัวต้องช่วยกันทั้งผู้หญิงและเด็กทำงานทุกชนิดที่จะได้เงินมาก เช่น หาบเร่ เก็บพลาสติก ขายหนังสือพิมพ์ พวงมาลัย โดยทั่วไปคนในชุมชนมักจะมีรายได้น้อยพอใช้และส่วนใหญ่มิหนี่สิน ซึ่งต้องกู้ในอัตราแพงถึงร้อยละ 20-25 ต่อเดือน

2. ปัญหาความไม่มั่นคงงานที่อยู่อาศัย

เนื่องจากชุมชนแออัดได้กระจายไปทั่วกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีทั้งที่ตั้งอยู่บนที่ดินของรัฐและของเอกชน ในปัจจุบัน ชุมชนต้องเผชิญกับปัญหารุนแรงโดยทั่วไป คือ การไล่ที่ หรือถูกเวนคืนที่ดิน สาเหตุที่มีการขับไล่ที่มากเช่นนี้เพราะนโยบายที่ขาดการวางแผนของเมืองหลวง ระบบการครอบครองที่ดินของไทยที่สนับสนุนการครอบครองที่ดิน โดยเอกชนและขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน ปล່อยให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนักค้าที่ดินเก็งกำไร ต่อมาเมื่อเมืองขยายตัวมากขึ้นราคาที่ดินก็สูงขึ้นมากจึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบการใช้ที่ดิน โดยมีแนวความคิดที่ว่าชุมชนไม่ควรอยู่บนที่ดินที่มีราคาแพงขึ้นมา หรือที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ได้มากกว่า สภาพการต่อสู้ระหว่างเจ้าของที่กับคนในชุมชน ชาวชุมชนส่วนใหญ่ยังมีความต้องการที่จะอยู่ในพื้นที่เดิม เพราะเหตุผลทางด้านแหล่งงาน ความผูกพันในที่ที่อยู่มานาน การศึกษาของบุตร และไม่มีค่าใช้จ่ายในกรณีที่ต้องรื้อย้ายแล้วไปปลูกสร้างใหม่ ดังนั้นเมื่อเจ้าของที่ต้องการไล่ ขณะที่คนในชุมชนยังต้องการอยู่ที่เดิม จึงมีการปะทะกันทางสังคมขึ้น เป็นลักษณะที่ทางเจ้าของที่ดินพยายามเริ่มต้นด้วยวิธีทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่มาไล่รื้อ ฟ้องศาลดำเนินคดี พร้อมกับการข่มขู่ จับกุม ไล่ไฟไล่ หรือแม้แต่การซื้อตัวผู้แทนทำลายการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ชาวบ้านเองก็ต่อสู้อย่างเอาเป็นเอาตายเพราะเป็นปัญหาที่ทุกคนจะต้องรับเคราะห์กรรมร่วมกันจำต้องหันหน้าสู้ร่วมกัน แต่เนื่องจากขีดจำกัดที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ฐานะยากจน ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ มีการศึกษาต่ำกว่าระดับจิตสำนึก เรื่องการรับรู้สิทธิหน้าที่และความเป็นธรรมในสังคมค่อนข้างน้อย ทำให้การต่อสู้ในหลายแห่งชาวบ้านยอมแพ้แต่ต้น บ้างก็ถูกเจ้าของที่ดินใช้เล่ห์กลต่าง ๆ ทำลายจนต้องรื้อย้ายบ้าง แต่ก็ยังมีหลายแห่งที่ชาวบ้านไม่มีที่ไปจริง ๆ รวมตัวกันต่อสู้อย่างเหนียวแน่นและได้ชัยชนะในที่สุด ทั้งนี้ได้มี หลายฝ่ายให้การสนับสนุนการต่อสู้ของชาวบ้านอยู่บ้าง

3. ปัญหาคุณภาพชีวิตและสังคม

เรื่องนี้มีปัญหาลึกซึ้งมากมาย และผสมผสานจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตชุมชนอย่างแท้จริง นับตั้งแต่ทางด้านกายภาพตั้งแต่บ้านมูสะพานพัง ความแออัดยัดเยียด น้ำคราเนาเหม็น ขยะที่มีเกลื่อนกลาดทั่วไป คนอยู่ร่วมกับสัตว์ แสงแดดและอากาศบริสุทธิ์ลงไปไม่ถึง เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย ความขาดแคลนสาธารณสุข ขาดแคลนทั้งไฟฟ้าและน้ำประปา ถ้ามีราคาก็แพงลิบ บ้านไม่มีเลขบ้านอยู่แบบหลักลอย ปัญหาทางสังคมก็เริ่มแต่ภายในครอบครัว พ่อแม่ทะเลาะกันบ่อย เด็กถูกทอดทิ้งขาดอาหาร ขาดความอบอุ่น และเมื่อโตขึ้นก็ขาดการศึกษา มีปัญหาต่อไปในการประกอบอาชีพปัญหาสังคม เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การเอาเปรียบกันเองในสลัมซึ่งสะท้อนมายังสังคมปลาใหญ่กินปลาเล็ก



อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้ ในความรู้สึกของชาวบ้านเองไม่ค่อยได้คิดว่า เป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาที่แท้จริงและต้องการความช่วยเหลือก็คือปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งถ้าทั้งสองเรื่องนี้ ได้รับการแก้ไขแล้วก็จะสามารถปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่อื่น ๆ ได้ดีกว่านี้

ความเป็นมาของการพัฒนาชุมชน

เป็นเวลามากกว่าสามทศวรรษที่หน่วยงานท้องถิ่นได้ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงชุมชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นหากจะพิจารณาเป็นช่วงระยะเวลาแล้วสามารถแบ่งออกเป็นช่วง ๆ ได้ดังนี้

1. ระยะเวลาเริ่มแรก (พ.ศ. 2503-2516) ความคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดครั้งแรกมาจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องการที่จะพัฒนาที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมหน้ากรมทางหลวงให้ถูกสุขลักษณะสมกับเป็นสถานที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน บริษัท Litchfield Whiting Browne and Associate ได้เสนอแผนพัฒนาเขตนครหลวงต่อรัฐบาลไทยและรายงานผลการสำรวจการใช้ที่ดินใน พ.ศ. 2501 พบว่าประชากรประมาณ 740,000 คน จากจำนวน 1.6 ล้านคนในเขตนครหลวงมีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม ประกอบกับในขณะนั้นรัฐบาลไทยและรัฐบาลอเมริกันได้ตกลงร่วมมือ และประสานงานในการวางแผนและจัดทำผังเมืองนครหลวงกรุงเทพมหานครและธนบุรี (Greater Bangkok Plan : 2503) ขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2501-2503 ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันรักษาบูรณะ พื้นฟู และรื้อล้างอาคารที่เสื่อมโทรมและรื้อล้าง

สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน โดยความสนับสนุนจากรัฐบาลได้ดำเนินการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม (slum clearance) บริเวณหน้ากรมทางหลวง ซึ่งเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เนื้อที่ประมาณ 121 ไร่ มีประชาชนอาศัยอยู่ 1,320 ครอบครัวหรือประมาณ 10,600 คน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าว เป็นสถานที่ราชการตามนโยบายและแผนพัฒนาเมืองของเทศบาลนครกรุงเทพ และได้จัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวให้ประชาชนบางส่วน อีกส่วนหนึ่งได้รับค่ารื้อถอน (compensation) ขนย้ายไปหาที่อยู่ใหม่มีข้อสังเกตในการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม

หน้ากรมทางหลวงว่า "ผู้ที่อยู่ (ที่ถูกไล่ออกไป) มีจำนวนน้อยที่เข้าอยู่อาศัยในที่ตั้งทางราชการจัดเตรียมไว้ให้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีผู้อพยพไปตั้งบ้านเรือนร่วมกันอยู่ในที่ ๆ สภาพไม่ดีไปกว่าเดิม และอาจก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมทรามขึ้นได้อีก"¹

ระหว่าง พ.ศ. 2507-2508 เทศบาลนครกรุงเทพได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดด้วยวิธีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมไปพร้อม ๆ กับโครงการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายสาธารณสุข โดยที่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการทดลองขนาดเล็กและได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนทั้งด้านการดำเนินงานและทุนทรัพย์จึงนับได้ว่าการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าสนใจ

การปรับปรุงบริเวณชุมชนแออัดปอนไถ่ ถนนพระราม 4 ใน พ.ศ. 2508 ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารบางส่วนเพื่อใช้ที่ดินสำหรับจัดทำระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการอาคารใหม่ที่รวดเร็ว-ทรอม ต่ำกว่ามาตรฐานที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยก็รื้อล้างแล้วสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นใหม่ส่วนอาคารที่เหลือได้ทำการปรับปรุงซ่อมแซมให้ดีขึ้นการดำเนินการตามวิธีดังกล่าวนี้ต้องใช้งบประมาณมากเทศบาลนครกรุงเทพมีงบประมาณจำกัดจึงพบอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่บ้างพอสมควร

การที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานคล้ายคลึงกันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน และขาดการประสานงานอีกด้วยดังนั้นใน พ.ศ. 2515 ได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ฯลฯ ตลอดจนปรับปรุงแหล่งเสื่อมทรามและเรือนกิจการทรัพย์สิน หนี้ตลอดจนความรับผิดชอบของหน่วยงาน ที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ รวม 4 หน่วยงาน คือ

กองเคหสถานสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์

สำนักงานอาคารสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ส่วนที่นำมารวมไว้กับเคหะชาตินั้นเฉพาะที่เกี่ยวข้องธุรกิจ

ตาม ม. 27 (1), (2) แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 2496

สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ

¹โรสภม พรโชคชัย, 1020 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิสิคส์เซ็นเตอร์, 2528),

การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นมาเป็น เป็นผลทำให้มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยตรง อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีการประสานการดำเนินงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเทศบาลนครกรุงเทพฯโดยตลอด

2. ระยะเวลาเปลี่ยนแปลงและประสานงาน (ระหว่าง พ.ศ. 2516-2526) เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2514 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี" และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเขตพื้นที่เทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง โดยรวมเขตพื้นที่เทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง โดยรวมเขตพื้นที่เทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกัน การบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีดำเนินมาได้เพียง 1 ปี ก็มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดรูปการปกครองใหม่เป็น "กรุงเทพมหานคร" และใน พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยไว้ด้วย หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในขณะนั้น ก็คือ กองสังคมนิยมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคมโดยดำเนินการตามหลักการและวิธีการสังคมนิยมสงเคราะห์ซึ่งได้แก่ การให้การสงเคราะห์เฉพาะราย การให้การสงเคราะห์ครอบครัว และการพัฒนาและจัดระเบียบชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาและจัดระเบียบชุมชน ได้กำหนดลักษณะงานออกเป็นหมวด คือ หมวดสงเคราะห์แหล่งเสื่อมโทรม หมวดพัฒนาชุมชน หมวดส่งเสริมอาชีพ ความรับผิดชอบของงานพัฒนาและจัดระเบียบชุมชนที่มีต่อการพัฒนาชุมชนแออัดนั้น คือการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนเขตชั้นนอก ในพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานคร กิจกรรมที่ดำเนินการได้แก่ การจัดตั้งกรรมการชุมชน การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การจัดระเบียบชุมชน การให้ทุนสงเคราะห์การประกอบอาชีพ การส่งเสริมกิจกรรมของเยาวชน การให้ความรู้ในเรื่องการวางแผนครอบครัวและการป้องกันการติดยาเสพติด ตลอดจนการจัดตั้งกลุ่มสตรีและแม่บ้านในชุมชน เป็นต้น สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับประชาชนได้ดำเนินการทั้งในแหล่งชุมชนแออัดและชุมชนเขตชั้นนอก ในขณะเดียวกันได้ดำเนินการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนทั่วไปที่บริเวณสวนลุมพินีด้วย

ใน พ.ศ. 2522 กรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีตำแหน่ง "นักพัฒนาชุมชน" โดยให้สังกัดงานปกครองเขตต่าง ๆ ทั้ง 24 เขต เขตละหนึ่งตำแหน่งเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2523 ได้จัดให้มีการสัมมนาหน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และมีการ

ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามผู้บริหารสมัยนั้น มีความเห็นว่าการปฏิบัติงานพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น มีหน่วยงานหลายหน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร ดำเนินการตามขอบเขตและหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ทำให้ขาดการประสานงานเท่าที่ควร และขาดศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ และบริการ ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานประสานงานชุมชนพัฒนาขึ้น เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2524 และยุบสำนักงานนี้ไปเมื่อเดือนสิงหาคม 2524 ตามมติผู้บริหารสมัยนั้น อย่างไรก็ตามในเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้นเองได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานชุมชนพัฒนาขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณา กำหนดมาตรฐานการบริหารและประสานงานทั่วไปในการพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรม ดูแล ควบคุมเกี่ยวกับการศึกษา รวบรวมข้อมูลทางสถิติ วางแผนหลักและแผนปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล การประชาสัมพันธ์โดยจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการประสานงานชุมชนพัฒนาขึ้นตรงต่อสำนักงานโยธา และแผนกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

โดยที่การปรับปรุงชุมชนและแออัดเป็นบริการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐทั้งในด้านการปรับปรุงทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตให้ดีกว่าเดิม นับเป็นการสร้างเสริมคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ให้กับประเทศชาติทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงชุมชนดังกล่าว จึงได้จัดทำข้อตกลงในการปรับปรุงร่วมกันว่า เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2525 ข้อตกลงนี้เรียกว่า พิธีสารตกลงร่วมมือปรับปรุงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครระหว่างกรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติ เนื้อหาสาระของพิธีสารได้กำหนดไว้ดังนี้

1. ให้กำหนดนิยามของ "ชุมชนแออัด" และจัดทำแผนที่ตั้งชุมชนแออัดที่สมบูรณ์ร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยกำหนดชื่อและบริเวณให้ตรงกัน
2. ให้หน่วยงานทั้งสองเป็นแกนกลางในการวางแผน ปรับปรุงชุมชนร่วมกันและเชิญชวนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีระบบในการพัฒนาชุมชนร่วมกัน
3. ให้หน่วยงานทั้งสอง ตั้งคณะกรรมการร่างธรรมนูญในการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกัน ตลอดจนกำหนดให้มีบัตรประจำตัวกรรมการโดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าการเคหะแห่งชาติลงนามในบัตรประจำตัวร่วมกัน
4. หน่วยงานทั้งสองจะมีการส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วรวมทั้งแผนงานในอนาคต เพื่อแลกเปลี่ยนศึกษาและประสานร่วมกัน

5. การจัดลำดับขั้นตอนในการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในหน่วยงานทั้งสอง ร่วมดำเนินการโดยมอบให้คณะกรรมการซึ่งกรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาใน รายละเอียด

6. หน่วยงานทั้งสอง จะร่วมกันปฏิบัติงานตามลักษณะของงานโดยกรุงเทพมหานครจะทำการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและการเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงทางด้านกายภาพ ใน ระยะแรกการเคหะแห่งชาติ จะร่วมกับกรุงเทพมหานครปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย เมื่อ ชุมชนพัฒนาถึงขั้นที่เหมาะสมแล้วกรุงเทพมหานครจะรับดำเนินการบำรุงรักษาต่อไป

7. ชุมชนแออัดที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว และที่จะปรับปรุงต่อไปในอนาคตกรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติจะพิจารณาร่วมกันเพื่อหาแนวทางส่งเสริมความมั่นคงให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ปรับปรุงแล้วนั้นได้อยู่อาศัยในชุมชนของตนในระยะยาว

8. ให้มีคณะกรรมการระดับสูงของทั้งสองหน่วยงาน พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถ ส่งการลงมายังผู้ปฏิบัติได้ทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตกลงร่วมกันนี้มีผลทำให้ กรุงเทพมหานคร เน้นการปรับปรุงชุมชนไปในเรื่องของ เศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่การเคหะแห่งชาติ เน้นการปรับปรุงทางด้านกายภาพ อย่างไรก็ตามใน การปฏิบัติพบว่าหน่วยงานทั้งสองยังคงดำเนินการปรับปรุงทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ควบคู่กันไป

3. ระยะพัฒนา (พ.ศ. 2527-ปัจจุบัน) กรุงเทพมหานครได้จัดทำให้มีการประชุมสัมมนา กัน ถึง 3 ครั้งใน พ.ศ. 2527 กล่าวคือ

3.1 การประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานในโครงการสาธารณสุขมูลฐานซึ่งจัดขึ้น เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2527 ที่ประชุมมีความเห็นว่าการพัฒนาสาธารณสุขเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมและชุมชน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องมีองค์การชุมชนที่แน่นอนรองรับ และ ควบจะพัฒนางานด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วยนอกจากนี้ยังมีความเห็นให้มีการกำหนดเป้าหมายของการ พัฒนาในระยะยาวพร้อมทั้งเครื่องชี้วัด โดยอาศัยหลักจากลักษณะสังคมไทยบุคคลที่พึงประสงค์ความเป็น พื้นฐานของคนไทยพร้อมเครื่องชี้วัด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดขึ้น ในการนี้การเตรียมเจ้าหน้าที่และการเตรียมชุมชนเป็นเรื่องจำเป็นต้องรับดำเนินการ

3.2 การประชุมปฏิบัติการเรื่อง การประชุมประสานงานการพัฒนาชุมชนแออัด กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7-9 กุมภาพันธ์ 2527 ที่ประชุมได้ให้ความสำคัญในเรื่อง การประสาน ชนบท ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวตามความจำเป็นพื้นฐานมาช่วยเป็นหลักในการวางโครงการ และการประสานงาน ให้มีการจัดข่างานพัฒนาชุมชนแออัดรวมทั้งจัดตั้งองค์กรชุมชน

3.3 การประชุมเรื่อง การพัฒนาชุมชน เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2527 ที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานต่าง ๆ ที่ได้ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนโดย

- 3.3.1 ให้เลิกคณะกรรมการประสานงานชุมชนพัฒนา
- 3.3.2 ให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร
- 3.3.3 ให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเขต
- 3.3.4 ให้เลิกคณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนแออัด
- 3.3.5 สำหรับคณะกรรมการระดับสูง และคณะทำงานพิจารณาการปฏิบัติงานพัฒนาแหล่งชุมชนแออัดให้คงไว้
- 3.3.6 การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ คณะทำงานต่าง ๆ จะพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร
- 3.3.7 ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครขึ้นในสำนักนโยบาย และแผนกรุงเทพมหานครและให้สำนักสวัสดิการสังคมสำนักการศึกษา สำนักอนามัยกองปกครองและทะเบียน พิจารณาจัดส่งเจ้าหน้าที่ระดับ 3-5 หน่วยงานละ 1 คน ไปช่วยงานของสำนักงานนี้แบบห้วงเวลา

จากการประชุมสัมมนาทั้ง 3 ครั้งดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครขึ้น เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2527 โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน 2 เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผนหลักและแผนปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร อนุมัติโครงการประสานงาน ควบคุมกำกับการปฏิบัติงานให้เป็นตามนโยบายที่กำหนดไว้ตลอดจนการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ให้กรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานได้ตามความจำเป็นและจัดให้มี "สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร" โดยมีผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน 2 เป็นหัวหน้าสำนักงานขึ้นตรงต่อสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ส่วนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการร่วมกับการเคหะแห่งชาติให้เป็นไปตามเดิม โดยไม่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามคำสั่งนี้

คณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครที่สำคัญ ๆ ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนแออัดและชุมชนชานเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร โดยนำเอาความจำเป็นพื้นฐาน และ เครื่องชี้วัด ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดขึ้นมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมในชุมชนแออัด และชุมชนชานเมืองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร

2. จัดทำคู่มือการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร

3. กำหนดให้มีการอบรมข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกระดับ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับพัฒนาชุมชนให้มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน

4. กำหนดบทบาทของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน

5. พิจารณาจัดทำคำขวัญและสัญลักษณ์ของการพัฒนาชุมชน

6. พิจารณาเรื่องแบ่งภาระค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงชุมชนแออัดระหว่างกรุงเทพมหานครกับการเคหะแห่งชาติ

7. พิจารณาโครงการพัฒนาชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาชุมชนให้กับชุมชนในพื้นที่เขตต่าง ๆ งบประมาณปีละ 20 ล้านบาท

8. คัดเลือกและพิจารณาชุมชนเป้าหมายดีเด่นของกรุงเทพมหานครประจำปี

9. กำหนดแนวปฏิบัติการส่งมอบวัสดุ ครุภัณฑ์ให้กับชุมชน

10. พิจารณาให้สวัสดิการแก่กรรมการชุมชนโดยกรรมการชุมชน มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2530 ข้อ 7

การดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525-2529) ได้นำเอาแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาใช้เป็นเครื่องชี้วัดระดับของการพัฒนา

ในขณะที่เดียวกันได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานไว้ดังนี้

1. ป้องกันมิให้มีการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาชุมชนของตน และสนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น
3. ปรับปรุงชุมชนแออัดและพัฒนาชุมชนชานเมืองให้มีสภาพความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาสังคมจะดำเนินการให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาสังคม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดขึ้น

การที่มีชุมชนแออัดอยู่หลายประเภทเช่น ชุมชนเช่าที่ดินเอกชน ส่วนราชการองค์การนิคมอุตสาหกรรม องค์การศาสนา และชุมชนประเภทบุกรุกที่สาธารณะ ที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น มีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้ว จึงดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติสั่งการให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจที่มีที่ดินในความครอบครอง กวดขัน ดูแล มิให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้น และที่ใดมีการบุกรุกอยู่แล้ว หรือให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารควรปรับปรุงดูแลให้มีสภาพเป็นชุมชนแออัดที่เข้าลักษณะแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2528 เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยกรุงเทพมหานครเสนอ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาฎีกาการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการดูแล และป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัด โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานคณะกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์เสนอคณะรัฐมนตรีและมีมติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2529 รับทราบหลักเกณฑ์ดังกล่าวและให้ทุกหน่วยงานทั้งหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีที่ดิน เป็นของตนเอง หรืออยู่ในความครอบครองดูแลซึ่งเป็นที่ดินที่ยังว่างเปล่าอยู่ จัดทำแผนการปรับปรุงชุมชนที่ดิน

การที่คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2529-2531 ของการเคหะแห่งชาติตลอดจนอนุมัติให้ดำเนินการตามความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 นั้น มีผลทำให้กรุงเทพมหานครต้องจ่ายเงินสมทบให้การเคหะแห่งชาติเป็นเงินทั้งสิ้น 13.8 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2529 และ 2530 ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2526 ว่า "ในการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งเป็นลักษณะการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยในที่เดิมหรือการปรับปรุงให้ใหม่ให้ถือเป็นหลักการว่า ควรให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น"

กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนมาโดยตลอด แม้ว่าจะงานพัฒนาชุมชนจะเป็นงานที่ละเอียดอ่อน และการทำงานเช่นนี้จะต้องแสวงหาแนวทางและกลวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาการณ์ ตลอดจนตอบสนองความจำเป็นที่แท้จริงของชุมชน ดังนั้นแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) จึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้

1. ดำเนินการพัฒนาชุมชนทั้งในด้านแก้ปัญหา และป้องกันปัญหาอันเกิดขึ้นจากชุมชนแออัด ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน
2. ส่งเสริมการพัฒนาชุมชนแออัดให้ดำเนินไปตามกระบวนการ และหลักการพัฒนาชุมชน
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง
4. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ต่อไป

ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2530 เรื่อง แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ซึ่งมีผลทำให้การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ร่วมดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นไป ภายใต้งบประมาณอุดหนุนเงินงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลติดตามและประสานงานในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการปฏิบัติตามแผนปรับปรุงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และผู้อำนวยการกองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคม เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำกับการประสานงานปรับปรุงชุมชนแออัดของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องตามแนวทางและวิธีการประสานการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการปรับปรุงชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานครที่สอดคล้องกับแผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
3. ติดตามและประเมินผล การดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดให้เป็นไปตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ
4. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับปฏิบัติการประสานแผนปฏิบัติการปรับปรุงชุมชนแออัด และประสานการดำเนินงานในรายละเอียดต่าง ๆ
5. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
6. รายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเป็นระยะ ๆ

เพื่อให้การพัฒนาชุมชนและการปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2531 เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2531 ให้ตั้ง "งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน" ขึ้นในสำนักงานเขตต่าง ๆ ทั้ง 24 เขต และมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตในกรุงเทพมหานคร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2532 ทำให้มีสำนักงานเขตเพิ่มขึ้นเป็น 36 สำนักงานเขต และ 2 สำนักงานเขตสาขา ซึ่งมีงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในสำนักงานเขตดังกล่าวข้างต้นด้วย

นอกเหนือจากการสร้างงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 เพื่อให้ทำหน้าที่

1. เป็นศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชน ระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภาคีรัฐบาล และเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของกรุงเทพมหานคร
2. เป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครทางด้านพัฒนาชุมชน
3. เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจของประธานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนหรือผู้บริหารกรุงเทพมหานคร
4. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ผู้บริหารมอบหมาย

การดำเนินงานสำรวจชุมชนเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2533 พบว่า มีชุมชนแออัดถึง 981 แห่ง (เกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือน 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1ไร่ เป็น 1 ชุมชน) มีประชากรทั้งสิ้น 946,839 คน หรือร้อยละ 15 ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครเมื่อสิ้นแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) กรุงเทพมหานครได้เข้าไปดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม จำนวน 485 ชุมชนโดยใช้ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นแนวทางในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนในชุมชน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดแนวทางพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ได้รับสวัสดิการ และบริการสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเน้นการเพิ่มรายได้และความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการจัดหาและปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนยากจนในเมืองให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมและการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนที่ถูกรื้อย้าย การอุดหนุนของรัฐให้เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาชุมชน

กรุงเทพมหานครจึงได้เน้นการพัฒนาชุมชน ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยจัดบริการพื้นฐาน ให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

1.1 เพื่อสร้างเสริมความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

1.2 เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพและ เศรษฐกิจสังคมรวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง

1.3 เพื่อเพิ่มศักยภาพการพัฒนาขององค์กรกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร และองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

2. แนวนโยบาย

2.1 เน้นการสร้างและสนับสนุนความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

2.2 ให้ความสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง

2.3 มุ่งพัฒนาศักยภาพขององค์กรกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครและองค์กรประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

3. เป้าหมาย

3.1 ปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมทั้งด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัย (ในรูปของการเช่าระยะสั้นหรือระยะยาวหรือการเช่าซื้อ) และสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจสังคม ประมาณปีละ 160 ชุมชน หรือร้อยละ 15 ต่อปีของชุมชนแออัดทั้งหมด

3.2 จัดหาที่ดินประมาณปีละ 30 ไร่ เพื่อรองรับการรื้อย้ายชุมชนบุกรุกที่สาธารณะและรुकสำคัญลงในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

3.3 สนับสนุนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาสังคมภาคเอกชน (NGO) ให้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงชุมชนบุกรุก ชุมชนก่อสร้าง ทางด้านการศึกษาสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด เป็นต้น

3.4 สนับสนุนให้มีองค์กรประชาชน ในรูปของคณะกรรมการชุมชนให้ครบทุกชุมชน และขยายบทบาทขององค์กรประชาชนในรูปของสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนเหล่านี้ ให้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น และสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

3.5 ประสานเร่งรัดให้พระราชบัญญัติชุมชนแออัดและระเบียบกรุงเทพมหานครว่า ด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2528 ฉบับแก้ไข มีผลบังคับใช้ก่อนสิ้นแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กรุงเทพมหานคร สามารถเข้าไปดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยอย่างมีประสิทธิภาพ

3.6 สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน เพื่อดำเนินการหาผลประโยชน์ และให้บริการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านแก่ประชาชนในชุมชน

3.7 พัฒนาองค์กรกลางกรุงเทพมหานครในการพัฒนาชุมชน และเพิ่มศักยภาพในการประสานการดำเนินงานในการป้องกันและควบคุมการขยายตัวของชุมชนแออัด รวมทั้งการปรับปรุงการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคีรัฐบาล และภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. แนวทางและมาตรการในการดำเนินงาน

4.1 ให้สำนักงานเขตประสานงานกับเจ้าของที่ดิน เพื่อหาข้อตกลงในสิทธิการพักอาศัยของประชาชนในชุมชน ในรูปของการเช่าระยะสั้นหรือระยะยาว หรือการเช่าซื้อเป็นการถาวร

4.2 ให้หน่วยงานกลางพัฒนาชุมชน และสำนักงานเขตประสานงานกับคณะกรรมการชุมชนในการใช้ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือสำรวจความต้องการพื้นฐานของประชาชน และประสานงานกับสำนักต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดทั้ง 5 ด้าน อย่างครบวงจร และต่อเนื่อง รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

4.3 ในหน่วยงานกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครจัดหาที่ดินหรือที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการรื้อย้ายชุมชนบุกรุกที่สาธารณะและรुकล้ำคูคลอง ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ 3 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครเหนือ กรุงเทพมหานครใต้และธนบุรี โดยขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล

4.4 ให้หน่วยงานกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ประสานงานกับภาคเอกชน เพื่อขอรับการสนับสนุนด้านการเงินในการปรับปรุงชุมชนบุกรุก ในส่วนที่มีโครงการเสริมสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

4.5 ให้หน่วยงานกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ศึกษาแนวทางปฏิบัติด้านกฎหมาย และประสานงานกับเจ้าของบริษัทก่อสร้างในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องลักษณะและบริการจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน

4.6 ให้สำนักงานเขต สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรประชาชนในรูปของคณะกรรมการชุมชนให้ครบทุกชุมชน ทั้งชุมชนแออัดชุมชนชานเมือง และชุมชนบ้านจัดสรร เป็นต้น และสนับสนุนการขยายบทบาทขององค์กรประชาชนในรูปของสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น

4.7 ให้นำหน่วยงานกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ เพื่อดำเนินการดังนี้

- (1) ประสานเร่งรัดให้พระราชบัญญัติชุมชนแออัดมีผลบังคับใช้ภายในปี 2535-2539
- (2) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อจูงใจภาคเอกชนในการลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- (3) ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อรองรับฐานะนิติบุคคลขององค์กรประชาชน หรือเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนต่าง ๆ ทั้งชุมชนแออัด ชุมชนชานเมืองและชุมชนบ้านจัดสรร เป็นต้น
- (4) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถเข้าไปจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.8 ให้นำหน่วยงานกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน ใช้จ่ายจากเงินที่ประชาชนได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเอง หรือกรุงเทพมหานคร หรือจากกิจการอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร หรือจากหน่วยงานเอกชนที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาชุมชน

4.9 การป้องกันและควบคุมการรुक้าที่สาธารณะ ให้สำนักงานเขตทุกเขตจัดทำแผนผังและข้อมูลแสดงที่สาธารณะ ในพื้นที่เขต เพื่อเผยแพร่ให้หน่วยงานภายในเขตและประชาชนในพื้นที่เขตรทราบ รวมทั้งให้สำนักงานเขตหมั่นตรวจตราพื้นที่เขตเหล่านั้น หากมีการบุกรุกจะได้มีการดำเนินการระงับได้ทันที่

4.10 พัฒนาองค์กรกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับภารกิจในด้านการพัฒนาชุมชนเมือง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยดำเนินการเป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนที่และพัฒนาข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน มีการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาค รัฐบาล และภาครัฐบาลกับภาคเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมศักยภาพของบุคลากรพัฒนาชุมชนให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ตลอดจนการเป็นศูนย์กลางประสานงานกับสำนักงานเขต ในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาชุมชนเขตประจำปีงบประมาณและแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2536-2539) หรือแผนปฏิบัติการระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2537-2539)

แนวทางการดำเนินงานพัฒนาชุมชน

กรุงเทพมหานครได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานด้านพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้

1. ใช้มาตรการดูแลและป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2529 เป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งสรุปได้เป็น 4 หัวข้อ คือมีการป้องกันมิ

ให้ชุมชนแออัดเกิดขึ้นใหม่ มีการควบคุมมิให้ชุมชนแออัดในปัจจุบันขยายตัวมากขึ้น จัดการรื้อล้างชุมชนแออัดที่มีอยู่ปัจจุบันบางส่วนตามสภาพความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และพัฒนาเปลี่ยนแปลงปรับปรุงที่ละขั้นตอนให้ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพและไม่เป็นแหล่งเสื่อมทรามอีกต่อไป

2. กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนเป็น 4 ด้าน คือ

2.1 ให้มีความสะอาดของผู้อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในชุมชน เป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ชาวชุมชนสามารถพัฒนาได้ด้วยตนเองและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

2.2 ชยัน โดยมุ่งพัฒนาการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ต่อสภาพเศรษฐกิจช่วยยกระดับรายได้ของชุมชนให้สูงขึ้น และเป็นเงื่อนไขของการช่วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ประหยัด เพื่อควบคุมการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของชีวิตเพื่อการออมทรัพย์

2.4 ร่วมใจ ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และร่วมแรงร่วมใจกับการพัฒนาชุมชนและรักษาสภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้คงไว้

3. แนวทางการพัฒนาต้องเป็นไปอย่างครบวงจรและสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ ดำเนินงานพัฒนาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม อนามัย และจิตใจไปพร้อมกันโดยการเน้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพึ่งตนเองในการพัฒนา

4. นำเอาความหมายของความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาปรับปรุงใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชน

5. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ร่างนโยบาย กำหนดแผนแม่บทและเสนอทางเลือกในการพัฒนาชุมชนแก่คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

6. สำนักพัฒนาชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครทั้งหมด และให้สำนักงานเขตรับภาระในการปรับปรุงระดับชุมชนในแต่ละพื้นที่เขตต่อไป

7. การเสริมสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

7.1 การปรับปรุงที่ดินเดิม (upgrading) หมายถึงการปรับปรุงสภาพอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ให้ได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิมโดยให้มีสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยที่ดีขึ้นและทำการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน

การปรับปรุงด้านกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำปะปา ไฟฟ้า การป้องกันอัคคีภัย การจัดระบบกำจัดขยะ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน และศูนย์ชุมชนเป็นต้น

การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การส่งเสริมความรู้ทักษะทางด้านอาชีพแก่กลุ่มต่าง ๆ การจัดตั้งกองทุน การสนับสนุนกิจกรรมเด็กก่อนวัยเรียน การจัดกิจกรรมในวันสำคัญและตามประเพณีทางศาสนา เป็นต้น

7.2 การย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิมไปอยู่ในที่ใหม่ (relocation) ซึ่งดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่งเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่แก่ประชาชนผู้บุกรุกที่สาธารณะ หรือ บุกรุกคูดลอง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อสาธารณะประโยชน์

ลักษณะที่สองเป็นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและ เอกชนโดยสนับสนุนในเรื่องการรื้อย้ายชุมชน ทั้งในด้านการกำหนดแผนร่วมกัน และการอำนวยความสะดวกในฐานะหน่วยงานเจ้าของพื้นที่

การจัดองค์กรการบริหารงานพัฒนาชุมชน

การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ได้จัดแบ่งตามอำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานต่าง ๆ เป็น 5 ส่วน คือ การกำหนดนโยบายการจัดทำแผนหลัก การอำนวยความสะดวก และการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร

2. การจัดทำแผนหลัก ดำเนินการโดย

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

3. การอำนวยความสะดวก และการประสานงาน ดำเนินการโดย

สำนักพัฒนาชุมชน

4. การปฏิบัติการ ดำเนินการโดย

สำนักงานเขต

5. การสนับสนุน ประกอบด้วย

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

สำนักอนามัย

สำนักสวัสดิการสังคม

สำนักการโยธา

สำนักรักษาความสะอาด

สำนักอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการปฏิบัติการ กรุงเทพมหานคร ได้จัดแบ่งพื้นที่การบริหารงานพัฒนาชุมชน ออกเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ฝั่งธนบุรี กรุงเทพมหานครเหนือและกรุงเทพฯใต้

บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานกับการพัฒนาชุมชน

1. สำนักนโยบาย และแผนกรุงเทพมหานคร

กำหนดแผนแม่บท (Master Plan) ในการพัฒนาชุมชนเสนอผู้บริหาร

ติดตามและประเมินผลการพัฒนาชุมชนตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

ประสานแผนปฏิบัติการพัฒนาชุมชน กับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

สำรวจข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัย เพื่อเสนอแนะและพัฒนานโยบายการพัฒนาชุมชน

เสนอแนะและพัฒนานโยบายการพัฒนาชุมชน

2. สำนักพัฒนาชุมชน

จัดทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ในการพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับแผน

แม่บทของกรุงเทพมหานคร

จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาชุมชนร่วมกับสำนักเขต

อำนวยความสะดวกพัฒนาชุมชน

ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชน

นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน

3. สำนักงานเขต

จัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) พัฒนาชุมชนระดับเขต

บริหารโครงการพัฒนาชุมชน

ประสานการปฏิบัติงานภายในพื้นที่เขต

จัดตั้งกรรมการชุมชน

จัดประชุมคณะกรรมการชุมชน

4. สำนักสวัสดิการสังคม

ส่งเสริมสวัสดิการสังคมในชุมชน
สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ชุมชน
สงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในชุมชน

5. สำนักอนามัย

ดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐาน
ดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ชุมชน
ดำเนินงานด้านป้องกัน บำบัด รักษา และส่งเสริมสุขภาพ
สนับสนุนโครงการด้านสาธารณสุข

6. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

6.1 กองปกครองและทะเบียน

อำนวยความสะดวกด้านการป้องกันภัยพลเรือน

6.2 กองฝึกอบรม

พัฒนาและส่งเสริมความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนให้แก่ข้าราชการ
กรุงเทพมหานคร

6.3 กองผังเมือง

ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับชุมชนแออัดในด้านผังเมืองวางแผนและจัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนด้านการพัฒนาเมือง ตลอดจนการวางแผนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขยายตัวของแหล่งชุมชนในอนาคต

7. สำนักรักษาความสะอาด

สนับสนุนโครงการด้านการรักษาความสะอาด และโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในชุมชน

กิจกรรมการพัฒนาชุมชน

กิจกรรมการพัฒนาชุมชนมีรูปแบบหลากหลาย ขึ้นอยู่กับรูปธรรมของปัญหาในแต่ละชุมชน อย่างไรก็ตาม กลุ่มกิจกรรมการพัฒนาพิจารณาได้เป็น 5 ด้านตามลักษณะข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้แบบสำรวจเพื่อการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

1.1 โครงการประเภทก่อสร้าง

การปรับปรุงทางเท้าและทางระบายน้ำ

การจัดสร้างโรงพักขยะมูลฝอย

การสร้างศูนย์ชุมชน

การสร้างสนามเด็กเล่นและสวนหย่อม

การสร้างศาลาเอนกประสงค์

ฯลฯ

1.2 โครงการประเภทติดตั้งระบบสาธารณูปโภค

การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างทางเดิน

การติดตั้งท่อประปาสายหลัก

การจัดหาถังรองรับขยะมูลฝอย

ฯลฯ

2. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

2.1 โครงการประเภทการพัฒนาอาชีพและรายได้

การฝึกอาชีพหลักสูตรต่าง ๆ

การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร

การประกอบอาชีพโดยใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

2.2 โครงการประเภทส่งเสริมระบบสหกรณ์

การจัดตั้งกองทุน

การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์

การจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้า

การจัดตั้งสหกรณ์เคหสถาน

ส่งเสริมการออมทรัพย์

ฯลฯ

3. การพัฒนาด้านสังคม

3.1 โครงการประเภทสวัสดิการสังคม

สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ชุมชน

การจัดตั้งกลุ่มกิจกรรม

การอบรมเยาวชน

การจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กกลางวัน

การป้องกันอุบัติเหตุจากเพลิงไหม้

การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส

3.2 โครงการประเภทการศึกษา

การให้บริการขั้นพื้นฐานทางการศึกษา

โครงการเลี้ยงตามสาย

3.3 โครงการประเภทส่งเสริมระบบการเมืองการปกครอง

การให้บริการเกี่ยวกับการจัดหลักฐานของทางราชการ

การส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตยในชุมชน

การส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การพัฒนาด้านสาธารณสุข

4.1 โครงการประเภทการจัดสาธารณสุขมูลฐาน

4.2 โครงการประเภทการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ

การส่งเสริมสุขภาพอนามัยแม่และเด็ก

การส่งเสริมสุขภาพอนามัยผู้สูงอายุในชุมชน

5. การพัฒนาด้านจิตใจ

5.1 โครงการพัฒนาแนวความคิดและการปฏิบัติงานตามแนวทาง สะอาด ชยัน ประหยัด ร่วมใจ

การรณรงค์ทำความสะอาดชุมชนเป็นประจำ

จัดกิจกรรมส่งเสริมความสามัคคีภายในชุมชน

5.2 โครงการส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามหลักศาสนา

การรณรงค์ให้ประชาชนลด ละ เลิก อบายมุขและสิ่งเสพติดต่าง ๆ

จัดกิจกรรมในงานวันสำคัญทางศาสนาและประเพณี

ฯลฯ

5.3 โครงการแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง

ในการดำเนินการกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ให้นำบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนจะเป็นหน่วยงานบริหารโครงการโดยประสานงานกับผู้เกี่ยวข้อง ตามลักษณะของกิจกรรมนั้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ

ขั้นตอนการบริหารงานพัฒนาชุมชน

ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ ของการบริหารงานพัฒนาชุมชนมี 5 ส่วน คือ

1. ภาพรวมกระบวนการบริหารงานพัฒนาชุมชน
2. กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
3. กระบวนการสำรวจความจำเป็นพื้นฐาน
4. กระบวนการเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณ
5. การประสานงานหน่วยงานเพื่อการพัฒนา

1. ภาพรวมกระบวนการบริหารงานพัฒนาชุมชน มีขั้นตอนดังนี้

1.1 การกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร กำหนดโดยผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทาง ทิศทาง และเชื่อมั่นในการพัฒนาตลอดจนตัดสินใจในกรณีที่เป็นเรื่องทางนโยบาย

1.2 การจัดทำแผนหลัก สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้แปลงนโยบายที่กำหนดโดยผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครให้แสดงออก ในรูปของแผนงานโดยจัดทำเป็นแผนงานหลักในการพัฒนาชุมชนในลักษณะจากบนลงล่าง (Top down) ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย มาตรการ และกำหนดช่วงจังหวะก้าวให้เหมาะสม และสอดคล้องกับแผนงานอื่นในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

1.3 การจัดทำแผนปฏิบัติการ สำนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้จัดทำ เป็นการกำหนดมาตรการ และกลวิธีดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมการปฏิบัติงานตลอดช่วงแผนพัฒนา 5 ปี และประจำปีแปลงจากแผนหลักไปสู่การปฏิบัติ โดยผสมผสานกับข้อมูลโครงการที่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติเสนอขึ้นมา

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาระดับเขต เป็นการเขียนแผนพัฒนาของเขตในลักษณะ จากล่างขึ้นบน (Bottom up) โดยการกำหนดแนวและทิศทางการพัฒนาของเขตภายใต้กรอบของ แผนงานหลักในการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร มีการกำหนดชุมชนเป้าหมายที่จะพัฒนาในแต่ละปีโดยมี ฐานข้อมูลชุมชนรองรับ ซึ่งงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนของสำนักงานเขตจะต้องประสานงานการจัดทำ แผนดังกล่าวนี้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 การจัดตั้งและการอบรมคณะกรรมการการชุมชนในกรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ และถูกกำหนดให้เป็นชุมชนเป้าหมายนักพัฒนาชุมชนจะต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ในกรณีที่มีคณะกรรมการชุมชนแล้วต้องจัดการอบรมคณะกรรมการชุมชน ให้ความรู้ในการใช้แบบสำรวจเพื่อการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร

1.6 การสำรวจความจำเป็นพื้นฐานเป็นการดำเนินการสำรวจข้อมูลสถานะของชุมชน เพื่อทราบระดับปัญหาหรือความจำเป็นพื้นฐาน (Basic needs) และความจำเป็นหรือความต้องการที่แท้จริงของชุมชน (Felt needs) และความจำเป็นที่เกิดจากบรรทัดฐานของสังคม (Normative needs) ตลอดจนความจำเป็นที่เกิดจากการเปรียบเทียบ (Comparative needs) โดยใช้แบบสำรวจเพื่อการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เป็นเครื่องมือซึ่งกรรมการชุมชนหรืออาสาพัฒนาชุมชนจะเป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ภายใต้การให้คำปรึกษาแนะนำและการควบคุมดูแลของสำนักงานเขต

1.7 การกำหนดโครงการเมื่อมีการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนโดยใช้แบบสำรวจเพื่อการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานครแล้ว ระดับของปัญหาที่ปรากฏนักพัฒนาชุมชนจะต้องร่วมมือกับคณะกรรมการชุมชน ทุกขั้นตอนเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหารูปของโครงการต่าง ๆ โดยเรียงลำดับตามความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหา ทั้งนี้แผนงาน-โครงการที่กำหนดจะต้องเป็นที่ยอมรับของชุมชนว่าสามารถจะแก้ปัญหาชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

1.8 การเสนอโครงการ สำนักงานเขตโดยนักพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการชุมชนจะต้องเขียนโครงการเสนอมายังสำนักพัฒนาชุมชน

1.9 การวิเคราะห์โครงการ สำนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้วิเคราะห์โครงการที่สำนักงานเขตเสนอ โดยจัดกลุ่มตามลักษณะของโครงการแต่ละด้านศึกษาความสมบูรณ์ ความเป็นไปได้และผลประโยชน์ของโครงการที่จะสามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน หรือแก้ไขปัญหาชุมชนได้ โครงการที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญได้

1.10 การอนุมัติโครงการ โครงการที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วหากเป็นงบประมาณประจำปี สำนักพัฒนาชุมชนจะจัดส่งกองงบประมาณ และหากเป็นโครงการตามนโยบายผู้บริหาร ให้สำนักพัฒนาชุมชนพิจารณาจัดงบประมาณรองรับแผนงานโครงการนั้น ๆ โดยจะส่งให้เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เพื่อนำเข้าพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อโครงการผ่านการเห็นชอบแล้ว เลขานุการฯ จะส่งกองงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณตามวงเงินให้สำนักและสำนักงานเขตต่อไป

1.11 การดำเนินโครงการ เมื่อสำนักงานเขตได้รับอนุมัติงบประมาณสามารถเตรียมการดำเนินงานตามโครงการและประสานการดำเนินงานตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในโครงการ

1.12 การติดตามและประเมินผลในขั้นตอนนี้แบ่งการติดตามผลเป็น 2 ระดับคือ

- การติดตามประเมินผลงานพัฒนาชุมชนในระดับปฏิบัติเป็นการติดตามและประเมินผลโดยนักพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการชุมชน โดยการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานปัญหาอุปสรรคและผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน

- การประเมินผลการพัฒนาระดับบริหารโครงการ เป็นการประเมินผลกระบวนการพัฒนาทั้งระบบ ซึ่งเป็นการประเมินผล ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยศึกษาผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อประชาชนและชุมชน ประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารโครงการ การประเมินผลเป็นไปทั้งในรูปแบบการรายงานผลความก้าวหน้า ในการปฏิบัติงานตามโครงการและการศึกษาวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย เพื่อนำผลการประเมินไปใช้สำหรับการพัฒนาขยาย และจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายแก่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร การประเมินผลในระดับนี้กระทำโดยสำนักพัฒนาชุมชน

1.13 การเสนอแนะและพัฒนานโยบาย สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร นำผลการประเมินผลมาทำการวิเคราะห์ในภาพรวมเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาลักษณะอุปสรรคปรับปรุงแนวทางและยกระดับการพัฒนาโดยนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร เพื่อปรับกลยุทธ์การพัฒนาและกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมในการพัฒนาต่อไป

2. กระบวนการจัดตั้งกรรมการชุมชน

การจัดตั้งกรรมการชุมชนและการบริหารงานพัฒนาของกรรมการชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534 ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะวิธีการจัดตั้งกรรมการชุมชนซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

2.1 สืบค้นและจัดทำข้อมูลประชากรของชุมชนให้ทันสมัย

2.2 กำหนดชุมชนเพื่อประกาศเป็นชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534 ข้อ 5

2.3 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการชุมชน

2.4 สำนักงานเขต จัดทำประกาศรับสมัครเลือกตั้งโดยกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง สถานที่รับสมัคร สถานที่เลือกตั้ง จำนวนกรรมการชุมชนและวิธีการเลือกตั้ง

- 2.5 รับสมัครเลือกตั้ง
- 2.6 ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.7 ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 2.8 ดำเนินการเลือกตั้งตามวิธีการที่กำหนด (กรณีที่มีผู้สมัครไม่เกินจำนวนที่กำหนดให้ถือว่าได้รับเลือกตั้งโดยผ่านขั้นตอนนี้ไป)
- 2.9 ประกาศผลการเลือกตั้งกรรมการชุมชน
- 2.10 ประกาศแต่งตั้งกรรมการชุมชนโดยทำเป็นประกาศสำนักงานเขต
- 2.11 ประชุมคณะกรรมการชุมชนครั้งแรก เพื่อเลือกตั้งกรรมการชุมชนตำแหน่งต่าง ๆ
- 2.12 สำนักงานเขตจัดทำบัตรกรรมการชุมชน
- 2.13 เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในบัตรประจำตัวกรรมการชุมชน
3. กระบวนการสำรวจความจำเป็นพื้นฐาน
4. กระบวนการเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติโครงการ มีขั้นตอนดังนี้
 - 4.1 การกำหนดโครงการ เมื่อนักพัฒนาชุมชนและกรรมการชุมชนรับรู้ปัญหาที่แท้จริงของชุมชนแล้ว จะต้องกำหนดแนวทางและโครงการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
 - 4.2 การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ เป็นการกำหนดระดับความรุนแรงของปัญหาแต่ละปัญหา วิธีการกำหนดระดับความรุนแรงของปัญหาหากไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่าปัญหาใดรุนแรงกว่าปัญหาใดแล้ว ให้ใช้วิธีให้คะแนนโดยนักพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการชุมชน แต่ละคนจะต้องให้คะแนนปัญหาแต่ละปัญหา เรียงลำดับปัญหาที่มีระดับความสำคัญสูงสุดให้คะแนนเต็ม ซึ่งคะแนนเต็มจะเท่ากับจำนวนข้อของปัญหา และลดหลั่นลงมาจนถึงปัญหาที่มีระดับความสำคัญต่ำสุดซึ่งคะแนนต่ำสุดจะได้คะแนนเท่ากับ 1 แล้วรวมคะแนนแต่ละข้อจากสมาชิกแต่ละคนข้อที่ได้คะแนนสูงจะมีความเร่งด่วนสูง เรียงตามลำดับจากมากมาน้อย
 - 4.3 การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักพัฒนาชุมชนในฐานะเป็นแกนกลางในการบริหารโครงการ จะต้องวิเคราะห์ว่า โครงการที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีหน่วยงานนั้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาสมมุติฐานของปัญหา แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และร่วมเขียนโครงการ
 - 4.4 การเขียนโครงการ ให้ยึดถือรูปแบบการเขียนโครงการของกรุงเทพมหานคร
 - 4.5 การเสนอโครงการ เมื่อเขียนโครงการเสร็จแล้ว นักพัฒนาชุมชนโดยงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนจะต้องเป็นผู้เสนอโครงการ โดยได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการเขตและผ่านมายังสำนักพัฒนาชุมชน เพื่อทำการวิเคราะห์และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร พิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบต่อไป

สำหรับการเสนอโครงการประกอบด้วยเอกสาร ดังนี้ รายละเอียดของโครงการ และในกรณีที่ เป็นโครงการทางด้านกายภาพ จะต้องมีหลักฐานต่าง ๆ อาทิ แบบแปลน แผนผัง ในประมาณราคา หนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดิน

4.6 การวิเคราะห์โครงการ

4.7 การเสนอโครงการต่อคณะกรรมการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร

4.8 การได้รับความเห็นชอบตามโครงการ

4.9 ส่งกองงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรเงิน

4.10 กองงบประมาณโอนเงินให้สำนักงานเขต

4.11 การดำเนินโครงการ

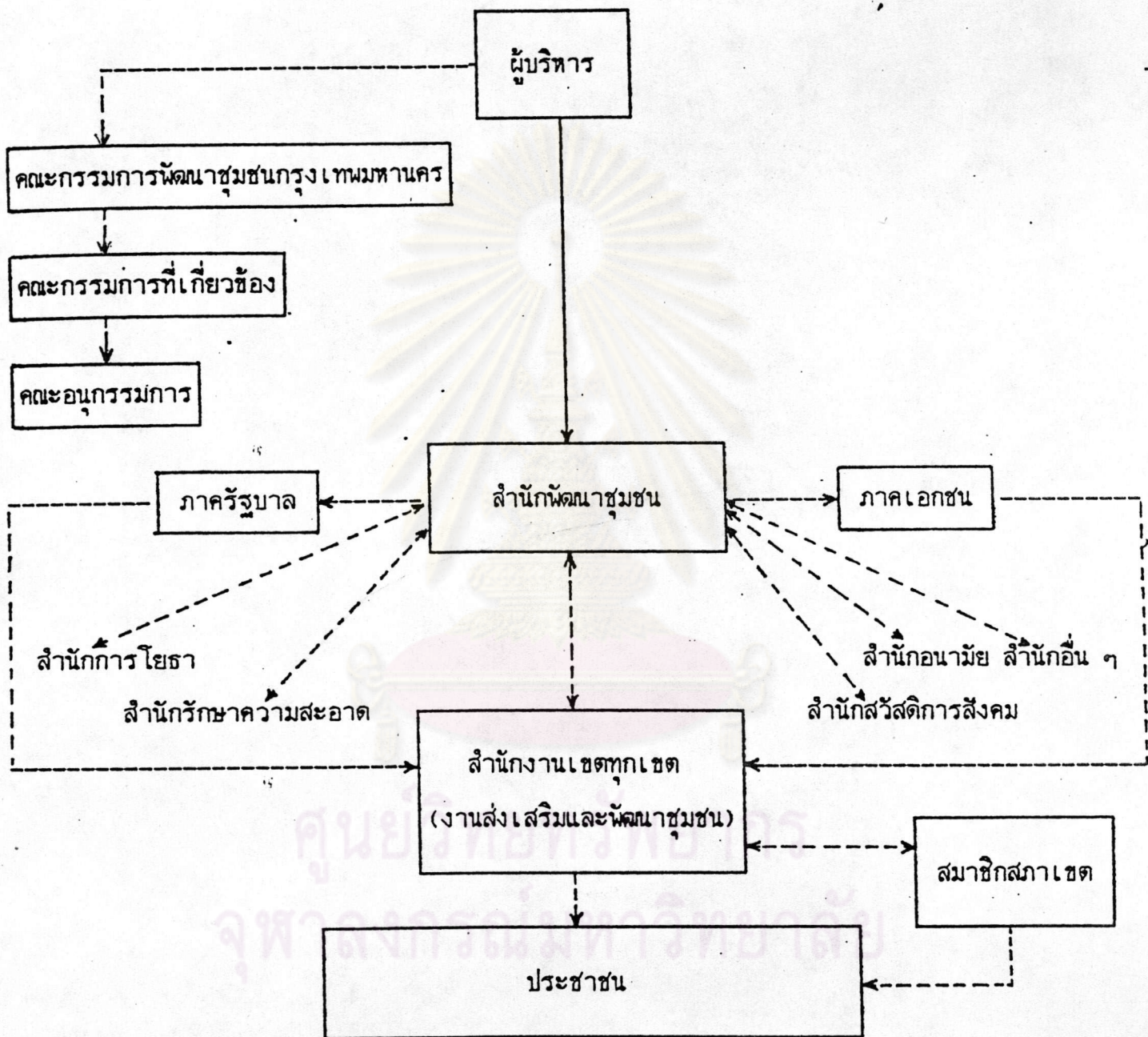
5. การประสานงานหน่วยงานเพื่อการพัฒนา งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนจะต้องประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาชุมชน ซึ่งจะประสานงานกับหน่วยงานใดขึ้นอยู่กับลักษณะโครงการและวัตถุประสงค์ของงาน ดังรายละเอียดตามตารางที่ 3.1

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

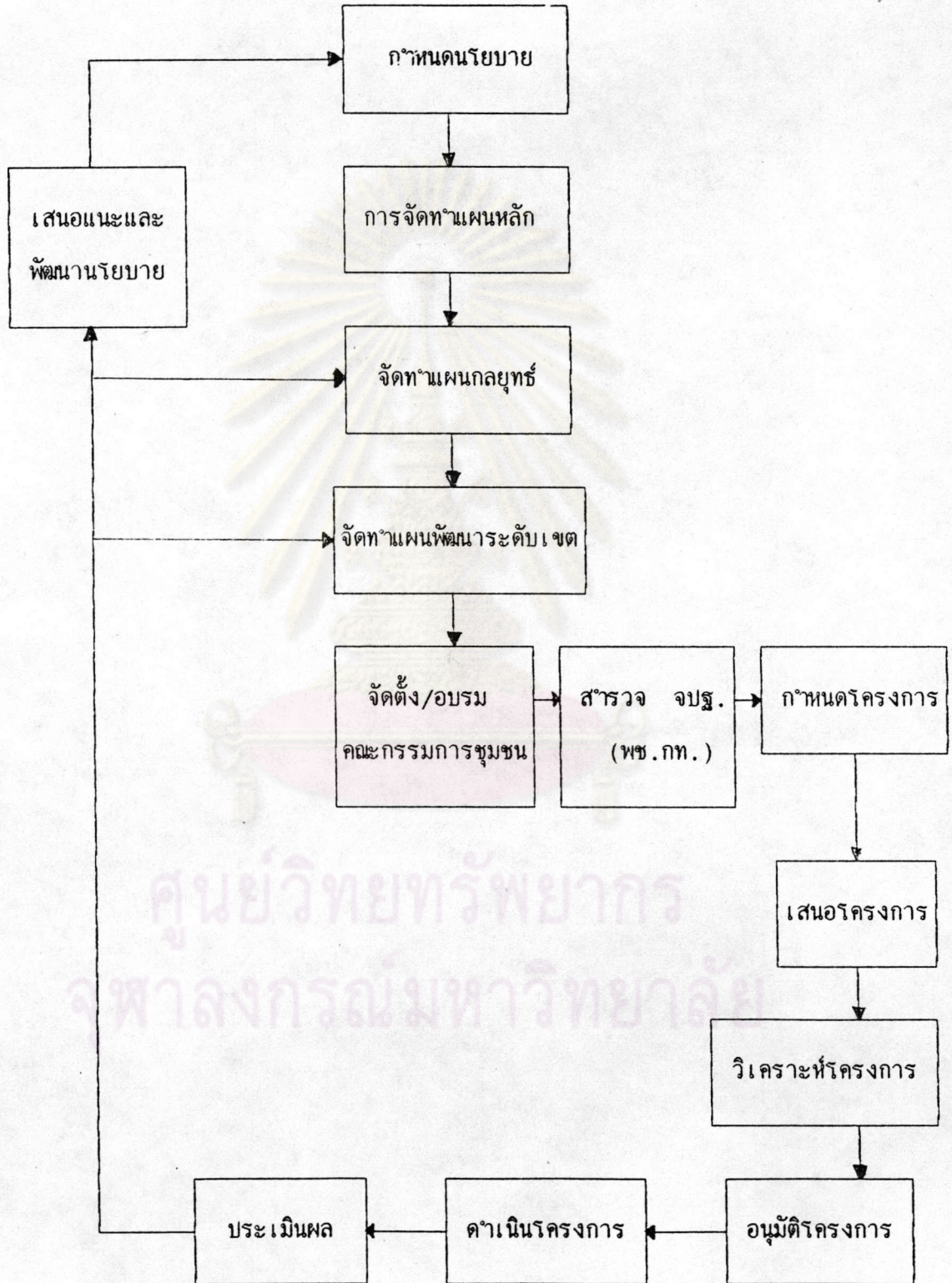
ตารางที่ 3.1 การประสานงานกับหน่วยงานเพื่อการพัฒนา

ลักษณะโครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานที่จะต้องประสานงาน
โครงการประเภทก่อสร้าง	งานโยธา สำนักงานเขต, สำนักงานการโยธา
โครงการประเภทติดต่อระบบสาธารณูปโภค - ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างทางเดิน - ติดตั้งท่อประปาสายหลัก - จัดหาอุปกรณ์รักษาความสะอาด	การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง งานรักษาความสะอาด สำนักงานเขต สำนักรักษาความสะอาด
โครงการประเภทพัฒนาอาชีพรายได้	สำนักพัฒนาชุมชน กรมแรงงาน
โครงการประเภทส่งเสริมระบบสหกรณ์	กรมส่งเสริมสหกรณ์
โครงการประเภทส่งเสริมสวัสดิการสังคม	สำนักสวัสดิการสังคม
โครงการประเภทส่งเสริมการศึกษา	สำนักการศึกษา
โครงการทางด้านสาธารณสุข	สำนักอนามัย
โครงการประเภทส่งเสริมระบบการปกครอง	งานปกครอง สำนักงานเขต
โครงการประเภทป้องกันและบำบัดการ	สำนักอนามัย
ติดยาเสพติด	สถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
โครงการประเภทพัฒนาจิตใจ	เป็นไปตามลักษณะกิจกรรม

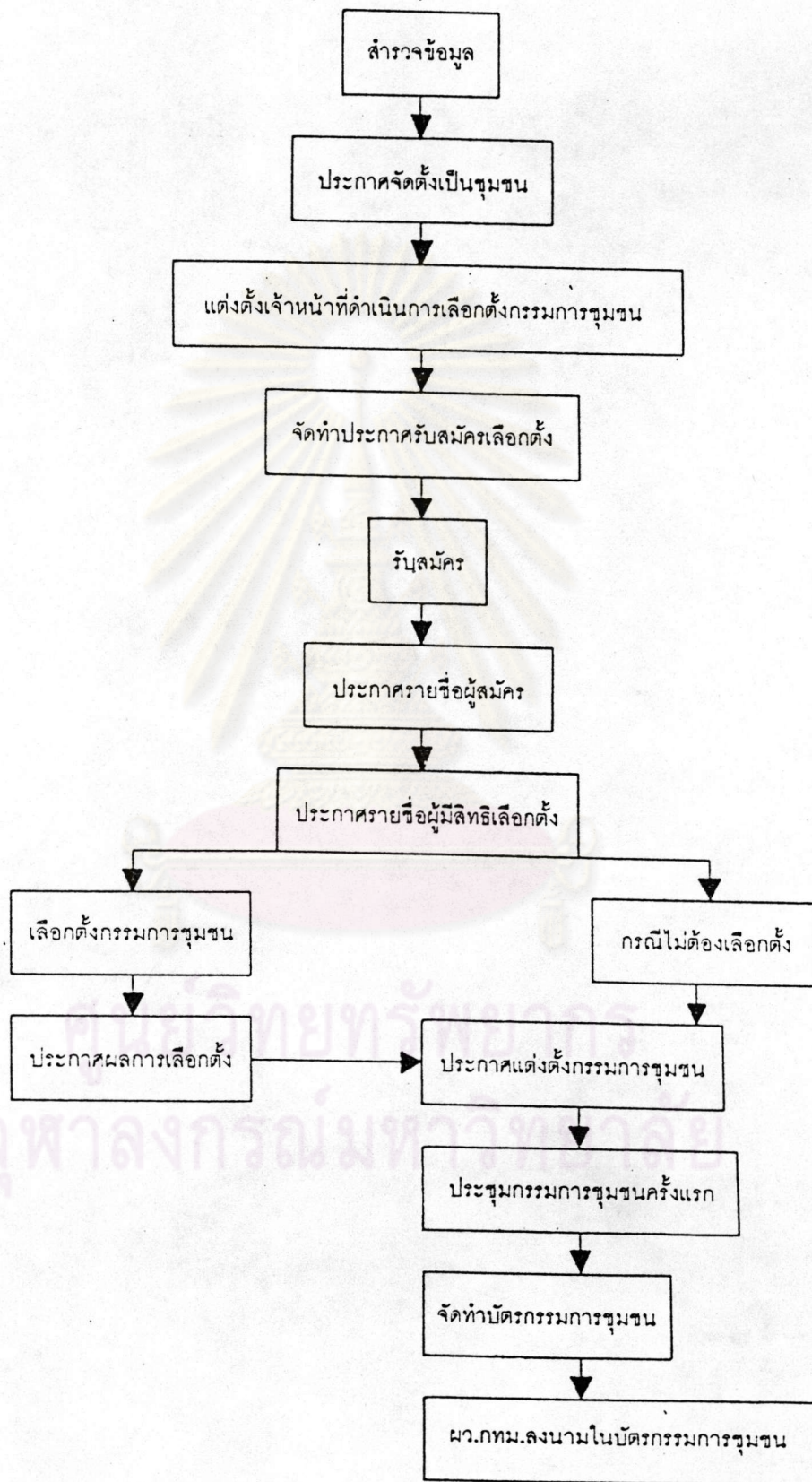
แผนผังที่ 3.1 แสดงการจัดองค์กรการพัฒนารัฐมนตรีของกรุงเทพมหานคร



แผนผังที่ 3.2 แสดงขั้นตอนการบริหารงานพัฒนาชุมชน



แผนผังที่ 3.3 แสดงขั้นตอนการจัดตั้งกรรมการชุมชน



แผนผังที่ 3.4 แสดงขั้นตอนการเสนอโครงการ

