

พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย
ในชุมชนแออัดคลองเตย กรุงเทพมหานคร



นายวัชรพล ตั้งกอบลาภ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-2783-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AN EVOLUTION OF HOUSING SETTLEMENT POLICIES
IN KLONG TOEY COMMUNITIES, BANGKOK

Mr. Watcharapol Tangkoblarp

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Housing Development Program in Housing

Department of Housing

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-53-2783-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์

พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย
กรุงเทพมหานคร

โดย

นายวัชรพล ตั้งกอบลาภ

สาขาวิชา

เคหการ

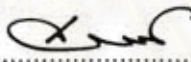
อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ ดร.กฤษณัทพิทย พานิชภักดิ์

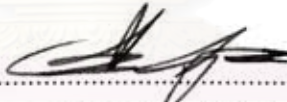
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

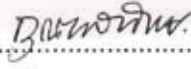
อาจารย์ ปรีดี บุรณศิริ

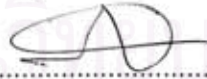
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยดำเนินการ
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

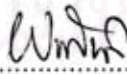

..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ เลอสม สตาปัตานนท์)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชวลิต นิตยะ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.กฤษณัทพิทย พานิชภักดิ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ปรีดี บุรณศิริ)


..... กรรมการ
(นายพรศักดิ์ บุณโยดม)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ระหัตร์ ไรจนประดิษฐ์)

วัชรพล ตั้งกอบลาภ : พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด
คลองเตย กรุงเทพมหานคร. (AN EVOLUTION OF HOUSING SETTLEMENT POLICIES IN
KLONG TOEY COMMUNITIES, BANGKOK) อ. ที่ปรึกษา : อ.ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี,
อ.ที่ปรึกษาร่วม : อ.ปริศติ บุรณศิริ, 136 หน้า. ISBN 974-53-2783-2

ชุมชนแออัดคลองเตยที่นับได้ว่าเป็นชุมชนแออัดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ได้ผ่านกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่
อาศัยด้วยนโยบายที่หลากหลาย แต่ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่าได้มีการศึกษาถึงพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่
อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยในรูปแบบที่ต่อเนื่อง ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงประสิทธิภาพในการ
แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด และเป็นบันทึกถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดที่ผ่านมา ที่สามารถใช้เป็น
สื่อในการเรียนรู้สำหรับผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้วางนโยบายในการที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดต่อไป

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย รวมถึงปัจจัยในการเปลี่ยนแปลง
นโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาของชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งได้ทำการศึกษาโดยการค้นคว้าจากเอกสาร ด้วย
กระบวนการวิจัยแบบวิเคราะห์เนื้อหา ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ที่ได้สัมภาษณ์กลุ่มประชากรสองกลุ่ม ได้แก่
(1) กลุ่มผู้วางนโยบายและปฏิบัติงาน และ (2) กลุ่มผู้ได้รับผลจากนโยบาย โดยกำหนดกลุ่มประชากรด้วยการให้ผู้เชี่ยวชาญที่
มีประสบการณ์เกี่ยวกับการวางนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และมีความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชน
แออัดคลองเตยเป็นผู้กำหนดกลุ่มประชากรด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง จากนั้นจึงได้นำข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารและการ
สัมภาษณ์วิเคราะห์ร่วมกัน ภายใต้แนวคิดทฤษฎีตัวแบบการกำหนดนโยบายแบบแนวคิดทฤษฎีระบบ ซึ่งมีลักษณะแนวคิด
สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย โดยการวิจัยนี้ได้ทดสอบ
ความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยการจัดการสนทนากลุ่ม ซึ่งผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม คือกลุ่มประชากรที่ได้ทำการ
สัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย เริ่มตั้งแต่ประมาณ
ปี พ.ศ. 2500 ที่แก้ปัญหาโดยการไล่อื้อที่ใช้ความรุนแรง แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ เนื่องจากเกิดการต่อต้านและ
การเรียกร้องสิทธิของชาวบ้าน มาสู่การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516
ภายใต้กรอบ ข้อกำหนด รวมถึงข้อจำกัดในการใช้พื้นที่จากการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งพัฒนาไปสู่นโยบายการแก้ไข
ปัญหาที่อยู่อาศัยด้วยการ (1) สร้างแฟลต (2) การวางแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย ด้วยการแบ่งพื้นที่
ออกเป็นสวนและแบ่งระยะในการดำเนินการพัฒนาด้วยวิธีการ (2.1) การจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and
Services) (70 ไร่) (2.2) การทำปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) (ชุมชนล๊อค 1-6) (2.3) การรื้อย้าย ทั้งแบบ
ในพื้นที่ใกล้เคียง และไปสู่พื้นที่ชานเมือง (ชุมชนวัชรพล) โดยในช่วงดำเนินการขั้นสุดท้ายนั้น ได้มีการสร้างแฟลตเพื่อ
แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแบบเร่งด่วน เนื่องจากปัญหาไฟไหม้

ในส่วนปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น พบว่า มีปัจจัยหลักคือการเรียกร้องสิทธิและความต้องการในรูปแบบ
การอยู่อาศัยของชาวชุมชน โดยมีปัจจัยเร่งคือความต้องการและข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่ง
ทั้งหมดนี้จะถูกแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหา ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย
(1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ที่เป็นการสนับสนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาล (2) ปัจจัยด้านสังคมและประวัติศาสตร์ ที่เป็น
สภาพการณ์ ข้อมูล และประสบการณ์ ซึ่งเป็นอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบในการดำเนินการ (3) ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ที่
เป็นลักษณะความพร้อมและความเป็นไปได้ในพื้นที่ดำเนินการ (4) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ในรูปแบบการร่วมมือระหว่าง
หน่วยงานต่างๆ และ (5) ปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นทั้งการเชื่อถือและการต่อต้านภาพลักษณ์การดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ

พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นในชุมชนแออัดคลองเตยนั้น พบว่ามีความเกี่ยวเนื่อง
กัน แต่ไม่ได้เป็นการพัฒนาในลักษณะของการต่อยอดจากพัฒนาการที่มีอยู่เดิม ซึ่งพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาในชุมชน
แออัดคลองเตย โดยมากเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอกชุมชน ซึ่งได้แก่นโยบายที่มาจากแผนนโยบายของรัฐบาล

ภาควิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....2548.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4774162025 : MAJOR HOUSING

KEY WORD : KLONG TOEY / HOUSING SETTLEMENT POLICY / SLUM

WATCHARAPOL TANGKOBLARP : AN EVOLUTION OF HOUSING SETTLEMENT POLICIES IN KLONG TOEY COMMUNITIES, BANGKOK. THESIS ADVISOR : KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, Ph.D., THESIS CO-ADVISOR : PREE BURANASIRI, 136 pp. ISBN 974-53-2783-2.

Klong Toey Communities, one of the largest slums in Thailand, was developed by several housing settlement policies. There is no research that has studied the evolution of housing settlement policies. Such research may provide guidance for staff and policy makers who work in community development, especially slum areas.

This research analyzed the evolution of housing settlement policies in Klong Toey communities which included factors of policymaking. Data and information was collected by content analysis and in-depth interviews. The interviewees consisted of two groups which were (1) Policy makers and staff and, (2) Klong Toey inhabitants and NGOs. The population was specified by judgment sampling. The information from documents and interviews was analyzed using a System Model. The research was validated by using a focused group interview from a part of the same population.

This research found that an evolution of housing settlement policies in Klong Toey communities began in 1957, when the solution was done by violent eviction. Nonetheless, it was not success as a result from protesting and calling for rights of the residents. After that, since 1973, National Housing Authority (NHA) has appeared to solve the housing problem with convention, regulation and restriction of using land of Port Authority of Thailand (PAT), developed to housing settlement policies by (1) Flat construction, (2) Model scheme of housing settlement solution in Klong Toey's slum by apportioning the area into specific zones, and separating the development into steps including (2.1) Site and Services (70 rais) (2.2) Slum upgrading (Lock 1-6) and (2.3) Slum Relocation to both nearby areas and outskirts (such as Watcharaphol community). Induced by fire, flats were urgently built in the last phase.

Factors effecting the evolution of policies consisted of calls for rights of residence for the inhabitants, characteristics of dwelling, and PAT's land use restrictions. The factors were influence by several environmental variables which were (1) economic environment, (2) social and historical environment, (3) geological environment, (4) cultural environment and (5) trust and distrust of NHA's housing policy action.

Though each stage of the evolution of housing settlement policies in Klong Toey communities was related to the others, they did not evolve by step by step. The evolution was effected by external factor that was government policy.

Department of.....Housing.....Student's signature.....*Watcharapol*
Field of study.....Housing.....Advisor's signature.....*K. Panitchpakdi*
Academic year.....2005.....Co-advisor's signature.....*Pree*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยการให้ความรู้และความเอาใจใส่จาก อาจารย์ ปรีดี บุรณศิริ และ อาจารย์ ดร.กฤษณัททพ พานิชภักดิ์ ที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ชวลิต นิตยะ และ คณะกรรมการสอบ คุณพรศักดิ์ บุญโยดม รองผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ระหัตถ์ โรจนประดิษฐ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการเข้าร่วมสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำและความรู้ต่างๆ ในการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งมีค่าอย่างยิ่ง และขอขอบคุณต่อคณาจารย์ทั้งหลายที่ประสาทวิชาความรู้ต่างๆ ให้กับผู้วิจัยจนสามารถสำเร็จเป็นงานวิทยานิพนธ์

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณกลุ่มประชากร ที่ได้สละเวลาให้ผู้วิจัยได้เข้าพบและ สัมภาษณ์ในข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาครั้งนี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ผู้วิจัยได้ไปติดต่อ เก็บข้อมูลและนัดสัมภาษณ์กลุ่มประชากร ที่ได้ดำเนินการอย่างเอื้อเฟื้อ รวมถึง คุณอุบลวัลย์ เสฏฐัตต์ และ คุณสัญญา หวะสุวรรณ ที่ช่วยในการติดต่อประสานงานในการติดต่อบุคคลระหว่างการวิจัย และขอขอบคุณ คุณแมนพงษ์ ธารภูมิพิพัฒน์ ในความอนุเคราะห์ด้านอุปกรณ์เครื่องพิมพ์ คุณสุวัฒน์ ธาดาวุธ ในการช่วยร่าง บางส่วนของบทคัดย่อภาษาอังกฤษ คุณทรงธรรม แสงแก้ว และคุณณัฐพล ธีรเจริญสุข สำหรับสถานที่ในการทำงานบางช่วง รวมถึงเพื่อนนิสิตทุกท่านที่ได้เอื้อน้อม ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาที่มีประโยชน์ ทั้งระหว่างการศึกษา และการดำเนินการวิจัยครั้งนี้

ท้ายสุดนี้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อครอบครัวของข้าพเจ้า ที่ได้ให้การสนับสนุน ในการศึกษาของข้าพเจ้าตลอดมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฐ
สารบัญแผนที่.....	ฑ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของงานวิจัย.....	10
3. ขอบเขตของงานวิจัย.....	10
4. ข้อจำกัดของงานวิจัย.....	11
5. คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย.....	11
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์.....	12
1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนแออัด.....	12
1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด.....	12
1.2 นัยยะความสำคัญของการเป็นชุมชนแออัด.....	12

1.3 การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด.....	13
1.4 ประเภทของชุมชนแออัด.....	14
1.5 นิยามชุมชนนุกรุก.....	14
1.6 ลักษณะเกี่ยวกับผู้อยู่อาศัยในสลัม.....	15
1.7 แนวคิดการปรับปรุงชุมชนแออัด.....	16
1.8 แผนการพัฒนาชุมชนแออัดที่ยั่งยืน.....	19
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	21
2.1 ปัญหานโยบาย.....	23
2.2 ลักษณะปัญหา นโยบาย.....	23
2.3 วิธีการระบุประเด็นปัญหา.....	24
2.4 ทางเลือก.....	24
2.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	26
2.6 ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	27
2.7 วัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	28
2.8 ปัจจัยการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	30
2.9 ตัวแบบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย.....	31
3. พัฒนาการของการแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกในกรุงเทพมหานคร.....	33
3.1 การแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2519.....	33
3.2 การแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกช่วงปี พ.ศ. 2519 - 2529.....	36
3.3 การแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2542.....	38

4. บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนบุงกรุก.....	42
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย.....	42
5.1 ผลจากการสร้างแฟลต.....	42
5.2 ผลจากการวางแผนแม่บทการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย.....	43
5.3 ผลการรื้อย้ายจากโครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตยระยะที่ 3.....	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	47
1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ.....	49
1.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	50
1.2 การดำเนินการ.....	50
2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ.....	51
2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	53
2.2 การเก็บข้อมูล.....	54
3. การตรวจสอบข้อมูล.....	55
3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	55
3.2 การดำเนินการวิจัย ในขั้นการตรวจสอบข้อมูล.....	55
4. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	57

บทที่ 4 ประวัติความเป็นมา และสภาพก่อนการเปลี่ยนแปลงของชุมชนแออัดคลองเตย.....	58
1. ประวัติความเป็นมา ชุมชนแออัดคลองเตย.....	58
2. สภาพของชุมชนแออัดคลองเตย ก่อนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย.....	61
3. สรุปสภาพชุมชนแออัดคลองเตยก่อนการพัฒนา.....	67
4. ข้อมูลชุมชนคลองเตยในปัจจุบัน.....	68
บทที่ 5 พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย.....	72
1. โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย – การสร้างแฟลตระยะที่ 1 และ 2.....	73
2. การวางแผนแม่บทโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 1).....	84
3. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 2).....	91
4. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 3)	
– การรื้อย้ายไปยังชุมชน ช. วัชรพล.....	93
5. การสร้างแฟลตระยะที่ 3.....	98
6. สรุปพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย.....	101
7. สรุปปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย.....	112

	หน้า
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	116
1. สรุปผลการวิจัย.....	116
2. อภิปรายผล.....	122
3. ข้อเสนอแนะ.....	130
4. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	131
รายการอ้างอิง.....	132
ประวัติผู้เขียน.....	136

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย.....	28
ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนหน่วยที่พัก แยกตามกลุ่มรายได้.....	75
ตารางที่ 5.2 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัวที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่.....	87
ตารางที่ 5.3 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัวตามที่ได้วางแผนที่จะบรรจุผู้อยู่อาศัยใน พื้นที่ใหม่.....	87
ตารางที่ 5.4 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัว โครงการปรับปรุงชุมชนคลองเตย.....	92
ตารางที่ 5.5 แสดงการวิเคราะห์และจำแนกปัจจัยในการกำหนดนโยบาย.....	114
ตารางที่ 5.6 แสดงการจำแนกปัจจัยการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามช่วงการพัฒนาที่อยู่อาศัย.....	115
ตารางที่ 6.1 แสดงจำนวนและความหนาแน่นในช่วงพัฒนาการต่างๆ.....	119

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการย้ายชุมชนไปที่ใหม่(Relocation).....	5
ภาพที่ 1.2 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing).....	5
ภาพที่ 1.3 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Re-adjustment).....	6
ภาพที่ 1.4 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการปรับผังและแบ่งแปลงใหม่ (Reblocking).....	7
ภาพที่ 4.1 ภาพถ่ายทางอากาศของพื้นที่ท่าเรือและชุมชนคลองเตย ปี พ.ศ. 2514.....	58
ภาพที่ 4.2 แสดงบริเวณโดยรอบชุมชน.....	60
ภาพที่ 4.3 แสดงตำแหน่งชุมชนในคลองเตย ปี พ.ศ. 2519.....	61
ภาพที่ 4.4 สภาพชุมชนคลองเตย ปี พ.ศ. 2514.....	61
ภาพที่ 4.5 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย พ.ศ. 2514.....	62
ภาพที่ 4.6 แสดงสภาพในชุมชนแออัดคลองเตย.....	63
ภาพที่ 4.7 แสดงการประกอบอาชีพในชุมชน.....	64
ภาพที่ 5.1 แสดงการเข้าเฝ้ากราบบังคมทูลถวายรายงานโครงการปรับปรุงสลัมคลองเตย เมื่อ วันที่ 18 มิถุนายน 2516.....	77
ภาพที่ 5.2 แสดงลักษณะอาคารเคหะชุมชนคลองเตย.....	82
ภาพที่ 5.3 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยก่อนและหลังการพัฒนา.....	89
ภาพที่ 5.4 แสดงสภาพถนนภายในโครงการ.....	90
ภาพที่ 5.5 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยในชุมชน ช.วีรพล.....	96

สารบัญแผนที่

	หน้า
แผนที่ 1.1 แสดงตำแหน่งชุมชนแออัดคลองเตยในกรุงเทพมหานคร.....	8
แผนที่ 1.2 แสดงที่ตั้งชุมชนแออัดคลองเตย.....	9
แผนที่ 1.3 แสดงตำแหน่งการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย.....	9
แผนที่ 5.1 แสดงตำแหน่งโครงการเคหะชุมชนคลองเตย.....	82
แผนที่ 5.2 แสดงผังโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย ในการประกอบพิธีสาร.....	86
แผนที่ 5.3 แสดงตำแหน่งโครงการแฟลตระยะที่ 3.....	99
แผนที่ 5.4 แสดงสภาพชุมชนก่อนการเริ่มนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย.....	101
แผนที่ 5.5 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 2.....	102
แผนที่ 5.6 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 3.....	102
แผนที่ 5.7 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 4.....	103
แผนที่ 5.8 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 5.....	104
แผนที่ 5.9 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 6.....	104
แผนที่ 5.10 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายในช่วงที่ 7.....	105

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอน ของนโยบาย.....	29
แผนภูมิที่ 2.2 แสดงตัวแบบทฤษฎีระบบ.....	32
แผนภูมิที่ 3.1 แสดงวิธีการดำเนินการวิจัย.....	48
แผนภูมิที่ 6.1 แสดงพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย.....	118
แผนภูมิที่ 6.2 แสดงการเปรียบเทียบพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชน แออัดคลองเตยกับพัฒนาการของการแก้ไขปัญหชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร.....	122

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย ที่นับได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา ได้เปลี่ยนการตั้งถิ่นฐานจากหมู่บ้านมาสู่เมืองใหญ่และเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 (ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล, 2544: 1) โดยประชากรในเมืองของประเทศกำลังพัฒนา มีอัตราการของจำนวนประชากรเพิ่มร้อยละ 4 ต่อปีในเขตเมือง ทำให้แนวโน้มของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองตามการคาดการณ์จำนวนประชากรนั้นเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มีจำนวนประชากรมากเกินไปที่จะอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจากการพัฒนาของประเทศไทยที่เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม ไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ทำให้การพัฒนาในส่วนพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างก้าวกระโดด เนื่องจากกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนในชนบทบางส่วน เดินทางอพยพย้ายถิ่นเข้ามาสู่กรุงเทพมหานครเพื่อหางานทำ แต่ด้วยรายได้ที่มีไม่มาก ประกอบกับประเภทของที่อยู่อาศัยในสมัยก่อนยังไม่มีความเหมาะสมมากนัก และการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยมีราคาสูง ทำให้เกิดการอยู่อาศัยกันอย่างแออัดในพื้นที่ที่จำกัด และบางส่วนก็ได้บุกรุกพื้นที่ว่างเปล่าทั้งของราชการและเอกชนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย และนอกจากการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองแล้ว ความยากจนของคนที่อยู่ในเมือง ที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ที่ทำให้คนจนในเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงไม่ทันนั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัยอันนำไปสู่การเกิดชุมชนแออัด

โดยปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง ที่นำไปสู่การเกิดเป็นชุมชนแออัดนั้น มีประเด็นอยู่ 5 ข้อ (ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล, 2544: 92) คือ

1. ที่ดินที่คนจนตั้งบ้านเรือนมักเป็นที่ไม่เหมาะกับการตั้งถิ่นฐาน เช่น ที่น้ำท่วมถึง อยู่ใต้ทางด่วน อยู่ใกล้โรงงานหรือที่ทิ้งขยะ

2. รัฐบาลมักมองว่าที่ดินส่วนใหญ่ที่คนจนใช้ตั้งบ้านเรือน ถูกครอบครองโดยผิดกฎหมาย จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการครอบครองที่ดิน โดยความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและการครอบครองที่ดินมีผลเสียต่อเนื่อง คือ ทำให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในละแวกบ้านต่ำ

3. รัฐบาลปฏิเสธที่จะช่วยเหลือปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อทำให้ที่อยู่อาศัยเมืองดีขึ้น เพราะกลัวว่าการทำเช่นนั้นจะเป็นการยอมรับว่าการบุกรุกเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย คนจนจึงมีการช่วยเหลือตัวเองในเรื่องนี้ เช่น แอบต่อน้ำต่อไฟจากท่อหรือสายของทางการ หรือต่อจากเพื่อนบ้าน

4. ความไม่เต็มใจของรัฐบาลที่จะรับรู้การจัดตั้งองค์กรชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นในชุมชนยากจนเพื่อหาทางขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการจัดหาบริการขั้นพื้นฐานในเมือง ซึ่งรัฐต้องจัดให้ทุกชุมชนที่ถูกกฎหมาย

5. สภาพเศรษฐกิจของคนจนเมือง ทำให้ความจำเป็นที่ต้องมีที่อยู่อาศัยในใจกลางเมือง ซึ่งสามารถทำให้เข้าถึงรายได้ และการทำงานประจำวันได้สูงสุด แต่ที่ตั้งเหล่านี้มักจะเป็นที่ซึ่งมีความไม่มั่นคงในการครอบครองมากที่สุด เพราะเป็นที่ซึ่งมีการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินอย่างรวดเร็ว และมีความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดินมากที่สุด

โดยรัฐบาลสมัยที่ผ่านมาในอดีต ได้พยายามหาแนวทางในการแก้ไข โดยมีการตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนขึ้น ในสังกัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534: 10) เพื่อป้องกันรักษาบูรณะ และฟื้นฟู ตลอดจนรื้อล้างอาคารที่เสื่อมโทรม ผุพัง ซึ่งผลของการดำเนินงานในเวลานั้นก็คือ การรื้อล้างสลัมบริเวณกรมทางหลวงแผ่นดิน การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่าวาสุกรี และการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนทั่วไปได้เช่าซื้อ ที่หมู่บ้านประชาชนิเวณ 1 และ 2 เป็นต้น นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขชุมชนแออัดในขณะนั้น เป็นไปในลักษณะรื้อล้างและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นมาใหม่แทนที่สิ่งเดิม แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้ลดน้อยลงให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครได้

ปัญหาชุมชนแออัดในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร เป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยในเบื้องต้นชุมชนแออัดได้ถูกมองว่าเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมที่ต้องกำจัดให้หมดไป โดยวิธีการรื้อล้าง (Clearance) จวบจนภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2516 และ ปี พ.ศ. 2519 ได้เกิดการเคลื่อนไหวและเรียกร้อง รวมถึงการระดมกำลังชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและบุกรุก อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในสังคม จนเกิดการเปลี่ยนแนวความคิดจากสิ่งที่ต้องกำจัดสลัมให้หมดสิ้น ไปสู่ฐานะของผู้ด้อยโอกาสที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากทุกฝ่าย

โดยเมื่อปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลปฎิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยโอนกิจการทรัพย์สิน หนี้สิน ของกองเคหสถานสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กิจการของสำนักปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลกรุงเทพ และกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ ดังนั้นการเคหะแห่งชาติจึงได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้ คือ

1. จัดให้มีอาคารสงเคราะห์เพื่อให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะสถานของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือจัดหาที่ดิน
4. ปรับปรุงชุมชนแออัด

ปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน เนื่องจากจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีเป็นจำนวนมาก โดยภายหลังจากการตั้งการเคหะแห่งชาติ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ก็ได้มีการพัฒนาเรื่อยมา ซึ่งมีการใช้วิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ (2534: 2) ได้ประมาณจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดว่ามีทั้งสิ้น 160,000 ครั้วเรือน และมีเพียง 50,000 ครั้วเรือน ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วในลักษณะการปรับปรุงในที่ดินเดิม และในลักษณะการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ยังคงเหลืออีกประมาณ 110,000 ครั้วเรือน ที่รัฐต้องให้การดูแลและช่วยเหลือ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งจากกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ เทศบาลเมืองในเขตปริมณฑล องค์กรเอกชนและประชาชน ตลอดจนหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างมีเอกภาพและคุณภาพดังนี้

1. ให้นำหน่วยงานราชการท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมือง เป็นหน่วยงานหลักประสานการกำหนดพื้นที่เป้าหมายมิให้ซ้ำซ้อนกัน

2. ให้การเคหะแห่งชาติ เข้าร่วมดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย

3. ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดให้มีบริการสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ บริการสังคม และการส่งเสริมอาชีพ พร้อมทั้งร่วมปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินของตน

4. สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและประชาชน

โดยแนวนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ฝ่ายปรับปรุงชุมชน (เดิมฝ่ายปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม) การเคหะแห่งชาติยึดถือเพื่อวางแผนและวางแนวทางการปฏิบัติการ คือ

1. ปรับปรุงชุมชนแออัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในอนาคต

2. การปรับปรุงทางด้านสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการต่างๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การสนับสนุน

3. ปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีขึ้น

4. ปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดินเพื่อให้ความมั่นคงกับผู้อยู่อาศัย

5. เป็นแกนกลางในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในการปรับปรุงชุมชน

และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการปรับปรุงชุมชนแออัด และตอบสนองต่อความเป็นจริงในสภาพที่การเคหะแห่งชาติได้สำรวจพบ จึงได้มีการกำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็น 3 ประการ (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534: 12-13) คือ

1. การปรับปรุงทางกายภาพ

การดำเนินการด้านกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน และการป้องกันอัคคีภัย โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด ให้แก่การเคหะแห่งชาติ โดยต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้อยู่อาศัย

2. การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม

การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อทำหน้าที่แทนผู้อยู่อาศัยในชุมชน ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชน และเป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชน โดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย โครงการด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ เช่น การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน โครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การให้ทุนประกอบธุรกิจขนาดย่อม เป็นต้น โดยการเคหะแห่งชาติได้เข้าร่วมกับกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการด้านนี้

3. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน

การดำเนินการด้านความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน ใช้วิธีการคือ

ก. ขอความร่วมมือของเจ้าของที่ดินทำสัญญาให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุง ให้อยู่อาศัยต่อไปอย่างน้อย 5 ปี

ข. ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน

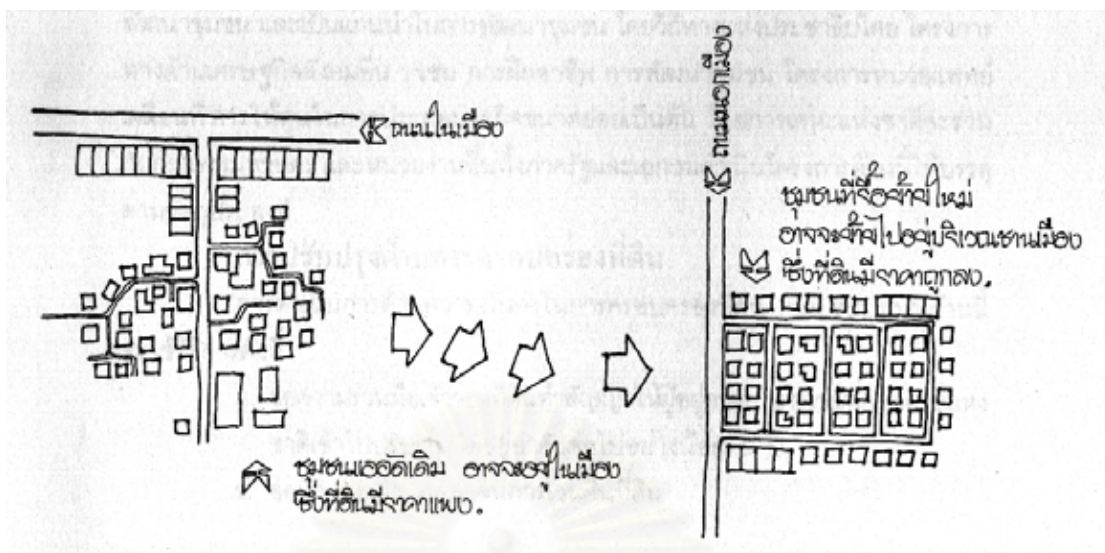
ค. แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชน แออัดกับความมั่นคงในชุมชนแออัดนั้น

ง. ให้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พรบ.ควบคุมอาคาร พรบ.การเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะออกตามมา เช่น พรบ.ปรับปรุงชุมชนแออัดด้วย

ในการปรับปรุงชุมชนแออัดให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว การเคหะแห่งชาติ (กคช.) มีแนวทางในการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆตามความเหมาะสม และความเดือดร้อนของชุมชน (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534) ดังนี้

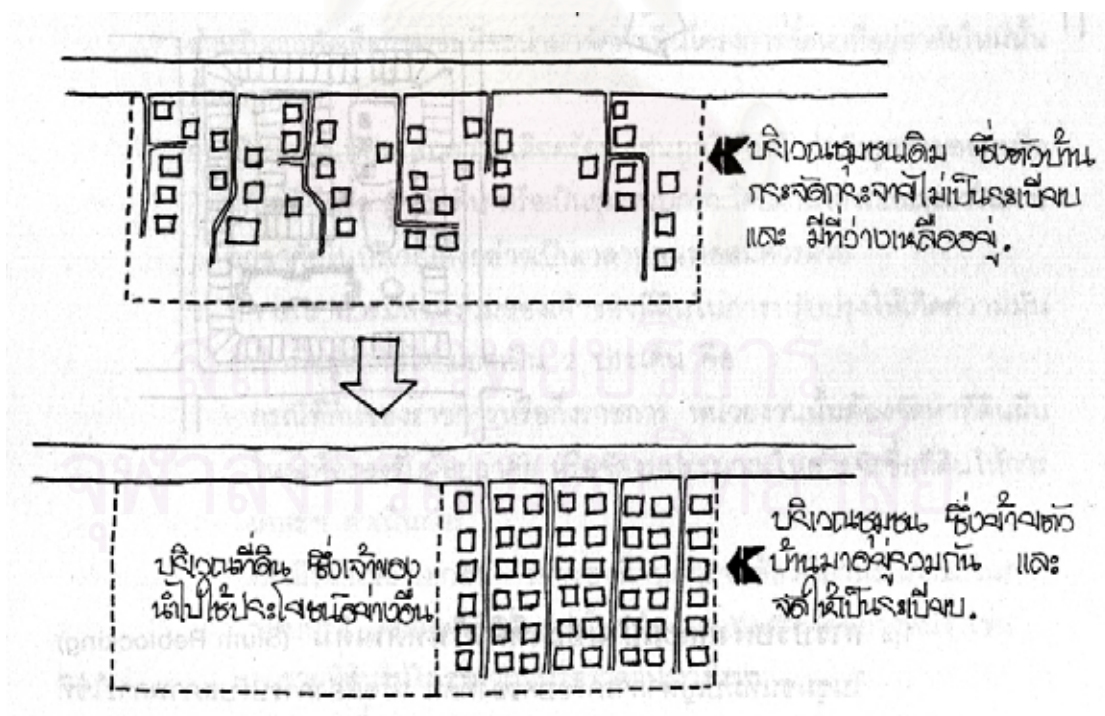
1. โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย เจ้าของที่ดินภาครัฐและเอกชน มีวิธีการดำเนินการดังนี้

1.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดจากพื้นที่เดิมไปอยู่ในที่ดินผืนใหม่ โดย กคช. เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ หรือได้เช่าระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้น จำเป็นต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วย และ กคช. จะแบ่งแปลงพัฒนาที่ดินทางด้านสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่ กคช. หรือสถาบันการเงินต่อไป



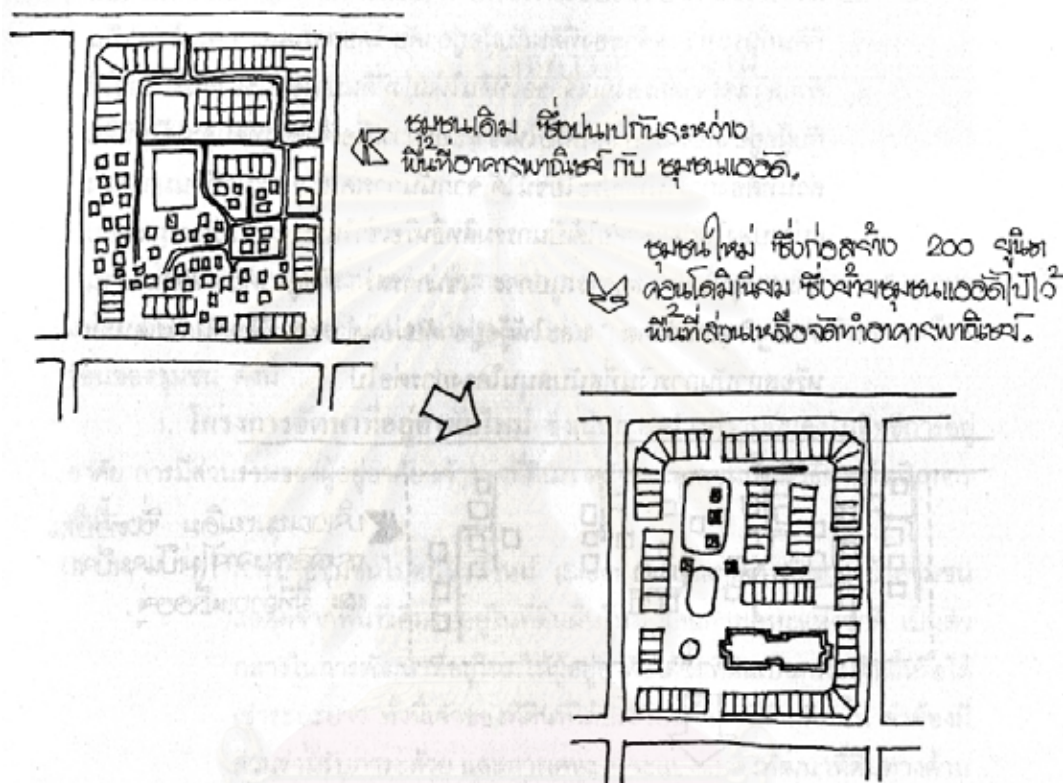
ภาพที่ 1.1 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการย้ายชุมชนไปที่ใหม่ (Relocation)

1.2 การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดย กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของผู้อยู่อาศัยให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูกหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้น กคช. จะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่นการสร้างที่อยู่อาศัย พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป



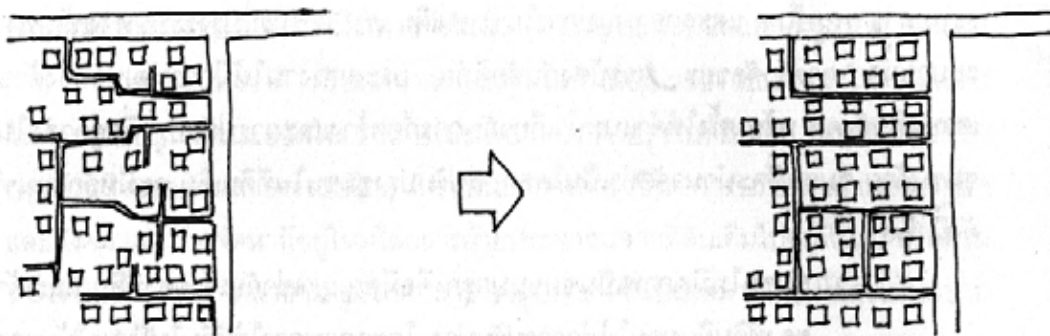
ภาพที่ 1.2 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)

1.3 การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐหรือในชุมชนที่จะต้องมีการจัดการที่ดินใหม่ กคช. จะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานงานกับแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันเจ้าของที่ดิน ได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตนเอง และผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อย่างถาวรอีกด้วย ทั้งนี้หลักการนี้จะเป็นไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น



ภาพที่ 1.3 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment)

1.4 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินใหม่ (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็เข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดิน โดยถือหลักใครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัย รวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป



ภาพที่ 1.4 แสดงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบการปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินใหม่ (Reblocking)

สำหรับการคัดเลือกชุมชนที่จะนำมาจัดทำเป็นโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่นั้น กคช. มีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน เช่น ถูกไฟไหม้ กำลังถูกย้ายหรือถูกไล่ที่ รั้วที่ถูกเวนคืน หรือเป็นชุมชนนุกรุก โดยคำนึงถึงระยะเวลาในการอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวเป็นเวลานานพอสมควรด้วย

ข. พิจารณาการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในการปรับปรุงให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยแยกเป็น 2 ประเด็นคือ

(1) กรณีที่ดินของราชการหรือกึ่งราชการ หน่วยงานนั้นต้องจัดหาที่ดินผืนใหม่เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัย หรือจัดงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินให้ กคช. ดำเนินการ

(2) กรณีที่ดินของเอกชน เจ้าของที่ดินควรจะต้องมีส่วนร่วมในการปรับปรุง โดยยอมเสียผลประโยชน์บางส่วนอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น

- ขายที่ดินให้ในราคาถูก
- จ่ายค่าธรรมเนียมเป็นการชดเชย
- ยินยอมให้มีการเช่าเป็นสัญญาระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม
- จ่ายเงินค่าปรับปรุงที่ดินร่วมกับการเคหะแห่งชาติ

2. โครงการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) เป็นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในชุมชนเดิม เช่น การปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ การกำจัดขยะ การป้องกันอัคคีภัย ประสานงานให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อสร้างและการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนด้วย ชุมชนที่จะนำมาจัดทำเป็นโครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม กคช. มีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

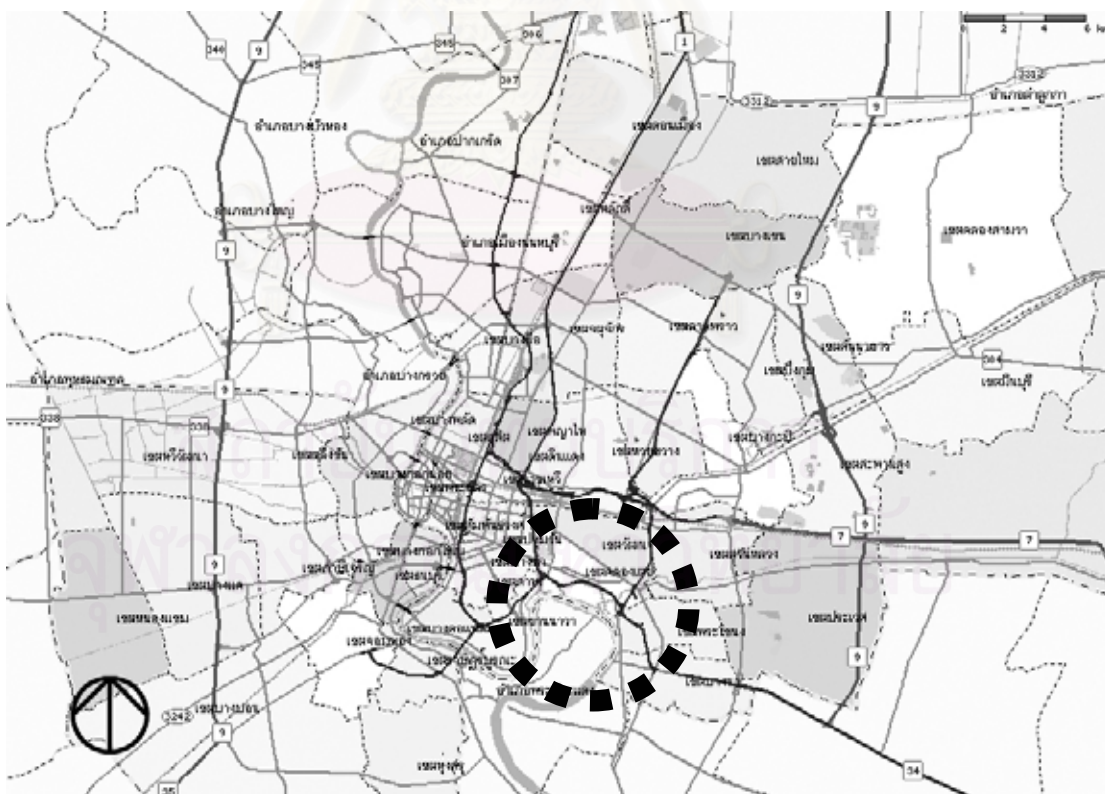
2.1 ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือมีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง โดยสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น เป็นศูนย์การค้า หรือถูกเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปการ เป็นต้น

2.2 ขนาดและอายุชุมชน ต้องเป็นชุมชนที่มีขนาดเกิน 30 หลังคาเรือน และมีอายุชุมชนเกิน 10 ปีขึ้นไป

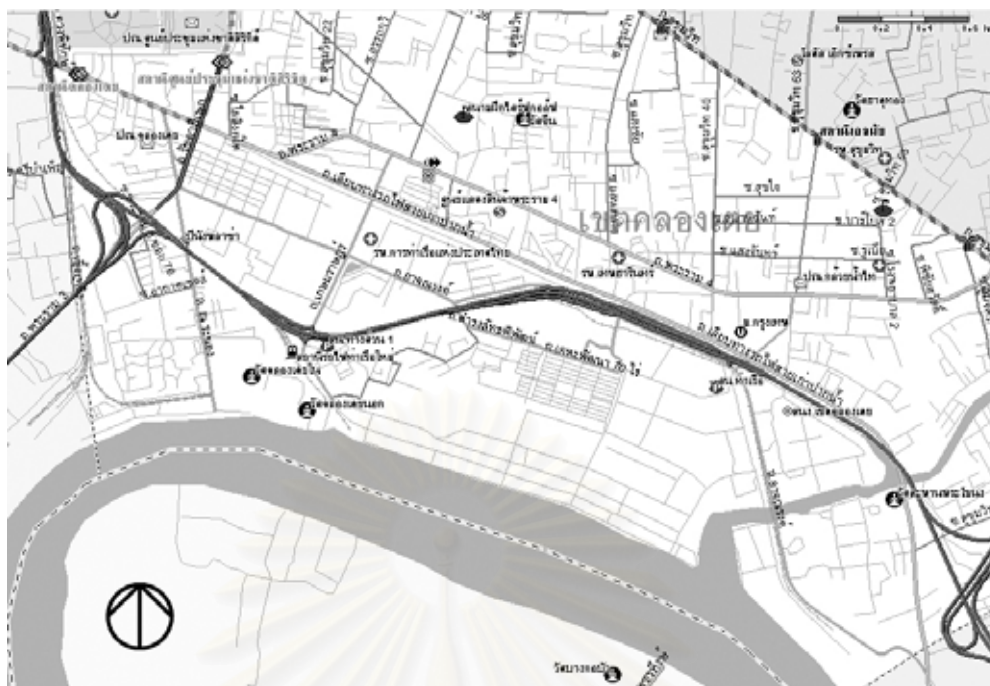
2.3 ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ สภาพทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกิน 50% ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชน หรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบการกำจัดขยะในชุมชน

2.4 ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าหรือประปาเป็นของตนเอง หรือมีไม่ถึง 40% ของทั้งชุมชน

ชุมชนแออัดคลองเตย เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณท่าเรือคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ดังแสดงตำแหน่งชุมชนในแผนที่ 1.1 และ 1.2 ชุมชนแออัดคลองเตยที่มีพื้นที่ครอบคลุมประมาณ 432 ไร่ โดยเริ่มมีการเข้ามาอยู่อาศัยของชาวบ้าน ตั้งแต่ปี 2505 โดยแรกเริ่มมีผู้อยู่อาศัยประมาณ 200 ครัวเรือน และจากการเก็บข้อมูลของฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัดการเคหะแห่งชาติในปี 2529 พบว่ามีผู้อยู่อาศัยประมาณ 31,656 คน หรือประมาณ 5,276 ครอบครั้ว ทำให้นับได้ว่า ชุมชนแออัดคลองเตยเป็นชุมชนแออัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย

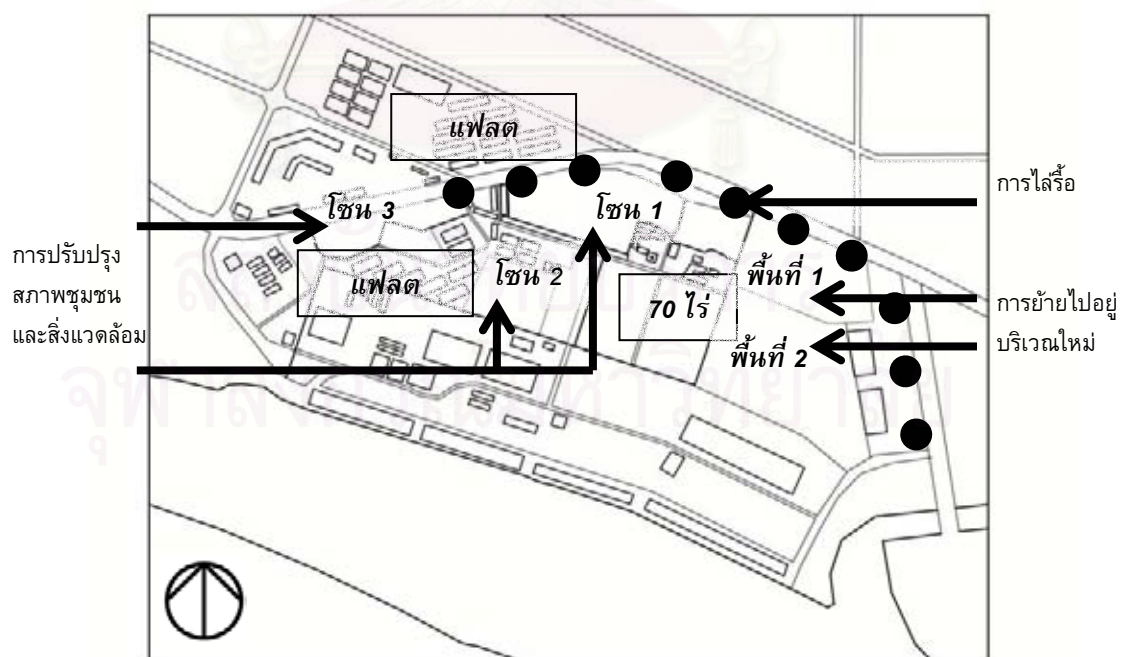


แผนที่ 1.1 แสดงตำแหน่งชุมชนแออัดคลองเตยในกรุงเทพมหานคร



แผนที่ 1.2 แสดงที่ตั้งชุมชนแออัดคลองเตย

ในช่วงปี 2521 - 2535 กคช. ได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร จำนวน 153 ชุมชน โดยชุมชนแออัดคลองเตยก็เป็นหนึ่งในโครงการ ที่ผ่านการดำเนินการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยด้วยแนวคิดและหลักการ รวมถึงวิธีการดำเนินการรูปแบบต่างๆของ กคช.



แผนที่ 1.3 แสดงตำแหน่งการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

ทั้งนี้การแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตยนั้น ได้มีการใช้วิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลาย ในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในพื้นที่นี้ ดังแสดงในแผนที่ 1.3 โดยจะเห็นว่า การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ได้ผ่านวิธีการเกือบทุกรูปแบบที่ใช้ในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดในประเทศไทย นับตั้งแต่การถูกไล่ออกจากบ้าน การสร้างแฟลต การประสานประโยชน์ทางที่ดิน การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ การปรับปรุงชุมชนเดิม และการปรับผังแบ่งแปลงในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นที่น่าสนใจถึงเหตุในการเปลี่ยนแปลงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ว่าเกิดขึ้นในลักษณะใดที่ทำให้มีการใช้รูปแบบการแก้ไขปัญหที่หลากหลายดังเช่นนี้

จากการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏถึงการรวบรวมการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตยอย่างต่อเนื่อง ปรากฏเพียงการศึกษาและวิเคราะห์แยกส่วนในแต่ละขั้นตอนของการแก้ไขปัญห โดยหากมีการศึกษาในลักษณะที่ต่อเนื่อง จะสามารถศึกษาถึงภาพรวมของการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในพื้นที่นี้ได้

จึงเห็นว่า การศึกษาถึงพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด โดยการใช่วิธีการแก้ไขปัญหที่หลากหลายเช่นนี้ ควรที่จะทำการศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างและบทเรียนในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด ซึ่งความเชื่อมโยงของการแปรเปลี่ยนรูปแบบการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตยนั้น น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาถึงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่ผ่านมารวมถึงเป็นบทเรียนในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยต่อไปในอนาคตอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

3. ขอบเขตของงานวิจัย

1. พื้นที่ที่ทำการศึกษา คือ ชุมชนแออัดคลองเตย ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พื้นที่ประมาณ 432 ไร่ และเป็นพื้นที่ที่ผ่านการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา จะดำเนินการศึกษาย้อนหลัง จากเมื่อเริ่มมีการวางนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ประมาณปี พ.ศ. 2516 จนถึงปี พ.ศ. 2538 ที่เป็นการย้ายประชาชนไปยังพื้นที่บริเวณอื่นและการสร้างแฟลต ระยะที่ 3 ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความต่อเนื่องของการดำเนินการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ที่ดำเนินการและวางนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยโดยการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากภายหลังจากปี 2538 จนถึงปัจจุบัน การเคหะแห่งชาติ ไม่ได้ดำเนินโครงการใดๆใหม่ในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

4. ข้อจำกัดของงานวิจัย

เนื่องด้วยเอกสารและหลักฐาน ที่บันทึกถึงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด คลองเตยนั้นหาได้ยาก ประกอบกับระยะเวลาในการศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด การศึกษาครั้งนี้จึงจะเป็นการ รวบรวม และนำเสนอถึงภาพรวมและประเด็นหลักของนโยบาย และแนวคิดในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย เป็นสำคัญ ส่วนรายละเอียดของขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่หากพบว่ามีประเด็น ที่น่าจะทำการค้นคว้าเพิ่มเติมนั้น จะได้นำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยต่อไป

ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตยอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ พบว่าไม่มีเอกสารและงานวิจัยที่ระบุถึงปัจจัย และที่มาในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยใน คลองเตยได้มากเพียงพอในการที่จะใช้เป็นข้อมูล ซึ่งในการนี้ ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากท่านอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายปรีดี บุรณศิริ ที่ได้อนุเคราะห์ในการสืบค้นเอกสารเพิ่มเติมจากคลังเอกสารของ ห้องสมุดของการเคหะแห่งชาติ ที่ไม่ได้เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าใช้งานได้ ทำให้สามารถเก็บข้อมูลเพิ่มเติม จากบันทึกที่ค้นพบมาได้อีกส่วนหนึ่ง

5. คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

นิยาม “ชุมชนแออัด” ตามการนิยามของการเคหะแห่งชาติ (2534) ให้ความหมายว่า บริเวณพื้นที่ ที่สภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้นหรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอยู่อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย หรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อ กฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือนต่อพื้นที่หนึ่งไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นประโยชน์ในการพัฒนาชุมชนแออัด โดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานต่างๆที่ดำเนินการ พัฒนาชุมชนแออัด ในการที่จะได้ศึกษาถึงบทเรียนในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาของชุมชนแออัด คลองเตย รวมถึงเป็นการทบทวนถึงบทเรียนของนโยบายในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ได้ เกิดขึ้นและใช้ดำเนินการมาโดยมีชุมชนแออัดคลองเตยเป็นตัวอย่าง ซึ่งน่าจะสามารุณใช้เป็นบทเรียนใน การศึกษา เพื่อนำไปสู่การวางนโยบายการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยต่อไปได้

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนแออัด

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด (บุญเทียม เขมาภิรัตน์ และคณะ, 2531)

1.1.1 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเมือง

ทฤษฎีหนึ่งที่อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดชุมชนแออัด คือ ทฤษฎีวงแหวนรอบศูนย์กลางของ Robert E. Park และ Eaness W. Burgess ซึ่งอธิบายว่าชุมชนแออัดมักจะเกิดรอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ในระยะแรกของการเกิดเมือง พื้นที่บริเวณนั้นจะเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูง แต่เมื่อเมืองขยายขนาดเพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยต่อไป จึงย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ในเขตชานเมือง ทำให้กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม หรือธุรกิจต่างๆ ได้ย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ จนที่สุดกลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ไม่มีการบูรณะที่อยู่อาศัยอย่างดีพอ จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองอีกลักษณะหนึ่งคือ การขยายตัวตามเส้นทางคมนาคม คนงานที่ทำงานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแหล่งอาชีพเหล่านั้น จะตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างแออัด 2 ข้างทาง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงานและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นตาม 2 ข้างทาง

1.1.2 การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และการบูรณะบ้านเรือน

เป็นแนวความคิดที่อธิบายการเกิดชุมชนแออัดในแง่ที่ว่า ผู้สร้างชุมชนแออัดคือผู้ที่ไม่สามารถมีบ้านที่ดีได้ และการจัดสรรบ้านที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินความสามารถที่คนเหล่านั้นจะซื้อหาได้ตามแนวความคิดนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ลักษณะ คือ เจ้าของที่ดินที่แบ่งเป็นแปลงเล็กๆ เพื่อสามารถทำกำไรจากการเช่าสูงสุด โดยไม่สนใจความแออัดของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยยากจนเกินไป ขาดความกระตือรือร้น มักง่าย ไม่ดูแลบ้านเรือนของตน และผู้ที่เกี่ยวข้องคือชุมชนส่วนรวม ที่ปล่อยให้ชุมชนแออัด โดยไม่ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

1.2 นัยยะสำคัญของการเป็นชุมชนแออัด

มีการแบ่งนัยยะสำคัญของการเป็นชุมชนแออัดได้เป็น 7 ประการ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ภาควิชาเคหการ, ไม่ปรากฏปีพิมพ์) คือ

1. ด้านกายภาพพบว่า ชุมชนแออัดมีลักษณะเหมือนแหล่งเสื่อมโทรมขาดแคลนสาธารณูปโภค
2. ด้านความหนาแน่นพบว่า ชุมชนจะมีความหนาแน่นในการอยู่อาศัยมาก
3. ด้านสุขอนามัยพบว่า ชุมชนแออัดมีลักษณะสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขาดความปลอดภัยในการอยู่อาศัย

4. ด้านสังคมและการศึกษา เข้าใจกันว่าเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นแหล่งอบายมุข ยาเสพติด และมีระดับการศึกษาน้อย ทั้งยังมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน

5. ด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง พบว่าตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นริมคลอง ริมถนน แต่ขาดเส้นทางหรือถนนที่จะใช้เข้าถึง หรือหากมีก็จะเป็นตรอกหรือซอยที่มีขนาดเล็ก มีที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน ตลาด โดยเฉพาะแหล่งงานที่ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก

6. ทางเศรษฐกิจ พบว่า ชาวชุมชนมีรายได้น้อย หาเช้ากินค่ำ มีอาชีพที่ไม่แน่นอน หรือกล่าวได้ว่าไม่มีความมั่นคงในอาชีพการงาน ในด้านของอาชีพนั้น ส่วนใหญ่ประมาณ 80% ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เป็นการประกอบอาชีพ “รับจ้างทั่วไป” รองลงมาคืออาชีพค้าขาย หาบเร่แผงลอย

7. ด้านสภาพการครอบครองที่ดิน ชุมชนแออัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนบุกรุกนั้น จะมีสภาพการถือครองที่ดินไม่มั่นคง ประสบปัญหาไล่ที่ ไม่มีกรรมสิทธิ์ หรือหากเป็นชุมชนบุกรุกก็ไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน แต่อย่างไรก็ดี ชุมชนบุกรุกจำนวนมากต้องเสียค่าเช่าที่ดิน หรือค่าเช่าหน้าดินแก่เจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่เป็นนายหน้าที่มีอิทธิพลในบริเวณนั้น

1.3 การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ (การเคหะแห่งชาติ, 2534) คือ

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทกรรมกร ซึ่งมีมากในชุมชนแออัดและส่วนมากเป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกัน และเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่อเจ้าของที่ดิน เมื่อมีการไล่รื้อในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มต่อต้านในปัจจุบันนอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัยเองแล้ว ยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอกและองค์กรต่างๆ ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

3. ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of Self Development) ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนทั้งราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานบางแห่งต้องทรุดโทรมลง และชุมชนที่ทรุดโทรมแล้วยังมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้นทั้งยังไม่สามารถขยับขยายออกไปจากที่เดิมอีกด้วย

4. ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of State Development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในแต่ละหน่วยงานโดยรัฐ

1.4 ประเภทของชุมชนแออัด

สามารถแบ่งประเภทชุมชนแออัดตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานได้เป็น 4 ประเภท (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534) คือ

1. ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนเก่าที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานมานานแล้วตั้งแต่ก่อนหรือพร้อมกับเมืองที่พัฒนาขึ้น การเคหะแห่งชาติถือเอาชุมชนที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปี เป็นชุมชนแออัดที่อยู่ในประเภทนี้
2. ชุมชนใหม่ หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบ และมีความเสื่อมโทรม หรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต
3. ชุมชนประเภทบุกรุก หมายถึง ชุมชนที่อยู่อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับความยินยอม หรือการรับรู้ใดๆจากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน หรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นบริเวณสาธารณะประโยชน์ เช่น ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณไฟไหม้ ชุมชนริมคลอง ชุมชนเลียบยาริมทางรถไฟ เป็นต้น
4. ชุมชนที่ต้องรื้อล้าง หมายถึง ชุมชนที่ถูกกำหนดว่าจะต้องรื้อล้าง หรือมีแนวโน้มจะต้องพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น ชุมชนที่อยู่ในเส้นทางของแผนการสร้างทางหลวงหรือแนวเวนคืน เพื่อนำไปใช้สาธารณะประโยชน์ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเป็นบริเวณพาณิชย์ยกรรม เนื่องจากการขยายตัวของเมืองเข้ามาถึงชุมชน

1.5 นิยามชุมชนบุกรุก (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ภาควิชาเคหการ, ไม่ปรากฏปีพิมพ์)

1. ชุมชนที่อยู่อาศัยเข้าไปครอบครอง ปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับความยินยอม หรือการรับรู้ใดๆจากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน
2. ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณไฟไหม้ ชุมชนริมคลอง ชุมชนที่เลียบยาริมทางรถไฟ เป็นต้น
3. ชุมชนที่อยู่อาศัยโดยไม่มีใบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีใบการครอบครองที่ดิน โฉนดที่ดิน หรือไม่มีสัญญาเช่า เป็นต้น
4. ชุมชนมีนัยยะขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย สามารถอยู่อาศัยในพื้นที่ได้เพียงชั่วคราว มักถูกไล่หรือย้ายชุมชนอยู่เสมอ ในบางแห่งแม้จะมีสัญญาเช่าที่ดินก็เป็นสัญญาเช่าระยะสั้น ซึ่งโดยส่วนมากมักเป็นคนที่เพิ่งย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ อพยพมาจากต่างจังหวัดและหาที่พักอาศัยชั่วคราว

1.6 ลักษณะเกี่ยวกับผู้อยู่อาศัยในสลัม

1.6.1 ลักษณะการอยู่อาศัยของคนในสลัม

จากการศึกษาของงามพิศ สัตย์สงวน (2537) โดยการส่งคนลงไปเก็บข้อมูลโดยอาศัยในพื้นที่สลัม เพื่อดูวิถีชีวิตของชาวสลัม พบว่า ลักษณะความเป็นอยู่ เป็นแบบปกติธรรมดาทั่วไป แต่ความสัมพันธ์ในชุมชนมีอย่างใกล้ชิด เนื่องจากพื้นที่ติดกัน แต่ก็ส่งผลให้ความเป็นส่วนตัวมีลดน้อยลงตามไปด้วย

1.6.2 ลักษณะของผู้อยู่ในสลัม (อคิน รพีพัฒน์, 2524)

1. จำนวนประชากรในครัวเรือนมีจำนวนมากกว่าค่าเฉลี่ยของคนในชาติ
2. ครึ่งหนึ่งของหัวหน้าครอบครัวเป็นคนที่ยอพยพมาจากพื้นที่หรือจังหวัดอื่น
3. อาชีพส่วนใหญ่ของคนในสลัมคือ แรงงาน และอาชีพเร่ขายของ

1.6.3 ความสนใจของคนในสลัม (อคิน รพีพัฒน์, 2524)

1. สภาพการอยู่อาศัย ได้แก่ปัญหาการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย รวมไปถึงปัญหาด้านอค์ศิกัย และการไล่ที่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของการอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่นมากเกินไป รวมถึงขาดการวางแผนทางกายภาพสำหรับการอยู่อาศัยอีกด้วย

2. การมีงานทำ แรงงานส่วนมากในสลัมเป็นแรงงานรายวัน โดยมีทั้งเป็นแรงงานที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือ

3. การศึกษาและพฤติกรรมของเด็ก การศึกษาของเด็กมีน้อยเนื่องจากความยากจน

1.6.4 ปัญหาทางด้านกฎหมายที่ชาวสลัมประสบ (อคิน รพีพัฒน์, 2524)

1. การช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น กรณีไฟไหม้แล้วเกิดการรื้อย้าย องค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่จะมีหน่วยกฎหมายสนับสนุน แต่ชาวบ้านไม่มี

2. ในกรณีการจ้างงาน การถูกโกงค่าแรง คนงานไม่สามารถขึ้นศาลได้ เนื่องจากขาดทั้งเงินและเวลาในการไปขึ้นศาล

3. ปัญหาด้านทะเบียนราษฎร เนื่องจากบางที่เป็นอยู่อาศัยแบบผิดกฎหมายทำให้ไม่สามารถขึ้นทะเบียนราษฎรได้ เช่น ไม่สามารถจดทะเบียนบ้านได้ ซึ่งปัญหานี้จะส่งผลต่อไปเป็นปัญหาสังคมต่อ เช่น เด็กไม่สามารถเข้าเรียนได้

1.6.5 สาเหตุของการอยู่สลัม (Konochi Niitsu, 1986)

1. ความคุ้นเคยในการอยู่อาศัยและสังคมที่มีเพื่อนมาก
2. ได้สิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัย หรือจะได้สิทธิในการขึ้นอยู่แฟลต
3. การใกล้แหล่งงาน

1.6.6 ลักษณะของผู้ที่ย้ายที่อยู่อาศัยออกจากสลัม (Konochi Niitsu, 1986)

1. ย้ายออกทันที โดยย้ายออกในกรณีที่สามารถจ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ได้ โดยที่อยู่เดิม จะให้ญาติเข้ามาอยู่แทน
2. จะย้ายขึ้นไปอยู่แฟลตในระยะเวลาหนึ่ง จากนั้นจะขายแฟลตนั้นแล้วย้ายออกจากแฟลต
3. ในกรณีที่ถูกไล่ออ แล้วไม่สามารถอยู่ในที่ที่ดีขึ้นได้ ก็จะย้ายไปอยู่ที่สลัมแห่งใหม่แทน

1.6.7 ลักษณะของผู้อยู่อาศัยในสลัมที่จะสามารถพัฒนาตนเองออกจากสลัมได้ (Konochi Niitsu, 1986)

1. ขยันทำงาน
2. ให้และส่งเสริมการศึกษาแก่ลูกหลาน
3. มีญาติพี่น้อง ที่สามารถสนับสนุนทางการเงินได้
4. ต้องมีความตั้งใจที่จะอยู่ในที่ที่ดีกว่าสลัม

1.7 แนวความคิดการปรับปรุงชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534)

ทางภาครัฐบาลได้มีความตระหนักถึงปัญหาที่ตามมาจากการมีชุมชนแออัด จึงได้มีการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยที่ถาวรและมีความมั่นคง เห็นได้จากพัฒนาการในการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าว สรุปได้คือ

1. การก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ดำเนินงานโดยกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย
2. การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม (Slum Clearance) ก่อตั้งสำนักงานเพื่อแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นในปี พ.ศ. 2503 อยู่ในความดูแลของสำนักงานเทศบาลกรุงเทพฯ มีแนวคิดทั้งการป้องกันรักษาและบูรณะฟื้นฟูเมือง กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้างเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป โดยมีได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้าง

3. การรื้อล้างและสร้างแฟลต ปี พ.ศ. 2508 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ปัญหาชุมชนแออัดจากการรื้อล้างมาสร้างเป็นแฟลต เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาสูงขึ้น การขยายตัวของที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยากและไม่คุ้มค่า จึงได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยในแนวสูง อาคารหลังแรกที่สร้างตามนโยบายนี้เป็นเรือนไม้ ตั้งอยู่ที่ ดินแดง - ห้วยขวาง

4. การก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้รวบรวมหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดการเรื่องที่อยู่อาศัยเข้าไว้ด้วยกันเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2517 โดยใช้รูปแบบการรื้อล้างสร้างแฟลต ซึ่งเริ่มต้นโครงการแรกที่แฟลตดินแดง - ห้วยขวาง บ่อนไก่ และคลองเตย

5. การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading) จากนโยบายการรื้อล้างสร้างแฟลตที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้อีก ทั้งเป็นการผลักดันให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้อพยพไปสร้างชุมชนแห่งใหม่ต่อไปเรื่อยๆ การเคหะแห่งชาติ จึงได้ตั้งหน่วยงานชื่อ “สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม” เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2520 ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบทางกายภาพ การควบคุมการก่อสร้าง การตรวจสอบสภาพแวดล้อม ศักยภาพด้านสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เพื่อทำการจัดระบบชุมชนใหม่ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่อง “การให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย”

6. โครงการจัดสรรที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคและจัดที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน (Sites and Services with Core Unit) การปรับปรุงชุมชนแออัดโดยแนวคิดพื้んนคร ประสบปัญหาเรื่องเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ หรือการจัดซื้อที่ดินในเมืองที่ราคาสูงจนผู้อยู่อาศัยไม่สามารถรองรับภาระค่าใช้จ่ายได้ จึงมีการมองย้อนกลับไป ที่กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นมาตั้งแต่อดีตตามธรรมชาติที่ว่า “คนยอมมีหนทางหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้” เพียงแค่ภาครัฐสนับสนุนกิจกรรมบางส่วน เช่น การจัดหาที่ดิน จัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็น โดยแบ่งภาระให้เจ้าของที่อยู่อาศัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่มาทำการต่อเติมอาคาร เรียกโครงการลักษณะนี้ว่า “บ้านสร้างบางส่วน”

7. โครงการพื้んนคร (Land Tenure Consolidation Project) เป็นแนวความคิดที่เกิดจากข้อจำกัดในการปรับปรุงชุมชนซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการอยู่อาศัยในระยะยาวแก่ผู้มีรายได้น้อยได้ การเคหะแห่งชาติจึงนำวิธีการแก้ปัญหาโดยผ่านกระบวนการกลุ่มหรือชุมชน ให้กลุ่มผู้อยู่อาศัยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในโครงการ (People Participation) โครงการพื้んนคร ประกอบด้วย วิธีการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย จนกระทั่งได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ การจัดโครงสร้างที่ดินใหม่ (Land Re-blocking) การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่ (Relocation) การปรับแต่งโครงสร้างทางกายภาพ (Reconstruction) และการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)

1.7.1 รูปแบบการปรับปรุงสลัม

1. การรื้อล้าง (Clearance)

1.1 การย้ายผู้อาศัยพิจารณาจาก

- 1.1.1 รายได้และราคาของที่อยู่ใหม่
- 1.1.2 แหล่งงานและสถานที่ประกอบอาชีพ
- 1.1.3 แหล่งบริการทางสังคม เช่น สถานศึกษา สถานรักษาพยาบาล

1.2 การจ่ายเงินชดเชย ควรพิจารณารวมไปถึงความสามารถในการจ่าย ของผู้อาศัยในสลัมด้วย

2. การพัฒนาแบบชั่วคราว (Temporary Improvements)

2.1 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

- 2.1.1 สุขภาพและการสาธารณสุข
- 2.1.2 การศึกษา
- 2.1.3 การฝึกและส่งเสริมอาชีพ

2.2 การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค

- 2.2.1 ถนนและทางเข้าถึงต่างๆ
- 2.2.2 การจัดเก็บขยะ
- 2.2.3 การระบายน้ำ

3. การพัฒนาแบบถาวร

3.1 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

- 3.1.1 สุขภาพและการสาธารณสุข
- 3.1.2 การศึกษา
- 3.1.3 การฝึกและส่งเสริมอาชีพ

3.2 การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค

- 3.2.1 ถนน ทางเท้า และสะพานต่างๆ
- 3.2.2 การจัดเก็บขยะ
- 3.2.3 การระบายน้ำ
- 3.2.4 การจัดหาไฟฟ้าและน้ำประปา

3.3 กรรณสิทธิการถือครองที่ดิน

3.3.1 จัดพื้นที่สลัมให้เป็นพื้นที่สำหรับผู้มีรายได้น้อย

3.3.2 จัดให้สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

3.4 การพัฒนาความเป็นอยู่

3.4.1 จัดหาเงินให้กู้เพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัย

3.4.2 จัดหาวัสดุก่อสร้างที่มีราคาถูก

3.4.3 ให้คำแนะนำและสนับสนุนทางด้านเทคนิคการก่อสร้าง

1.8 แผนการพัฒนาชุมชนแออัดที่ยั่งยืน (การเคหะแห่งชาติ, กองประชาสัมพันธ์, 2540)

ปัจจุบันปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่หลายฝ่ายได้ตระหนักว่ามีความจำเป็นที่จะต้องระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้อย่างถาวรและมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการประสานงานในลักษณะพหุภาคีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชาวชุมชน อย่างใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวชุมชน

คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างถาวร ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ ภาคเอกชน และชาวชุมชน เพื่อร่วมกันจัดทำรายละเอียด แผนการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน เพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลในการปฏิบัติภายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8

สาระสำคัญของแผน

1. หลักการและแนวคิด

1.1 ปัญหาของคนจนในเมือง ถือเป็นปัญหาระดับชาติที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข โดยอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายอย่างมีขั้นตอนและสอดคล้องกับสมรรถนะที่มีอยู่ของชาวชุมชน

1.2 คนจนในเมืองถือว่าเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเศรษฐกิจเมือง จำเป็นต้องอาศัยอยู่ในเมืองร่วมกับ กลุ่มชนชั้นอื่นๆ ในลักษณะพึ่งพาและแบ่งปันซึ่งกันและกัน

1.3 การพัฒนาและแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง ควรกระทำอย่างครบวงจรโดยการพึ่งพาตนเองและชาวชุมชนเป็นพื้นฐานในการพัฒนา

1.4 คนจนในเมืองควรจะมีพัฒนาการและกระบวนการเรียนรู้ในการก่อสร้างตน โดยต้องสร้างความมุ่งมั่นเป็นสำคัญ หนุนให้เกิดการก่อสร้างตน และมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนให้เป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

1.5 กระบวนการและวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนเมืองควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้คนจนเมืองสามารถเลื่อนฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นได้ด้วยสมรรถนะของตนเองเป็นหลักและควรเป็นแบบผสมผสานในลักษณะร่วมกันคิดร่วมกันแก้ปัญหา

1.6 ส่งเสริมให้มีการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค และชนบทมากขึ้น และป้องกันการเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ต่างๆ

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อให้ชาวชุมชนแออัดและคนจนในเมืองมีทัศนคติที่มุ่งเน้นในการก่อสร้างสร้างตนเอง สามารถพัฒนาและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ให้หลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืน

2.2 เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนเมืองอย่างมีระบบครบวงจร

2.3 เพื่อเสริมโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเงิน การบริการทางสังคมของรัฐ

2.4 เพื่อเสริมสร้างองค์กรและกลไกของชุมชนที่เข้มแข็ง มีขีดความสามารถในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เป้าหมาย

3.1 พัฒนาอาชีพ และรายได้ของคนจนในเมือง เพื่อให้คนจนในเมืองมีอาชีพที่มั่นคง และมีรายได้สูงขึ้นจนพ้นขีดความยากจน

3.2 พัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัดอย่างครบวงจร ให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยได้ไม่น้อยกว่า 200,000 ครัวเรือน ภายในปี พ.ศ. 2549

3.3 จัดหาแหล่งที่ตั้งชุมชนและพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับชุมชนไร้รัฐ และการอพยพเข้ามาหางานทำของคนจนในชนบทไม่น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย

3.4 เพิ่มความสามารถของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็น ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ในหลายมิติ ตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่างๆเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (กุลธนะ ธนาพงศธร อ่างถึงโน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 4-6)

1. ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1 David Easton (1953) ให้คำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยรวม บุคคลและองค์กรที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ถูกต้องตามกฎหมายได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล ดังนั้นการกระทำต่างๆของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆของสังคมนั้นๆ

1.2 James Anderson (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย หรือนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับให้กฎหมาย นอกจากนั้นนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำหรือดำเนินการอย่างดียวอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

1.3 Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่า นโยบายของรับคือ กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับ สำหรับบุคคลและหน่วยงาน ในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

1.4 Thomas Dye (1984) ให้คำนิยามว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่เป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งที่ได้กระทำที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

1.5 Louis Koenig (1986) กล่าวว่า นโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

2. ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล

2.1 William Greenwood (1965) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้ให้ความหมาย ของนโยบายของรัฐว่า บรรดา การตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น

2.3 Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้นโยบายสาธารณะที่สำคัญ จึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

3. ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

3.1 Charles Jacop (1966) ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่างๆ

3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ

3.3 ทินพินท์ นาคะตะ (1973) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆให้แก่สังคม

กล่าวโดยสรุปตามความหมายข้างต้น อาจพิจารณาได้เป็น 2 แนวทางดังนี้ ในความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆเกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการทำงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

2.1 ปัญหานโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2545)

ปัญหา นโยบาย สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ โดยปัญหาแต่ละประเภทจะมีความยากง่ายในการแก้ปัญหาที่ต่างกัน ปัญหาทั้งสามประเภท คือ

ก. ปัญหาที่มีโครงสร้างแน่นอน (Well-Structured Problem)

เป็นปัญหาที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ปัญหาก็ค่อนข้างชัดเจน และมีเพียงหนึ่งหรือสองสามทางเท่านั้น นอกจากนั้นอรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการแก้ปัญหา ก็เป็นที่ยอมรับทั่วกันโดยสาธารณชน ผลที่จะได้รับก็ค่อนข้างแน่นอน หรือมีความเสี่ยงที่สามารถคำนวณได้

ข. ปัญหาที่มีโครงสร้างปานกลาง (Moderated-Structure Problem)

เป็นปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ปัญหาก็ค่อนข้างชัดเจน และอรรถประโยชน์ที่จะได้รับก็เป็นที่ยอมรับทั่วกันเช่นเดียวกับปัญหาประเภทแรก อย่างไรก็ตามปัญหาประเภทนี้มีผลลัพธ์ที่ไม่แน่นอน อาจจะไม่เกิดหรือไม่เกิดก็ได้ การคำนวณความน่าจะเป็นที่ผลลัพธ์จะเกิดขึ้นก็ทำไม่ได้

ค. ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (Ill-Structure Problem)

เป็นปัญหาที่ยุ้งยากที่สุด สลับซับซ้อนที่สุด มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดประเด็นปัญหาจำนวนมาก ทางออกที่จะแก้ไขปัญหามีหลายวิธีจนไม่จำกัด อรรถประโยชน์ก็ไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน นอกจากนั้นผลลัพธ์ก็ไม่มีทางทราบได้ การคำนวณหาความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ก็ทำไม่ได้ โดยปัญหาของนโยบายโดยทั่วไปมักเป็นปัญหาประเภทที่ 3 นั่นคือ เป็นปัญหาที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน และยากแก่การระบุให้ชัดเจนว่าปมปัญหาอยู่ที่ใด การแก้ปัญหาจึงลำบากมาก

2.2 ลักษณะปัญหา นโยบาย

1. ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence)

ปัญหา นโยบาย ในเรื่องหนึ่ง ๆ มักไม่สามารถพิจารณาแยกเด็ดขาดจากปัญหาเรื่องอื่น ๆ ได้ เนื่องจากมักจะเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับปัญหา นโยบาย เรื่องอื่น ๆ ตลอดเวลา การพิจารณาปัญหา นโยบาย จึงควรพิจารณาในลักษณะภาพรวมมากกว่าแยกพิจารณาทีละปัญหา

2. ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity)

ปัญหา นโยบาย จะมีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายและ/หรือนักวิเคราะห์นโยบาย สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับบุคคลหนึ่ง อาจจะไม่ใช่วิธีปัญหาของอีกคนหนึ่ง

3. ความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา (Artificiality)

ปัญหา นโยบาย ขึ้นอยู่กับการรับรู้และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคล มีลักษณะเป็นภาพที่รับรู้ร่วมกันของผู้กำหนดหรือผู้นิยาม จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามอัตวิสัยของผู้กำหนด ไม่มีตัวตนที่แท้จริง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย ปัญหา นโยบาย จะเปลี่ยนแปลงไปตามด้วย

4. ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamism)

ปัญหานโยบายแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ทางแก้ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยทั่วไป การแก้ปัญหาที่ถาวรจึงไม่มี เป็นเพียงการแก้ปัญหาหนึ่งซึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาเดิมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง

2.3 วิธีการระบุประเด็นปัญหาของนโยบายสาธารณะ

มีหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไป คือ การระบุประเด็นปัญหาได้ถูกต้องนั้นต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ โดยมีวิธีการที่สำคัญ 2 วิธี คือ การวิเคราะห์แยกประเภท (Classificational Analysis) และ ซินเนคติกส์ (Synectics)

1. การวิเคราะห์แยกประเภท เป็นเทคนิคที่มีประโยชน์ในการสร้างความชัดเจน ให้กับแนวคิดที่ใช้ในการนิยามและจัดกลุ่มสถานการณ์ที่เป็นปัญหาต่างๆ หลักการสำคัญที่ใช้เป็นพื้นฐานมีสองประการ คือ แบ่งอย่างมีเหตุผล (Logical Division) และ การจัดกลุ่มอย่างมีเหตุผล (Logical Classification) วิธีวิเคราะห์แยกประเภทจะช่วยให้นักวิเคราะห์ทราบได้ชัดเจนขึ้นว่า ปัญหาอยู่ที่จุดใด การแก้ปัญหาจึงทำได้ ถูกจุดและรวดเร็วขึ้น

2. ซินเนคติกส์ เป็นวิธีการที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้มนุษย์สามารถนึกเปรียบเทียบปัญหาที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน วิธีการนี้เชื่อในความคิดที่ว่า การมีโอกาสพบทวนถึงสถานการณ์ที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ลึกซึ้งและรอบคอบขึ้น ในการระบุประเด็นปัญหานั้น นักวิเคราะห์นโยบายอาจทำได้โดยการพยายามสร้างอุปมาอุปไมยหรือภาพเหมือน (Analogies) ขึ้นมาแล้วแสวงหาคำตอบจากภาพเหมือนที่สร้างขึ้นมานั้น

2.4 ทางเลือก

2.4.1 การพัฒนาทางเลือก

โดยทั่วไปทางเลือกมักกำหนดได้ไม่ยากนักจากความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสพการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหา จะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถมองเห็นทางเลือกหลายๆทางในการแก้ปัญหา ประเด็นสำคัญกว่าการมองเห็นทางเลือก คือการรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบาย ในการวิเคราะห์ทางเลือกนั้น มีเทคนิคและวิธีการที่มากมายหลายวิธีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ เช่น การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time-Series Analysis) การประมาณแนวโน้มแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Least-Squares Trend Estimation) การทำนายภัยธรรมชาติ (Catastrophe Methodology) การวิเคราะห์แบบแผนและโครงสร้างทฤษฎี (Theory Mapping) การวิเคราะห์เชิงเส้น (Path Analysis) การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้าและส่งออก (Input-Output Analysis) การวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเส้นตรง (Linear Programming) การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) และการประเมินความเป็นไปได้ (Feasibility Assessment Technique) เป็นต้น

2.4.2 การเสนอทางเลือก

การเสนอทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกนั้น ควรคำนึงถึงเกณฑ์ดังนี้

1. ประสิทธิภาพ คือ ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย การพิจารณาทางเลือกโดยใช้ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ทำได้ โดยการวิเคราะห์ว่าทางเลือกนั้น สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ก็ผ่านการพิจารณา ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่ายังไม่ผ่าน กล่าวโดยสรุปการพิจารณาทางเลือกโดยใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพ สามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง ในรูปของหน่วยของผลิตภัณฑ์หรือหน่วยของบริการ กับผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

2. ประสิทธิภาพ คือ ความสามารถในการผลิตผลผลิตหรือให้บริการ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด การวิเคราะห์ทางเลือกทำได้โดยการเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตหรือบริการ โดยทั่วไปถ้าต้นทุนต่ำกว่าค่าที่เป็นตัวเงินของผลผลิตหรือบริการ แสดงว่าการดำเนินการนั้นๆมีประสิทธิภาพ แต่โดยทั่วไปการวัดประสิทธิภาพของนโยบายด้านบริการสังคมต่างๆ มักทำได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากการวัดผลผลิตหรือบริการที่ได้ให้เป็นรูปของตัวเงินมักทำได้ลำบาก การเปรียบเทียบต้นทุนกับผลผลิตหรือบริการจึงเป็นไปได้ยาก

3. ความพอเพียง คือ ความสามารถของการดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่ โดยทั่วไปเงื่อนไขของทรัพยากรมักวัดในรูปของงบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ งบประมาณที่จำกัดแน่นอน เพิ่มไม่ได้อีกแล้ว และงบประมาณที่ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

4. ความเป็นธรรม เกณฑ์เรื่องนี้พิจารณาได้จากการกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือกที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ทางเลือกที่เป็นธรรม คือ ทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเท่าเทียมกัน ทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การกระจายรายได้ หรือการสาธารณสุขการทั้งหลาย มักนิยมวิเคราะห์โดยอาศัยเกณฑ์นี้ มีทางเลือกจำนวนมากที่พิจารณาโดยเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความเหมาะสมแล้ว ดูเหมือนเป็นทางเลือกที่น่าพอใจ แต่เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ความเป็นธรรมแล้ว กลับเป็นทางเลือกที่ไม่น่าพอใจ

5. ความสามารถในการตอบสนอง เกณฑ์เรื่องนี้พิจารณาได้จากระดับความสามารถของทางเลือกในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ความชอบของกลุ่มต่างๆ และค่านิยมพื้นฐานของกลุ่มต่างๆ ทางเลือกที่มีความสามารถในการตอบสนองสูงคือ ทางเลือกที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความจำเป็นสูงได้รับผลจากทางเลือกนั้นด้วย

6. ความเหมาะสม เกณฑ์นี้นำเอาเกณฑ์อื่นๆ หลายเกณฑ์มาพิจารณาพร้อมกัน เกณฑ์นี้พิจารณาลึกลงไปถึงคุณค่าและความเหมาะสมของเป้าหมายของทางเลือกที่กำหนดไว้ เกณฑ์อื่นมักถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่กำหนดไว้แล้ว ไม่มีการตั้งคำถามว่าเหมาะสมหรือไม่ แต่เกณฑ์นี้พิจารณาถึงความเหมาะสมของเป้าหมายด้วย การพิจารณาจึงจำเป็นต้องนำเกณฑ์อื่นๆ มาพิจารณาร่วมกัน

2.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากปทานุกรมของเวปสเตอร์ และโรเจท (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “Implementation” โดยตัวเอว่นั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ นโยบาย นั่นคือ ต้องมีนโยบายก่อนขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่ม และผลที่มุ่งหวัง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มขึ้นมา แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่า เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ กับการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

แมซมานเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ในพยานุกรมเช่นเดียวกับ เพรสแมนและวิลดาฟสกี จากนั้นทั้งสองให้ความหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีก็ได้

มิลเบรีย แมคลาฟลิน (Milbrey McLaughlin) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

วิลเลียมส์ ชี้ว่า กิริยาที่เรียกว่า นำไปปฏิบัติ (Implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ

ประการแรก คือการจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลายทั้งปวง ที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงให้พร้อม

ประการที่สอง คือการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกันนั่นคือ หมายถึงการพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาหนึ่งๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง อย่างไรก็ตามในงานเขียนของวิลเลียมส์ เขามักเน้นความหมายประการที่สองมากกว่าความหมายแรก นั่นคือ ในทรรศนะของวิลเลียมส์ การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินการเพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นความหมายที่คลึงกับความหมายที่เพรสแมนและวิลดาฟสกี และซาบาเทียร์ และแมซมานเนียนยึดถือนั่นเอง

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยกมาข้างต้น มีลักษณะที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันมาก ทั้งนี้เนื่องจากนักวิชาการรุ่นบุกเบิก คือ เพรสแมนและวิลดาฟสกี ได้ให้ความหมายที่ค่อนข้างกว้าง แต่ทว่ากระชับและเป็นความหมายที่นักวิชาการรุ่นต่อๆมามีมักยกเป็นแม่บทเสมอ ความแตกต่างของความหมายที่อาจมีบ้างเนื่องจากจุดเน้นของนักวิชาการที่อาจแตกต่างกัน ตามความหมายที่ยกมาข้างต้นจะพบว่า แมซมานเนียนและซาบาเทียร์ ค่อนข้างจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทรรศนะทางกฎหมายและมองจากระดับ

มหภาค ในขณะที่วิลเลียม เน้นการพิจารณาในฐานะนักทฤษฎีองค์กร กล่าวคือ มองโดยใช้อองค์กรเป็นกรอบอ้างอิง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจคือ นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราว แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนของนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

นอกเหนือจากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว แรนดัล ริปเลย์ และเกรซ แฟรงกลิน (Randall Ripley and Grace Franklin) ได้แยกแยะถึงลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1. มีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญมากมาย
2. ผู้เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน
3. นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน
4. หน่วยงานในหลายระดับ จากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการ
5. มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากและอยู่นอกเหนือการควบคุม

2.6 ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ริปเลย์ และแฟรงกลิน กล่าวว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ใครก็ได้ที่ต้องการ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งนั้น เมื่อเข้ามาแล้วจะเลือกอยู่ฝ่ายใดก็ยอมทำได้ จำนวนคนที่เข้ามาอาจมีมากถึงเลขสามหลักขึ้นไป กติการในการมีส่วนร่วมก็มักเปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา ในประเทศไทยผู้เกี่ยวข้องต่างๆมีจำนวนประมาณ 14 กลุ่มใหญ่ๆ ดังตารางที่ 2.1

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2.1 แสดงผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย

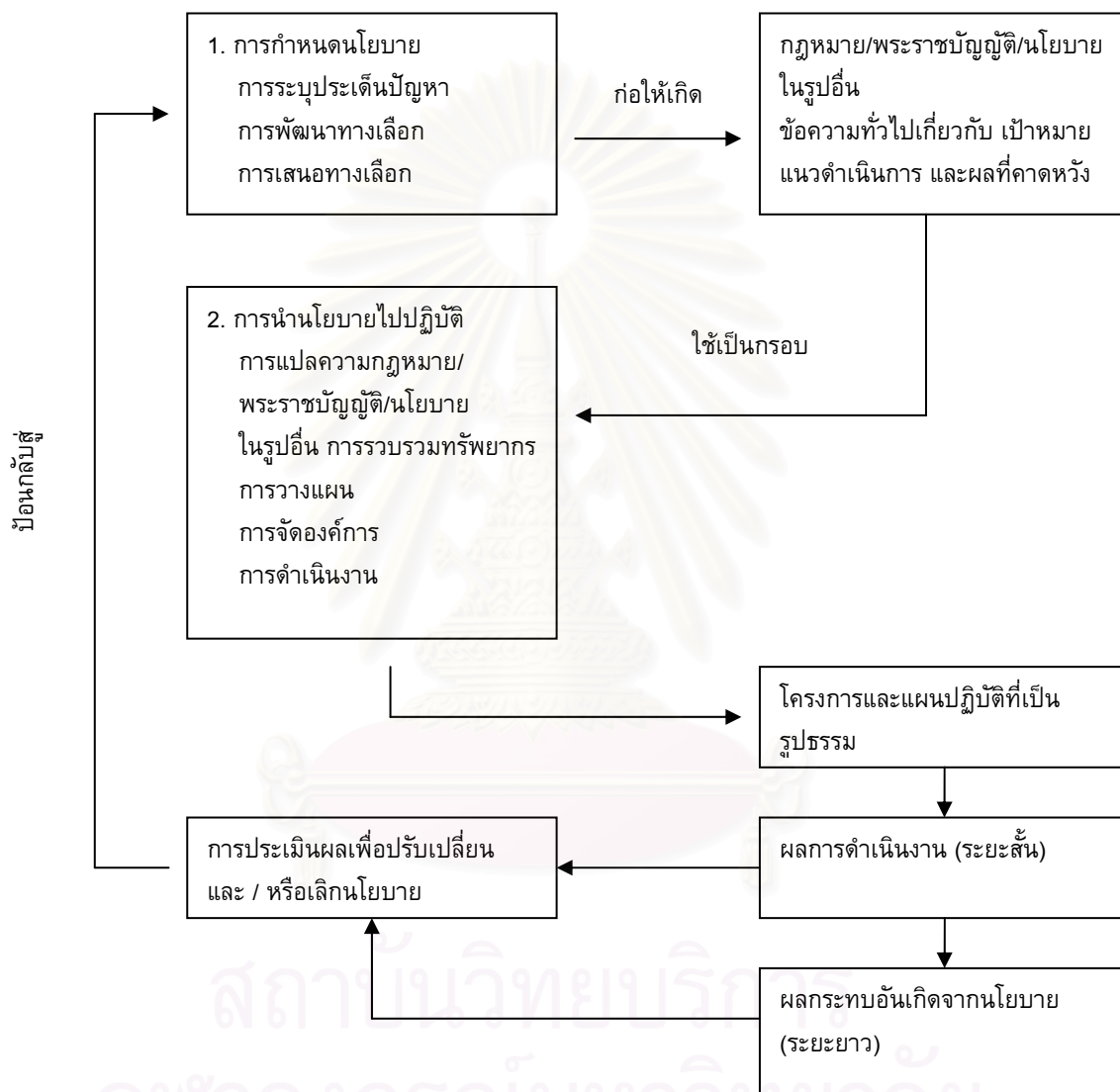
ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 95

	องค์กรฝ่ายบริหาร	องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	หน่วยราชการ	องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ	องค์กรฝ่ายตุลาการ
ประเทศ	นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หน่วยงาน สนับสุนน	สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ ฝ่ายต่างๆ หน่วยงาน สนับสุนน	กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการ	บริษัทต่างๆ สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน	ศาล อัยการ หน่วยงาน สนับสุนน
จังหวัด	ผู้ว่าราชการ จังหวัด รองผู้ว่าราชการ จังหวัด	สมาชิกสภา จังหวัด กรรมกมการฝ่าย ต่างๆ	หน่วยราชการ ระดับจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ	เหมือนข้างบน แต่เป็นระดับ จังหวัด	ศาล อัยการ หน่วยงาน สนับสุนน
ท้องถิ่น	นายกเมือง นายกเทศมนตรี ประธาน สภาภิบาล	สมาชิกสภาเมือง กรรมการ สภาภิบาล สมาชิกสภา เทศบาล	หน่วยราชการ ระดับท้องถิ่น ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และ หน่วยงาน ปกครอง ท้องถิ่น	เหมือนข้างบน แต่เป็นระดับ ท้องถิ่น	ไม่มี

2.7 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายหนึ่ง ๆ มักมีลักษณะกระจัดกระจาย มีจำนวนมากและมักสับสนไม่ชัดเจน บางครั้งวัตถุประสงค์แต่ละข้อ อาจไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม มักมีความมุ่งหวังในนโยบายหนึ่ง ๆ แตกต่างกัน อาจกล่าวได้ว่าไม่เคยมีวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นพ้องกันโดยดุษฎี อย่างดีที่สุดคือ สามารถระบุได้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง ในบางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไร บางครั้งวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ขัดกันโดยสิ้นเชิง ทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เกิดจากการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม ในการประนีประนอมนั้นวิธีง่ายที่สุดคือ การนำเอาความคิดเห็นที่แตกต่างกันทั้งหมด มาใส่รวมไว้เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ว่าวัตถุประสงค์แต่ละข้อจะแตกต่างกัน และวัตถุประสงค์บางข้ออาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติก็ตาม

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอนของนโยบาย
ที่มา ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 99



2.8 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ลักษณะของนโยบาย

- 1.1 ประเภทของนโยบาย
- 1.2 ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้นๆ
- 1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่
- 1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ
- 1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น
- 1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

- 2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
- 2.2 ความสอดคล้องต่อกันของวัตถุประสงค์
- 2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์
- 2.4 ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย
- 2.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

- 3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน
- 3.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล
- 3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ
- 3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน
- 3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

- 4.1 การร่างนโยบาย
- 4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้
- 4.4 ลักษณะของเทคโนโลยี

5. ความเพียงพอของทรัพยากร

- 5.1 ความสนับสนุนทางการเงิน
- 5.2 กำลังและคุณภาพของบุคคลากร
- 5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

- 6.1 ประเภทของหน่วยงาน
- 6.2 โครงสร้างและลำดับชั้นของการบังคับบัญชา
- 6.3 ความสามารถของผู้นำ
- 6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
- 6.5 ลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด

7. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

- 7.1 ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปฏิบัติ

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

- 8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ
- 8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม
- 8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

2.9 ตัวแบบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์ถึงเหตุผลของการกำหนดนโยบาย ได้มีนักวิชาการจำนวนมากพยายามสร้างตัวแบบและทฤษฎีขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ตัวแบบและทฤษฎีต่างๆ มีความหลากหลายและแตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับพื้นฐานหรือความเป็นมาของนโยบาย ซึ่งในที่นี้ จะได้ทำการศึกษาจากแนวคิด ตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Model)

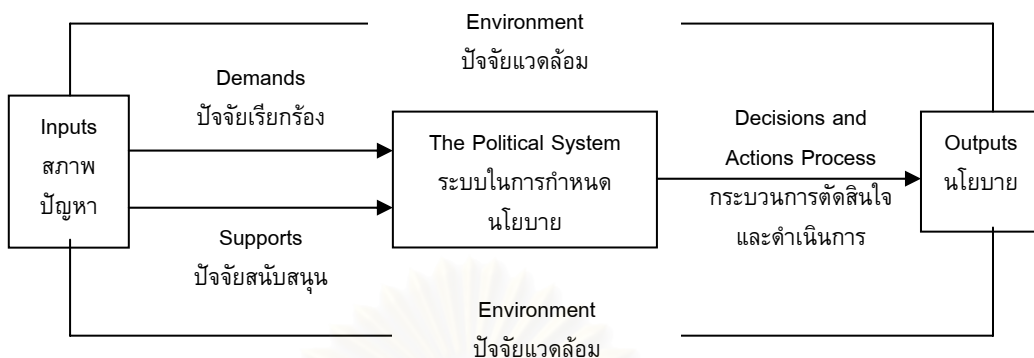
ตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Model: Policy as system output) (กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2540: 108-110)

ตัวแบบการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบ มองนโยบายในฐานะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งตัวระบบการเมืองได้รับอิทธิพลหรือแรงผลักดันจากความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนของประชาชนเพื่อให้ระบบการเมืองผลิตนโยบายออกมา นโยบายก็จะมีผลต่อเนื่องไปยังสภาพแวดล้อม และมีผลย้อนป้อนกลับไปสู่ความต้องการและความสนับสนุนของประชาชนด้วย

โดยปกติระบบการเมืองเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ ที่ได้รับอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อม ซึ่งการเรียกร้องจากระบบสภาวะแวดล้อมจะผ่านเข้าไปในระบบสถาบันการเมืองและกระบวนการทางการเมือง กระบวนการเหล่านี้มีหน้าที่จัดสรรคุณค่าให้กับสังคม การเรียกร้องหากนำไปสู่การเกิดการผลผลิตของระบบ คือ นโยบายสังคมที่เหมาะสม ก็จะมีการสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าว ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภูมิ 2.2 แสดงตัวแบบทฤษฎีระบบ

ที่มา วิชัย รูปขำดี อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2540: 109



โดย	Inputs	คือ	สภาพปัญหาและความต้องการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ
	Demands	คือ	การเรียกร้องจากบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยราชการ โดยผ่านสถาบันและกระบวนการต่างๆทางการเมือง
	Supports	คือ	การสนับสนุนที่ได้รับจากประชาชนและหน่วยราชการ
	Decision-Making and Action Process	คือ	กระบวนการการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย

ปัจจัยนำเข้า (Inputs) คือสภาพปัญหาและความต้องการ ซึ่งจะแปรสภาพเข้าไปในระบบการเมือง ทั้งในรูปข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุน การเรียกร้อง (Demands) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระบบสภาวะแวดล้อม ได้แสดงต่อการผลักดันต่อระบบกลไกของรัฐหรือระบบการเมือง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน การสนับสนุน (Supports) คือการที่บุคคลหรือกลุ่มยอมรับผลการเลือกตั้ง เคารพในกฎกติกาของสังคม เสียภาษีให้รัฐ และยอมกระทำตามการตัดสินใจทางนโยบายสังคมของรัฐ

ในระบบหนึ่งๆ จะดูดซับเอาข้อเรียกร้องเอาไว้อย่างมากมายหลากหลาย ข้อเรียกร้องอย่างหนึ่ง อาจขัดกับข้อเรียกร้องประเด็นอื่นๆ ดังนั้น เพื่อที่จะแปรสภาพ (Transform) ข้อเรียกร้องเหล่านี้ให้ไปสู่ผลผลิตของระบบ (Outputs) ซึ่งได้แก่นโยบายนั้น จำเป็นต้องมีการจัดการให้ลงตัวโดยการผลักดันการจัดการเหล่านี้ อาจต้องให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณา

ระบบสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่ จะพยายามธำรงรักษาระบบของตนเองไว้ โดยกระทำสิ่งต่อไปนี้คือ

1. พยายามผลิตนโยบายสังคมที่ทุกฝ่ายพึงพอใจและชอบด้วยเหตุผล
2. พยายามสร้างรากเหง้าของโครงสร้างที่มีความผูกพันอย่างลึกซึ้งในตัวของตัวเอง
3. พยายามใช้อำนาจ (Force) หรือคุกคาม กดดันให้ใช้พลังอำนาจ

การใช้ตัวแบบการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบนั้นจะกระทำได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับการตอบคำถามต่อไปนี้

1. เราสามารถที่จะบ่งชี้ถึงสภาวะแวดล้อม ที่เป็นตัวก่อให้เกิดข้อเรียกร้องต่อระบบการเมืองได้อย่างเด่นชัดเพียงไร
2. เราสามารถจะจำแนกคุณลักษณะที่เด่นชัดของระบบการเมืองที่ทำหน้าที่แปรสภาพข้อเรียกร้องไปสู่นโยบาย (ตลอดจนทำหน้าที่ธำรงรักษาระบบของตนเอง) ได้ชัดเจนเพียงไร
3. ปัจจัยที่นำเข้ามาจากสภาวะแวดล้อม (Environmental Inputs) มีผลกระทบต่อคุณลักษณะ (Character) ของระบบการเมืองอย่างไร
4. คุณลักษณะต่างๆของระบบการเมือง มีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสังคมอย่างไร
5. ปัจจัยนำเข้ามาจากสภาวะแวดล้อม มีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสังคมอย่างไร
6. เมื่อเกิดการสะท้อนป้อนกลับ (Feedback) นโยบายสังคมมีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร

3. พัฒนาการของการแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกในกรุงเทพมหานคร (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ภาควิชาเคหการ, ไม่ปรากฏปีพิมพ์: 29-41)

3.1 การแก้ไขปัญหาชุมชนนุกรุกช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2519

ในช่วงเริ่มแรกของงานศึกษาชุมชนนุกรุกส่วนมาก เป็นการมองที่ปัญหาที่ต้องการแก้ไขเชิงเทคนิคและนโยบาย เช่น ระบบที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณสุข นักวิจัยมักสนใจเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคเพื่อนำไปสู่การวางแผนของรัฐ วิธีการศึกษาจะเป็นแบบสำรวจและการจัดทำสถิติของราชการ มีการศึกษาที่ต่างออกไปอยู่บ้างในรูปแบบมานุษยวิทยา สังคมวิทยา แต่ก็นับว่ายังมีน้อย

นับจากปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ขึ้นกับประเทศ รัฐบาลนโยบายที่เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนน ไฟฟ้า ประปา มีการออกโฉนดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเอกชนในหลายพื้นที่ มีการจัดสรรที่ดินเกิดขึ้น เริ่มมีคนจนปลูกบ้านในที่ดินเช่า มีชุมชนแออัดที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขนถ่ายสินค้า โดยเฉพาะบริเวณท่าเรือขนาดใหญ่

จากผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว จึงเกิดการอพยพของชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร มีการเกิดขึ้นของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีการเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ราคาที่ดินแพงขึ้นมาก ผู้อพยพไม่สามารถซื้อที่ดินได้ จึงต้องเช่าที่ดินของผู้เก็งกำไร แล้วสร้างที่พักชั่วคราวขึ้นเพื่ออยู่อาศัย หรือไม่ก็ปักหลักสร้างบ้านในที่ดินว่างเปล่าของทางราชการ โดยเฉพาะสลัมคลองเตย นอกจากนั้นก็มี การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณทางหลวงแผ่นดิน ชุมชนปอนไก่ ชุมชนเปรมประชา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนซอยน้ำทิพย์ ชุมชนสะพานมักกะสัน เป็นต้น

ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนก่อนมีแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนั้นจะพบว่า รัฐบาลจะเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข และปรับปรุงชุมชนในฐานะที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และป้องกันไม่ให้เกิดบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2507 ได้มีรายงานผลการสำรวจการใช้ที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ จากต่างประเทศ พบว่าประชากรประมาณ 740,000 คน จากจำนวน 1.6 ล้านคนในเขตนครหลวง มีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณ “แหล่งเสื่อมโทรม” ตามนิยามการพัฒนาแบบตะวันตก

การแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนกรุงเทพฯ เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2503 แต่นโยบายที่ปรากฏในแผนดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องแนวทางการจัดการต่อแหล่งเสื่อมโทรม กล่าวหนักไปในทาง “สร้างอาคาร” เพื่อเป็นการสงเคราะห์ชุมชน มองปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม คือ เป็นสถานที่ที่เป็นจุดบกพร่อง ที่ต้องขจัดหรือล้าง และสร้างอาคารสมัยใหม่ หรือการสร้างอาคารเคหะสงเคราะห์ขึ้นมาแทน

การปรับปรุงบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมที่รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแห่งแรก คือ แหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2503 กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณากำจัดอาคารผิดสุขลักษณะและรกรุงรัง” (ก.อ.ส.ร.) ขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และต่อมาได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนขึ้นในปีเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่ในการรื้อล้างและบูรณะอาคารที่ผู้พักเสื่อมโทรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะเป็นหน่วยบริหารขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน และได้รับความร่วมมือจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินยังเป็นที่ไปเพื่อสร้าง “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย” ของบ้านเมือง มีการอพยพชาวบ้านจากแหล่งเสื่อมโทรมจ่ายเงินทดแทนค่าอาคาร สิ่งปลูกสร้าง ค่าร้อยละ ค่าขนย้าย เป็นต้น มีการสงเคราะห์ในเรื่องอาชีพ ที่ดิน ตลอดจนที่อยู่อาศัยของผู้อพยพเป็นส่วนน้อย

แหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงนี้ มีชาวชุมชนอยู่ถึง 1,570 ครอบครัว หรือ 10,195 คน ในที่ดินทั้งหมด 130 ไร่ เฉลี่ยความหนาแน่น 80 คนต่อไร่ แต่ในการรื้อย้ายครั้งนี้กลับพบว่า มีผู้อพยพไปตั้งบ้านเรือนรวมกันอยู่มีสภาพที่ไม่ดีไปกว่าเดิม ก่อให้เกิด “แหล่งเสื่อมโทรม” อีก การไล่รื้อจึงไม่ได้บรรเทาปัญหาการเกิดสลัม ชาวสลัมที่เกิดขึ้นใหม่ให้เหตุผลว่า “เพราะถูกไล่จากที่อยู่เดิม” การไล่รื้อชุมชน (Slum Clearance) เป็นวิธีการซึ่งได้แก่ การรื้อถอนทำลายอาคารสิ่งปลูกสร้างภายในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมแล้วย้ายไปอยู่ในอาคารที่ขึ้นใหม่ในที่แห่งอื่น ซึ่งในขณะนั้น รัฐบาลก็เห็นว่าเป็นวิธีการที่สมควรใช้กับชุมชนที่เสื่อมโทรมในเมือง

อย่างไรก็ดี ต่อมามีการพัฒนาโครงการนำร่องที่แก้ปัญหาแนวใหม่ โดยพยายามประสานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และพยายามเน้นการพัฒนาโดยให้ชาวชุมชนได้มีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2509 มีการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมที่บริเวณบ่อนไก่ ซึ่งถึงแม้จะเป็นโครงการปรับปรุงแบบสร้างแฟลตในชุมชน แต่ที่บริเวณบ่อนไก่อันนี้มีวิธีการแตกต่างจากโครงการแรก เพราะเป็นโครงการปรับปรุงแหล่งชุมชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยตัวเอง ในการดำเนินการ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้มีการเสนอโครงการต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงได้ติดต่อขอเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ในโครงการนี้ มีการสำรวจสภาพความเป็นอยู่ อาชีพ รายได้ สภาพอาคาร และอื่นๆ เพื่อรวบรวมเป็นข้อวินิจฉัยในการดำเนินการวางผัง รวมทั้งกำหนดงบประมาณค่าใช้จ่าย มีการบูรณะการฟื้นฟูอาคารเดิมที่ควรคงไว้ ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและอาคารสาธารณะใหม่ เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุข ศูนย์เยาวชน โรงเรียน สถานฝึกอาชีพ สวนสาธารณะ และสนามเด็กเล่น เป็นต้น โดยให้ประชาชนช่วยปรับปรุง ออกเงินทุนในการก่อสร้างเองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเทศบาลจะสร้างบ้านให้ก่อนแล้วให้ชาวบ้านผ่อนส่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนพวกอาคารพาณิชย์ เทศบาลจะลงทุนให้ก่อนแล้วให้คนมาผ่อนชำระเป็นรายเดือน

ในโครงการฯ ชาวบ้านจะรับวัสดุก่อสร้างจากเทศบาลเพื่อนำไปปลูกสร้างอาคาร แล้วผ่อนชำระค่าวัสดุก่อสร้างนั้นคืนในภายหลัง เทศบาลได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้าไปประกอบอาชีพในโรงงานที่มีอยู่ เป็นแรงงานเพื่อผลิตวัสดุก่อสร้างสำหรับไปใช้ในการก่อสร้าง สำหรับโรงงานนั้นต่อมาก็ได้ดัดแปลงเป็นโรงเรียนฝึกอาชีพในภายหลัง ในระหว่างดำเนินการก่อสร้าง เทศบาลได้อพยพประชาชนจากบริเวณที่ถูกรื้อถอนอาคารให้เข้าอยู่ในสถานที่ที่ทางเทศบาลจัดไว้ให้ คือ อาคารสงเคราะห์ประชาชนเวิศน์ สร้างอยู่ในที่จัดสรรของเทศบาลเอง อยู่บริเวณริมคลองประปา เขตบางซื่อ และที่อาคารสงเคราะห์ถนนดินแดง ของกรมประชาสงเคราะห์ โดยเทศบาลได้ขอเช่าเป็นการชั่วคราว จนกว่าการก่อสร้างแฟลตของเทศบาลจะแล้วเสร็จ

อย่างไรก็ดี การดำเนินโครงการขณะนั้นมีข้อจำกัดอยู่ด้วย นั่นคือ ขาดประสบการณ์ในการทำงาน และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้ที่ดูแลโครงการยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาชุมชน การให้การศึกษากับชุมชน และการกระตุ้นชุมชนให้รู้จักช่วยเหลือตัวเองมากพอ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคที่เกิดจากค่าใช้จ่ายที่ทางเทศบาลต้องลงทุนให้ชาวบ้านก่อนในระยะแรกของโครงการ และขณะนั้นยังไม่มีกองทุนจากรัฐบาลให้กู้ยืม จึงเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้กับเทศบาลที่ต้องเป็นผู้สำรองค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการงานด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง ในครั้งนี้ รัฐได้อนุมัติการทรัพย์สินและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆให้เข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของการเคหะรวมทั้งสิ้น 4 หน่วยงาน คือ 1) กองเคหะสถานสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ 2) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ 3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ส่วนที่นำมารวมไว้กับการเคหะแห่งชาติ และ 4) สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลกรุงเทพ

การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์หลัก คือ จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่า หรือเช่าซื้อ จัดหาเงินกู้มาสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าซื้อ หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลที่จะสร้างที่อยู่อาศัย และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างอาคารหรือจัดสรรที่ดิน (ซึ่งแนวทางนี้ก็ใช้มาตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 ที่การเคหะแห่งชาติได้ประกาศ พรบ. การเคหะแห่งชาติใหม่ มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมจากเดิม คือ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจการกับการเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ นอกจากนี้การเคหะยังรับผิดชอบในหน้าที่ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น)

ในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น รัฐบาลคณะปฏิวัติได้มีการประกาศให้รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน และให้รวมเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า “เทศบาลนครหลวง” การบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีการดำเนินงานมาได้ 1 ปี จนมีประกาศคณะปฏิวัติในปี พ.ศ. 2515 ที่จัดรูปแบบการปกครองใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” และในปี

พ.ศ. 2518 มีพระราชบัญญัติที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518” ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในขณะนั้น คือ กองสังคมสงเคราะห์ของสำนักสวัสดิการสังคม

กองสังคมสงเคราะห์ได้กำหนดลักษณะงานออกเป็นหมวดต่างๆ คือ หมวดสงเคราะห์แหล่งเสื่อมโทรม หมวดพัฒนาชุมชน หมวดส่งเสริมอาชีพ และหมวดส่งเสริมความรับผิดชอบต่องานพัฒนาและจัดระเบียบชุมชน กองสังคมสงเคราะห์ได้ให้บริการด้านต่างๆแก่ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (Community) และบุคคลทั่วไป (Individual) มีกิจกรรมที่ดำเนินงาน ได้แก่ การจัดตั้งกรรมการชุมชน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการจัดระเบียบชุมชน การให้ทุนสงเคราะห์ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ส่งเสริมกิจกรรมของเยาวชน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาชุมชนบุงกุก หรือชุมชนร่อนเร่ที่อยู่นอกทะเบียนราษฎรนั้น ยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก

ในปี พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครได้เข้าไปดำเนินการพัฒนาชุมชนแออัด-ชุมชนบุงกุก เขตคลองเตยร่วมกับการเคหะแห่งชาติ โดยสร้างสาธารณูปโภคและให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการจัดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เพื่อเป็นหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐและเอกชน ในปีถัดมา กรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติก็ได้ตกลงร่วมกันในโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของเมืองกรุงเทพมหานคร โดยการเคหะแห่งชาติได้ส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปฏิบัติงานกับกองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำ “โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร” ซึ่งบรรจุไว้ในแผนงานจัดระเบียบชุมชนตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524)

3.2 การแก้ไขปัญหาชุมชนบุงกุกช่วงปี พ.ศ. 2520 – 2529

ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อรับผิดชอบในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติมีแนวทางการแก้ปัญหา ในลักษณะคล้ายกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและเคหะสถานในต่างประเทศ อาทิ สิงคโปร์และฮ่องกง นั่นคือ มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีงานหลักคือ การสร้างแฟลต โดยมีโครงการสำคัญย่านดินแดง - ห้วยขวาง และคลองเตย เป็นต้น

แต่ในช่วงทศวรรษ 2520 นี้มีการไล่รื้อชุมชนบุงกุกอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดกระแสการพัฒนาเมือง ก่อสร้างบ้านจัดสรร ทาวน์เฮาส์และอาคารตึกแถวริมถนน นับเป็นยุคต้นของการที่เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในช่วงทศวรรษนี้ ปรากฏองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ขึ้นในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นหลังจากการเรียกร้องประชาธิปไตยและการเดินขบวนปฏิวัติรัฐบาลทหารในเดือนตุลาคม 2516 ซึ่งตามมาด้วยการสลายพลังนักศึกษาในเดือนตุลาคม 2519 มีผลทำให้นักศึกษาและนักวิชาการต้องลดบทบาทในการทำงานกับชุมชนลงไประยะหนึ่ง ก่อนจะกลับมาใหม่ในนามของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในปี 2523 เป็นต้นมา

องค์กร NGOs เหล่านี้ ได้เสนอนิยามชุมชนแออัด-บุงกุกที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ในทศวรรษที่ 2500 (2500 – 2510) คนจนถูกมองว่าเป็นผู้บุงกุก ผู้ก่อความเดือดร้อน และต้องถูกขับไล่นั้นก็ได้เปลี่ยนมาเป็นทัศนะที่ว่า คนจนนั้นเป็น “ผู้ถูกระงับ” หรือเป็นผู้ด้อยโอกาส ด้อยความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งรัฐและองค์กรต่างๆต้องให้การสงเคราะห์ นอกจากนี้ องค์กร NGOs ก็มีแนวทางพัฒนา

ชุมชนที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐ อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะตรงกันข้ามกับรัฐ หรือเป็นปฏิปักษ์กับรัฐเลยก็ได้ โดยกลุ่ม NGOs ส่งเสริมให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันกดดันเรียกร้องรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายเพื่อชาวชุมชนแออัด-บุกรุก ในขณะที่เริ่มมีองค์กรชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดกิจกรรมที่สมาชิกชุมชนจะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนในหลายๆด้านแล้ว ทั้งด้านกฎหมาย ด้านการศึกษาของเด็ก และด้านสุขภาพอนามัย ฯลฯ

ในส่วนของหน่วยงานกรุงเทพมหานครนั้น ได้วางแผนหลักเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในระยะ 5 ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสภาพัฒน์ และมีฝ่ายพัฒนาชุมชน กองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (ซึ่งหลังจากปี พ.ศ. 2535 ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร) โดยเริ่มแรกในปี พ.ศ. 2522 ที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดตำแหน่ง “นักพัฒนาชุมชน” มีเขตละหนึ่งตำแหน่งซึ่งขณะนั้นขึ้นกับส่วนงานปกครอง มีหน้าที่หลักคือ รวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อให้เป็นองค์กรสำหรับประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปบริการชุมชน

ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524) กรุงเทพมหานครให้ความสำคัญในความสัมพันธ์ในวิธีการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแบบ “ยกระดับความเป็นอยู่” ร่วมกับการเคหะแห่งชาติ โดยในขณะที่การเคหะแห่งชาติจะรับผิดชอบในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในระดับชาติ และเน้นกิจกรรมการพัฒนาทางกายภาพเป็นหลัก กรุงเทพมหานครจะดำเนินการในเรื่องระดับท้องถิ่น และประสานงานรับผิดชอบเกี่ยวกับด้านสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมอาชีพ อนามัยและการศึกษาเป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี งานด้านพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะกับชุมชนบุกรุกยังมิได้ถือเป็นงานหลัก หากเป็นการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529) มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาสังคม “ยกระดับความเป็นอยู่” ต่อจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนแออัดไว้คือ จะมีเป้าหมายประมาณ 20 ชุมชนหรือ 2,000 ครอบครัวต่อปี ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ยังมีการนำเอาแนวความคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาใช้เป็นเครื่องชี้วัดระดับของการพัฒนา มีคำนิยามของ “ชุมชนแออัด” ร่วมกับการเคหะแห่งชาติอย่างเป็นทางการ มีการจัดทำแผนที่ตั้งชุมชนแออัดที่สมบูรณ์ร่วมกัน กำหนดชื่อและบริเวณของชุมชนแออัดต่างๆให้ตรงกัน แต่กระนั้นก็ดี ยังมีชุมชนบุกรุกอีกจำนวนมากที่ตกสำรวจ เนื่องจากไม่มีทะเบียนราษฎร

ในการดำเนินการยกระดับแหล่งเสื่อมโทรมในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย โดยจะเลือกแหล่งเสื่อมโทรมที่มีขนาดเหมาะสม จากนั้นคณะกรรมการฯ ก็จัดทำโครงการเสนอกองสังคมสงเคราะห์ เสร็จแล้วก็กำหนดตัวผู้รับผิดชอบโครงการ โดยมีหัวหน้าเขตเป็นที่ปรึกษาโครงการ ต่อจากนั้นจึงให้คณะกรรมการชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่เขต ทำการสำรวจปัญหาความต้องการทางด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจของชุมชนเสร็จแล้วจึงจัดทำรายละเอียดว่าควรปรับปรุงชุมชนอย่างไร ท้ายที่สุดจึงให้สำนักนโยบายและแผน และสำนักสวัสดิการสังคมร่วมติดตามประเมินผล โดยมีเขตเจ้าของท้องที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเป็นประจำต่อไป

3.3 การแก้ปัญหาชุมชนบุงกรุกในช่วงปี พ.ศ. 2530 – 2542

ในทศวรรษที่ 2530 ชุมชนบุงกรุกเริ่มมีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากกระแสพัฒนาเศรษฐกิจครั้งสำคัญของประเทศไทย (Thailand's Economic Boom) ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างเป็นประวัติการณ์ ส่งผลกระทบต่อการไล่รื้อ ทั้งในที่ดินของเอกชน หรือแม้แต่ที่ดินของหน่วยงานรัฐ ที่ดินรถไฟ ธนารักษ์ ที่ดินทรัพย์สิน ที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ดินสาธารณะ ที่ดินริมคูคลอง เป็นต้น

นักวิชาการในแขนงต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมกับนักพัฒนาและชาวบ้านในกระบวนการแก้ไขปัญหาของชุมชน ปรากฏงานวิจัยในลักษณะการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งเกิดจากการเข้าไปเป็นนักพัฒนาช่วยทำหน้าที่สนับสนุนให้ชุมชนบุงกรุกและสลัมร่วมกันจัดตั้งองค์กรของตนเอง ส่วนงานของนักวิจัยต่างประเทศ ก็มีการมองเชิงวัฒนธรรมของความเป็นเมือง มีการศึกษาสลัมในมิติของเพศ มีการอธิบายการต่อสู้ของผู้หญิงเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว

นิยามชุมชนบุงกรุกในยุคนี้ แตกต่างจากในทศวรรษที่ 2510 และ 2520 ในทศวรรษที่ 2510 ชุมชนบุงกรุกถูกเข้าใจว่าเป็นเหมือน “ชุมชนแหล่งเสื่อมโทรม” ที่ควรได้รับการรื้อย้าย ต่อมาในทศวรรษที่ 2520 กลุ่ม NGOs และนักเคลื่อนไหวเสนอทศนะว่า ชุมชนบุงกรุกเป็นเสมือนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ถูกกระทำโดยระบบทุนนิยมเสรี และชุมชนเหล่านี้ควรได้รับการช่วยเหลือ

ในทศวรรษที่ 2530 ยังมีแนวความคิดที่เรียกว่า วัฒนธรรมชุมชน โดยได้ชี้ให้เห็นความสำคัญว่า ชุมชนบุงกรุกนั้นอาจจะมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นของตนเอง ซึ่งสังคมน่าจะต้องให้ความสนใจ ชุมชนเหล่านี้ไม่ได้เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ล่องลอยอยู่ในสังคม และถูกกระทำโดยระบบทุนนิยมเสมอไป แต่ชุมชนฯ ยังมีรากฐานทางความคิดดั้งเดิมที่ รัฐจะต้องเรียนรู้และนำมาเป็นหลักพื้นฐานในนโยบายการพัฒนา

ในช่วงนี้ ปรากฏว่ามี NGOs หลายแห่ง ที่เริ่มเห็นความสำคัญในการทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อต่อรองในสถานการณ์ไล่รื้อ มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองควบคู่ไปกับการทำกิจกรรมเชิงพัฒนามากขึ้น ตัวอย่างของการทำงานร่วมกันดังกล่าว เช่น ชุมชนห้วยขวาง ถูกไล่รื้อในปี พ.ศ. 2530 ชุมชนได้ร่วมกับ NGOs ในการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีการติดต่อไปยังหน่วยงานของกรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติ รวมถึงได้ยื่นคำร้องถึงกระทรวงและหน่วยงานต่างๆมากมาย ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าว ส่งผลให้ต้องระงับการไล่รื้อชั่วคราว เพื่อทำการสำรวจศึกษาความเป็นไปได้ในการเตรียมการรื้อย้าย

ต่อมาไม่นาน เจ้าของที่ดินได้เข้ามาขอเจรจา และให้เงินช่วยเหลือจำนวน 4 ล้านบาท เพื่อให้ชุมชนสามารถนำไปซื้อที่ดินในแห่งอื่น ซึ่งก็ทำให้ชุมชนสามารถซื้อที่ดินบริเวณประมาณ 19 ไร่ ตัดแบ่งเป็นแปลง ๆ พัฒนาสาธารณูปโภคร่วมกับการเคหะแห่งชาติ และจัดตั้งเป็นกองทุนให้กู้ยืมในชุมชน

ชาวชุมชนให้ความเห็นที่ตนไม่ยอมย้ายไปอยู่ในโครงการของการเคหะแห่งชาติว่า “อาคารของการเคหะแห่งชาตินั้นแม้จะมีความพร้อม แต่ก็ไกลจากแหล่งงาน ดังนั้นจึงซื้อที่ดินผืนใหม่ที่ไม่ไกลจากเมืองและแหล่งงาน การดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างให้กับชุมชนที่ถูกรื้อย้ายอีกหลายแห่ง โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2535 มีชุมชนถูกไล่รื้อกว่า 18 ชุมชน มาร่วมขอคำปรึกษาและร่วมประสานงานกับชุมชนห้วยขวางนี้

ชุมชนที่ถูกรื้อย้าย เช่น ชุมชนชอยลาดพร้าว 62 ชุมชนลาดพร้าว 64 ชุมชนลาดพร้าว 44 หรือชุมชนใต้สะพานแขวน เป็นต้น

ชุมชนเหล่านี้ได้รวมกลุ่มกันเป็นเครือข่าย 18 ชุมชน ในเครือข่ายมีการจัดตั้งกรรมการเฉพาะกิจ และมีศูนย์ประสานงานกลางของเครือข่าย ประกอบด้วยภาคีต่างๆ ทั้ง NGOs มูลนิธิดวงประทีป กลุ่มหลวงพ่อไมเออร์ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และสถาบันราชภัฏ เป็นต้น ศูนย์ประสานงานนี้ทำหน้าที่ผลักดัน เจริญต่อรองและยืดเวลาการรื้อย้ายออกไป จนกระทั่งไม่นานเมื่อสามารถหาที่ดินที่อยู่อาศัยใหม่ รวมถึงติดต่อรับเงินกู้จากสำนักพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ได้แล้ว จึงย้ายไปยังที่อยู่อาศัยใหม่ในเวลาต่อมา

นอกจากเครือข่ายระหว่างชุมชนที่ได้กล่าวไป เหล่าชุมชนต่างๆยังประสานงานในระดับจังหวัด มีแกนนำการประสานงาน (Community Organizer) ที่ชัดเจน ต่อมาเครือข่ายเหล่านี้ก็ได้รวมเป็นเครือข่ายระดับภาคและระดับประเทศ ทำงานเคลื่อนไหวและต่อรองในนโยบายสาธารณะ ในระหว่างปี พ.ศ. 2532 – 2535 เครือข่ายได้ผลักดันให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด แต่อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลทำให้การออกพระราชบัญญัติต้องเลื่อนออกไป

ดังนั้นในทศวรรษนี้ จึงได้เกิดชื่อเรียกองค์กรในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ องค์กรชาวบ้าน หรือเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน (People Organization; PO) ในองค์กรหรือเครือข่ายเหล่านี้จะประกอบด้วยกรรมการเฉพาะกิจ มีศูนย์ประสานงานกลางของเครือข่าย ประกอบด้วยภาคีต่างๆ ทั้งตัวแทนผู้นำชาวบ้าน ตัวแทนองค์กร NGOs มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และสถาบันราชภัฏ เป็นต้น

องค์กรชาวบ้านเกิดมาจากการรวมตัวของชาวชุมชน เข้าดำเนินการจัดการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนของตน โดยทำงานแตกต่างจากองค์กรเอกชน คือ เน้นงานด้านการจัดการ (Managing) ปัญหาต่างๆ ที่เกิดในชีวิตประจำวัน (Necessity) อาทิ ประสานงานกับเขตในเรื่องขาดแคลนถังดับเพลิง ติดต่อขอเงินสนับสนุนจากสำนักงานเขตเพื่อซ่อมแซมทางเดินเท้า หรือทำงานกิจกรรมชุมชนและงานเทศกาลต่างๆ ที่ส่งเสริมให้ชาวบ้านได้รวมตัวกัน ฯลฯ ส่วนองค์กร NGOs นั้นมิได้เน้นงานจัดการชุมชน หรือรับผิดชอบแก้ปัญหาประจำวันโดยตรง หากแต่จะเน้นงานเคลื่อนไหวและเรียกร้อง (Mobilized) ในนโยบายการแก้ปัญหาของรัฐ และเน้นงานเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา และกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ผลักดันให้เกิดร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด อันจะเป็นกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และทำให้ชุมชนได้รับการช่วยเหลือและรับบริจาคจากรัฐในด้านต่างๆอย่างเป็นธรรม

ในช่วงปลายทศวรรษ องค์กร NGOs ให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วม แต่เดิมการมีส่วนร่วมเน้นเฉพาะการร่วมรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมขององค์กรนั้น ก็ครอบคลุมไปถึงเรื่องการร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ ร่วมกันทำ และร่วมแบ่งปันทรัพยากรของชุมชนซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งยังเห็นความสำคัญในการทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อต่อรองในสถานการณ์ที่เลวร้ายมากขึ้น ทั้งนี้แม้ในทศวรรษนี้จำนวนองค์กร NGOs จะลดลงเนื่องด้วยนักเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งได้แยกย้ายออกไปทำงานสังคมในด้านอื่นๆ แต่กระนั้นก็ดี แนวทางการทำงานของกลุ่มองค์กรเอกชนเหล่านี้กลับมีอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในหลายเรื่องมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะเรียกร้องเพื่อการสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสเพียงอย่างเดียว ยังมีการขยายงานมาจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา และคุณภาพชีวิต

ในส่วนของภาครัฐนั้น เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบการเงินชุมชนเข้ามา โดยก่อนหน้านี้การแก้ไขปัญหาชุมชนจะกระทำผ่านหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนาโครงการ (Developer) หรือผู้ประสานงานโครงการ (Organizer) เท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีแนวทางการเงินในชุมชนมากนัก แต่ในช่วงทศวรรษนี้ จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้สินเชื่อ (Financier) กับชุมชนด้วย ซึ่งแนวทางแบบนี้เติบโตอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา มีการจัดตั้งกองทุนต่างๆตามมา ทั้งกองทุนชุมชนกรุงเทพมหานคร กองทุนพัฒนาชุมชน (SIF) หรือแม้แต่ความพยายามในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่เกิดขึ้นปลายทศวรรษที่ 2530

ในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของการเคหะแห่งชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวงเงินเริ่มต้น 1,250 ล้านบาท จัดการเป็นสินเชื่อให้ชาวชุมชนกู้ยืมแล้วผ่อนชำระคืนระยะยาวในระดับอัตราดอกเบี้ยต่ำ พชม.มีบทบาทหลักในการสนับสนุนเงินกู้แก่ผู้กู้ที่มีรายได้น้อยในเขตเมือง และส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกลุ่ม สหกรณ์ และจัดตั้งเครือข่าย

หลักการของกลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นในชุมชน คือ ให้คนที่มิมีปัญหาได้แก้ปัญหาของตนเอง โดยเน้นที่กระบวนการพัฒนาชุมชน มากกว่าเน้นที่ตัวเป้าหมายเพียงอย่างเดียว พชม.มีเป้าหมายในการสร้างและประสานเครือข่าย จัดตั้งองค์กรเพื่อการทำงานในระยะยาว และสร้างเสริมจิตสำนึกของการรวมตัวและช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในชุมชนที่ถูกไล่รื้อในช่วงหลังนี้จะต้องแก้ปัญหา ด้วยการมีเครือข่ายการทำงานและระบบการเงินที่เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี การให้สินเชื่อชุมชนและสร้างกลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวมีข้อจำกัดว่า ผู้นำชุมชนในหลายแห่งยังห่างเหินจากชาวชุมชน ผู้นำกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับองค์กรภายนอก ในขณะที่บางหน่วยงานก็ผลักดันให้ชุมชนจัดตั้งสหกรณ์ในทันที โดยที่ชาวชุมชนยังไม่เข้าใจเรื่องนี้ดีพอ หรือในบางชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนบุกรุก และคนเร่ร่อนที่เพิ่งย้ายเข้ามาอาศัยในเมืองนั้นยังพบว่า ยังไม่มีความสามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ได้

ในส่วนของกรุงเทพมหานครช่วงต้นทศวรรษ 2530 ได้มีการประสานงานร่วมกับการเคหะแห่งชาติในเรื่องเกี่ยวกับชุมชนบุกรุก มีการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีมาตรการในการป้องกันการบุกรุก มีการดำเนินการสำรวจชุมชนบุกรุก และมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรื้อย้าย

ในปี พ.ศ. 2532 กรุงเทพมหานครได้เพิ่มอัตรากำลังคนในการทำงานปรับปรุงชุมชน มีการขยายงานบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ปรับปรุงการจัดทำหลักฐานและทะเบียนราษฎร มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารของผู้มีรายได้น้อย แยกออกจากการก่อสร้างของอาคารพาณิชย์

สำหรับงานด้านพัฒนาชุมชน ภายใต้แผนฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) นั้น ได้มีการจัดตั้ง “งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน” ขึ้นในสำนักงานเขตต่างๆ ในปี พ.ศ. 2532 มีคณะกรรมการทำงานหรือผู้บริหารที่ดูแลเฉพาะในเรื่องการพัฒนาชุมชน มีการตั้งหน่วยงาน ศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลและสถิติของชุมชนในกรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาแนวทางการทำงานที่แบ่งออกเป็น 7-10 ขั้นตอน ครอบคลุมในเรื่องการสำรวจ การวางแผน กำหนดเกณฑ์ คัดเลือกชุมชน การลงมือพัฒนา และการประเมินผล ซึ่งคณะเดียวกันก็พยายามเปิดให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานดังกล่าวด้วย

ในกระบวนการทำงานมีการกำหนดชุมชนเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่จะดำเนินการพัฒนาชุมชนในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 โดยกำหนดให้สำนักงานเขตทุกเขตคัดเลือกชุมชนเป้าหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เขตละ 4 ชุมชน โดยใช้แบบสำรวจเพื่อการพัฒนา เป็นเครื่องมือในการวางแผนการพัฒนา และมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคือ 1) จะต้องไม่เป็นชุมชนบุกรุก หรือผิดกฎหมาย 2) จะต้องเป็นชุมชนที่หนาแน่นไว้ระเบียบ 3) มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย (เช่น เจ้าของที่ดินให้เช่าอยู่ต่อไปได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี) เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการกำหนดนิยามชุมชนที่ครอบคลุมไปถึง ชุมชนชานเมือง เคหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรรด้วย ในขณะที่เมื่ออดีตมีเพียงการนิยาม “ชุมชนแออัด” เท่านั้น ดังนั้น งานฝ่ายพัฒนาชุมชนจึงเริ่มขยายบทบาทและหน้าที่เข้าไปถึงชุมชนชานเมือง เคหะชุมชน และหมู่บ้านจัดสรรด้วย โดยทั้งนี้จากการขยายบทบาทหน้าที่ของฝ่ายพัฒนา ประกอบกับปัญหาชุมชนแออัดที่มีมากขึ้น อีกทั้งพบว่า มีชุมชนเพียงครึ่งหนึ่งจากกว่า 1,000 แห่ง ที่กรุงเทพมหานครสามารถเขาไปดำเนินการพัฒนาได้นั้น จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2535 มีการยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาชุมชนที่ขึ้นกับสำนักสวัสดิการสังคมมาเป็น สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับงานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

ภายใต้แผนฉบับที่ 4 (2535 – 2539) ปลายทศวรรษนี้ ได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพและแนวทางการทำงานของสำนักพัฒนาชุมชน โดยพยายามเสนอให้มีความสำคัญในเรื่องความมั่นคงในการอยู่อาศัยแก่ชาวชุมชนบุกรุก และให้บริการพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวชุมชน รวมถึงเน้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน และส่งเสริมให้ชาวบ้านพึ่งตนเองได้มากขึ้น

สำหรับเป้าหมายในงานพัฒนาชุมชน สำนักฯได้กำหนดแนวทางสำคัญๆไว้ คือ 1) ปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) เพิ่มความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ทั้งการเช่าระยะสั้นและเช่าซื้อ 2) จัดหาที่ดินรองรับชุมชนบุกรุก ในที่สาธารณะและคูคลอง (Relocation) 3) สนับสนุนองค์กรต่างๆในการพัฒนาปรับปรุงชุมชน 4) ขยายบทบาทขององค์กรประชาชนในรูปของสหกรณ์ และส่งเสริมให้เกิดคณะกรรมการชุมชนให้ครบทุกชุมชน (ระเบียบปี 2528) หรือ 5) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนชุมชน เป็นต้น

ในการปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (Slum Upgrading) นั้นจะใช้สำหรับชุมชนที่มีสภาพหรือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดิน ถูกต้องตามกฎหมาย หรือชุมชนบุกรุกที่ต้องการอยู่อาศัยชั่วคราวเพื่อรอการรื้อย้าย ตามแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ ส่วนการจัดหาที่ดินรองรับชุมชนบุกรุก (Relocation) จะเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมือง เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนน สร้างสวนสาธารณะ สร้างสะพาน เป็นต้น และชุมชนดั้งเดิมที่บุกรุกที่สาธารณะ เช่น ชุมชนริมคูคลอง ชุมชนใต้สะพาน เป็นต้น ชุมชนเหล่านี้จะได้รับการช่วยเหลือด้วยวิธีรื้อย้ายโดยให้ไปอยู่ที่รองรับแห่งใหม่ หรือนอกจากนี้ก็มีวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน ที่เป็นการเจรจาร่วมกับเจ้าของที่ดิน แล้วให้ชาวชุมชนย้ายไปอยู่ในบริเวณที่เหมาะสมในแปลงเดียวกันนั้น

4. บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชุมชนบุงกรุก

คณะวิจัยของภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ไม่ปรากฏปีพิมพ์: 46-47) ได้สรุปข้อมูลจากพัฒนาการของชุมชนบุงกรุก และสถานการณ์ปัญหาชุมชนที่เกิดขึ้นออกมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยได้จัดแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. การเคหะแห่งชาติในฐานะที่เป็นผู้พัฒนาโครงการ (Developer) และผู้สนับสนุนสาธารณูปโภค (Advocator)
2. สำนักงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชน (Organizer) และเป็นผู้สนับสนุนโครงการต่างๆ
3. องค์กรเอกชน NGOs ในฐานะของการเป็นผู้ประสานงานชาวบ้าน (Organizer of the Community)
4. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน
5. องค์กรชุมชนหรือเครือข่ายองค์กรชุมชน ในฐานะที่เป็นผู้จัดการงานท้องถิ่น (Management) หรือเป็นเครือข่ายกลไกในการทำงานท้องถิ่น

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดคลองเตย ในที่นี้จะนำเสนอข้อมูลจากการศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในคลองเตย โดยมีผู้ที่ทำการศึกษได้ผลการศึกษาดังนี้

5.1 ผลจากการสร้างแฟลต

จากการศึกษาของชลธิดา แก้วจินดา (2540) พบว่า ในการจัดสร้างเคหะชุมชนคลองเตย มีผู้พักอาศัยที่เป็นผู้ได้รับสิทธิ์รายแรก ร้อยละ 44.84 และเป็นผู้เช่าอาศัยมือสอง ร้อยละ 26.4 และผู้ที่อาศัยส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ครัวเรือนน้อยกว่า 5,000 บาทต่อเดือน และเป็นผู้อาศัยในชุมชนแออัดแต่ไม่ได้รับสิทธิ์ในครั้งแรก ได้เข้ามาอยู่อาศัย ร้อยละ 32.9 ให้เหตุผลของการเข้าพักอาศัย คือ ที่อยู่อาศัยเดิมถูกรื้อย้าย และร้อยละ 37.2 เคยมีที่อยู่อาศัยบนที่ดินของการทำเรื่อง

และพบว่า เคหะชุมชนคลองเตยสามารถทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เห็นได้จากการให้ความเห็นว่า สภาพที่พักอาศัยมีสภาพที่ดีกว่าที่อยู่อาศัยเดิม ในจำนวนร้อยละ 54.1 ซึ่งเดิมที่อยู่อาศัยในชุมชนคลองเตยเป็นบ้านไม้ / สังกะสี และผู้พักอาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชนในระดับที่ดี

ผู้ที่เข้าอาศัยในแฟลตระยะแรก เคยชินกับการทำงานเล็กๆน้อยๆ เมื่อครั้งอาศัยในชุมชนแออัด เช่น การรับจ้างซักผ้า การขายของเล็กๆน้อยๆ แต่เมื่อขึ้นมาอยู่แฟลตทำให้ไม่สามารถหารายได้จากงานเดิมที่เคยทำ ทำให้ผู้ได้สิทธิ์ไม่เข้าอยู่อาศัยหรือย้ายออกไป แต่ต่อมาระยะหลังการเคหะแห่งชาติได้มีการจัดให้มีบริเวณค้าขาย ที่เป็นแผงร้านค้าริมถนนในโครงการ ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับผู้อาศัยทางหนึ่ง

และการศึกษาของชลธิดาพบประเด็นที่น่าสนใจ คือ

1. สภาพชีวิตในห้องพัก

พบว่าผู้อาศัยส่วนใหญ่สมรสแล้ว โดยส่วนใหญ่มีสมาชิกที่อาศัยในห้องเดียวกัน 3-4 คน รองลงไปเป็นการอยู่อาศัย 5 คนขึ้นไป ในห้องพักขนาดอเนกประสงค์ พื้นที่ 23.8 ตร.ม. ห้องน้ำ 3.6 ตร.ม. และระเบียงด้านหลัง 3.6 ตร.ม. รวมเป็นพื้นที่ 31 ตร.ม. ทำให้การอยู่อาศัยค่อนข้างแออัด

2. ระยะเวลาที่พักอาศัยในโครงการเคหะชุมชน

มีพื้นฐานจากแนวความคิดของการจัดสร้างอาคารให้ผู้เช่าได้เช่าอาศัยในระยะยาว เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถมีเวลาเพียงพอในการพึ่งพาตนเองต่อไป โดยจากการศึกษาของชลธิดา พบว่า ผู้ที่พักอาศัยในโครงการมาแล้วมากกว่า 10 ปี มีถึงร้อยละ 46.5 รวมทั้งพบว่ามีผู้มีรายได้มากกว่า 11,001 บาทต่อเดือน จำนวน 39 รายที่คิดจะย้ายที่อยู่อาศัยเพราะอยากมีบ้านของตัวเอง

5.2 ผลจากการวางแผนแม่บทโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย

จากการศึกษาของกนกพร แสงแก้ว (2542) ได้มีการสรุปผลและเสนอประเด็นที่น่าสนใจคือ

1. ลักษณะทางกายภาพของที่อยู่อาศัย

1.1 ลักษณะทางกายภาพของหน่วยพักอาศัย

สภาพหน่วยพักอาศัยมีสภาพที่ดีขึ้นกว่าชุมชนเดิมก่อนการรื้อย้าย คือ หน่วยพักอาศัยเดิมมีสภาพไม่แข็งแรง ใช้วัสดุที่ใช่แล้วในการสร้าง แต่ในชุมชนปัจจุบันเป็นบ้านสองชั้น ครึ่งปูนครึ่งไม้ และใช้วัสดุก่อสร้างที่คงทนถาวรได้มาตรฐาน และผู้อยู่อาศัยพอใจกับขนาดแปลงที่ดิน รวมถึงความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย และมีการใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่

1.2 ลักษณะทางกายภาพของชุมชนโดยรวม

ลักษณะทางกายภาพของชุมชนยังขาดความเป็นระเบียบ มีการบุกรุกพื้นที่ส่วนรวมเพื่อประกอบการค้าขาย พื้นที่สนามกีฬา สนามเด็กเล่น และพื้นที่ว่างต่างๆ ถูกบุกรุกนำไปใช้ประโยชน์อื่นๆ ทำให้ชุมชนขาดสาธารณูปการที่ดี และแสดงถึงการขาดการดูแลเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ และผู้เกี่ยวข้อง ในการดูแล ประชาสัมพันธ์ และจัดระเบียบชุมชนให้มีสภาพน่าอยู่อาศัย

2. สภาพเศรษฐกิจและสังคม

2.1 สภาพเศรษฐกิจ

ผู้อยู่อาศัยมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น และรายได้เฉลี่ยสูงกว่ารายได้ของระดับความยากจนในเมืองระดับ 3 แต่รายจ่ายก็เพิ่มขึ้นด้วย การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยอาชีพที่มีเพิ่มขึ้น คือค้าขายโดยมีร้านค้า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ค้างชำระค่าเช่าที่ดิน ซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้อยู่อาศัยไม่สะดวกในการเดินทางไปชำระเงินค่าเช่าที่ดินที่สำนักงานเคหะชุมชนคลองเตย ที่ได้อาคารแฟลต 1

2.2 สภาพสังคม

ความสัมพันธ์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนค่อนข้างแย่ง เนื่องจากกระบวนการรื้อย้ายที่ไม่ได้ยึดกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนเดิม และอาจมีผลมาจากชุมชนใหม่มีปัญหาบ่อยลง ทำให้ไม่เกิดการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทำให้ความสัมพันธ์น้อยลงไปในส่วนของปัญหาสังคมคือ ปัญหายาเสพติด ที่ชาวชุมชนคิดว่า เป็นปัญหาหลักของชุมชน ที่ยากต่อการแก้ไข

3. มาตรฐานการอยู่อาศัย

3.1 มาตรฐานสาธารณูปโภค

มาตรฐานสาธารณูปโภคได้มาตรฐานตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนดสำหรับหมู่บ้านขนาด “ตำบล” และผู้อยู่อาศัยพอใจทุกด้านเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และได้รับบริการที่ดี ซึ่งดีขึ้นกว่าชุมชนเดิมมาก

3.2 มาตรฐานสาธารณูปการ

สาธารณูปการในชุมชน เช่น สนามเด็กเล่น สนามกีฬา อยู่ในแง่ดีของปริมาณ แต่ยังขาดมาตรฐานที่ดี เพราะขาดการดูแลรักษา แต่ในส่วนสาธารณูปการบริเวณใกล้เคียง เช่น สถานที่ราชการ โรงพยาบาล โรงเรียน ตลาดสด ธนาคาร มีครบครัน เนื่องจากอยู่ใกล้ใจกลางเมือง

4. ความมั่นคงในการอยู่อาศัย

ความรู้สึกมั่นคงในการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยมาก เนื่องจากมีความคิดว่า การทำเรื่องขงไม่มีการไล่รื้อ และถึงแม้จะมีการไล่รื้อ ก็จะใช้ระยะเวลาอีกนาน และกลุ่มที่มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยน้อย เนื่องจากคิดว่า การทำเรื่องต้องนำที่ดินกลับคืนอย่างแน่นอน และผู้อยู่อาศัยในปัจจุบัน คงจะไม่สามัคคีเพื่อรวมกลุ่มต่อรองในเรื่องต่าง ๆ ตั้งเมื่อก่อน ซึ่งจำนวนของทั้งสองกลุ่มมีจำนวนใกล้เคียงกัน

ความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ เป็นความมั่นคงในลักษณะชั่วคราว คือผู้อยู่อาศัยยังมิได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง แต่พอจะมีหลักประกันที่สามารถอยู่อาศัยได้เป็นระยะเวลาพอสมควร ในรูปแบบของสัญญาเช่าระยะยาว และความมั่นใจส่วนหนึ่งมาจากการทำพิธีสารให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย รวมถึงการไม่ขึ้นราคาเช่าที่ดินสูงขึ้นอีกด้วย

5.3 ผลการรื้อย้ายจากโครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตยระยะที่ 3

จากการศึกษาของกรรข ประติวงค์ (2541) มีการสรุปผล และเสนอแนะประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้ คือ

1. การรื้อย้ายต่อสภาพกายภาพ

ส่วนใหญ่พบว่า ในชุมชนที่อยู่อาศัยใหม่ มีสภาพทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมที่ชาวชุมชนพอใจ และเห็นว่าดีกว่าชุมชนเดิม มีการใช้พื้นที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดของผู้อยู่อาศัย ส่วนที่อยู่อาศัยมีลักษณะ อาคาร 2 ชั้น เนื่องจากเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้สอย และรองรับการขยายตัวของครอบครัวในอนาคต วัสดุก่อสร้างที่เลือก ส่วนใหญ่เลือกวัสดุที่มีความมั่นคง แข็งแรง ได้มาตรฐาน และมีราคาถูก เช่น การนำกระเบื้องแผ่นเรียบมาใช้เป็นผนังบ้านชั้นบนแทนผนังไม้ที่มีราคาสูงกว่า บางรายสามารถนำวัสดุเก่าที่เคยใช้ในชุมชนเดิมมาใช้ใหม่ได้ แต่ยังมีการคำนึงความสวยงามของรูปแบบบ้าน และการใช้วัสดุเนื่องจากมีความภูมิใจในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดความรู้สึกที่อยากจะพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น มี มาตรฐาน และไม่กลับเป็นชุมชนแออัดอีก

จากการสำรวจของกรรข พบว่า แปลงที่ดินที่แบ่งไว้โดยการเคหะแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับที่เป็นอยู่ในตอนที่สำรวจ คือ สภาพแปลงที่ดินที่สำรวจบางแปลงมีขนาดไม่เท่ากับที่จัดแบ่งไว้ในแบบมาตรฐาน อาจมีการแบ่งแปลงให้ผู้อื่นเช่าต่อ หรือลักษณะการแบ่งแปลงเป็นผืนเล็ก เพื่อขายสิทธิ์ในที่ดิน นำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างที่อยู่อาศัย หรือเพื่อลดภาระในการสร้างที่อยู่อาศัย

2. การรื้อย้ายต่อสภาพเศรษฐกิจ

ผู้อาศัยส่วนใหญ่ยังคงมีอาชีพรับจ้างทั่วไป เนื่องมาจากระดับการศึกษาของชาวชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา การเปลี่ยนอาชีพมีบ้างในระดับหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ กลุ่มผู้ว่างงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นแม่บ้านมีจำนวนมากขึ้น และบางส่วนเป็นผู้ที่ยังหางานทำใหม่ไม่ได้ ในด้านรายได้ของครอบครัว ส่วนใหญ่ลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยและสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น รายจ่ายในครอบครัวเฉลี่ยก็ลดลงด้วยเล็กน้อย แต่ถ้าเปรียบเทียบสัดส่วน การลดลงของรายได้ครอบครัวจะมากกว่า การลดลงของรายจ่ายของครอบครัว อย่างไรก็ตาม คราวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายในชีวิตประจำวัน ชาวชุมชนส่วนใหญ่มีหนี้สินที่เป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างที่อยู่อาศัย โดยแหล่งเงินที่ใช้ในการก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นเงินออมในครอบครัว และเงินกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ภายในชุมชน

3. การรื้อย้ายต่อสภาพสังคม

การเข้าร่วมกิจกรรมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนลดลงกว่าเดิม เนื่องจากการรวมกลุ่มการอยู่อาศัยมีทั้งเป็นไปตามความสมัครใจ และการจับฉลากในการเลือกแปลงที่ดิน ผู้ที่สมัครใจจะรวมกลุ่มแบบเดิมจะเป็นการรวมกลุ่ม 5-10 หลังคาเรือน ส่วนในการจับฉลาก ทำให้การอยู่อาศัยในชุมชนใหม่มีการกระจายตัวเป็นกลุ่มๆ ภายในกลุ่มเดิมจะมีความสัมพันธ์ที่ดียิ่งขึ้น แต่กับชุมชนใหม่ต้องใช้เวลาในการทำความรู้จักและคุ้นเคย โดยจากการสำรวจพบว่า ความสัมพันธ์มีแนวโน้มที่พัฒนาและมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอกในพื้นที่เดียวกัน ยังไม่ดีเนื่องจากเป็นชุมชนที่เพิ่งย้ายเข้าไปอยู่ในใหม่ ในขณะที่ชุมชนเดิมตั้งรกรากมานาน

ในด้านบริการพื้นฐาน ไฟฟ้า และน้ำใช้ เป็นการให้บริการโดยตรงจากการไฟฟ้านครหลวง นำในชุมชนให้บริการได้ดีกว่าเดิม โดยให้บริการทุกหลังคาเรือนโดยตรง โดยเป็นลักษณะการใช้น้ำบาดาล ที่ให้บริการโดยการเคหะฯ และสาธารณูปการโดยรอบพื้นที่โครงการ เช่น โรงเรียน สถานีตำรวจ วัด มีการรองรับความต้องการอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ แต่ความสะดวกในการเดินทางน้อยลงกว่าเดิม

นอกจากนี้ กรกช ยังได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติม คือ

1. การเข้าอยู่อาศัยในโครงการ

ที่พบว่า มีผู้เข้าอยู่อาศัยไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด โดยให้ข้อสังเกตว่า น่าจะมีปัจจัยเกี่ยวข้องในด้านระยะทางของชุมชนใหม่ที่ไกลจากชุมชนเดิมประมาณ 30-40 กิโลเมตร เนื่องจากการประกอบอาชีพของชาวชุมชนส่วนใหญ่ มีอาชีพรับจ้างทั่วไปในท่าเรือคลองเตย ดังนั้นการย้ายที่อยู่ใหม่ ทำให้การเดินทางไปทำงานมีระยะทางที่ไกลขึ้น และการย้ายออกมาอยู่ชานเมือง ซึ่งไม่มีแหล่งงาน จะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากแหล่งงานในเมืองทุกวัน และเนื่องจากชาวชุมชนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย การหางานใหม่ใกล้ที่พักจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ทำให้ชาวชุมชนส่วนหนึ่งไม่ยินยอมที่จะย้ายเข้ามาอยู่ในโครงการ ถึงแม้จะได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง โดยการสำรวจของกรกชพบบ้านที่ยังสร้างไม่เสร็จทั้งในโครงการจำนวนหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการสร้างบ้านและการเดินทางไปทำงานในแหล่งงานเดิมได้ จึงทิ้งที่อยู่ใหม่แล้วกลับมาอาศัยในเมืองที่ใกล้แหล่งงาน

2. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการย้ายถิ่น

จากการศึกษาของกรกช พบว่ามีเพียง ร้อยละ 89.2 ไม่คิดที่จะขายสิทธิ์ที่ดิน มีเพียงร้อยละ 4.2 ที่ขายสิทธิ์ที่ดินไปแล้ว โดยปัจจัยที่ทำให้ขายสิทธิ์คือ ชุมชนเดิมอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิม ไม่สามารถหาอาชีพใหม่ได้ และผลจากหนี้สินเดิม ที่ทำให้บางส่วนต้องขายสิทธิ์ที่ดินชดใช้หนี้ และมีเงินเหลือบางส่วนในการย้ายไปอยู่ในชุมชนแออัดแหล่งใหม่ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาร่วมกันระหว่าง การเก็บข้อมูลทฤษฎีภูมิด้วยการสืบค้นข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ในชุมชนแออัดคลองเตย และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร โดยการเริ่มศึกษาได้เริ่มต้นด้วยการเก็บข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งรายละเอียดตามลำดับขั้นของการทำวิจัยนี้มีดังนี้

1. การรวมข้อมูลจากเอกสาร และงานวิจัย

ทำการรวบรวมข้อมูลทฤษฎีภูมิจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย เพื่อหาขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย และนำมาสรุปเป็นขั้นตอนการดำเนินการทั้งหมด

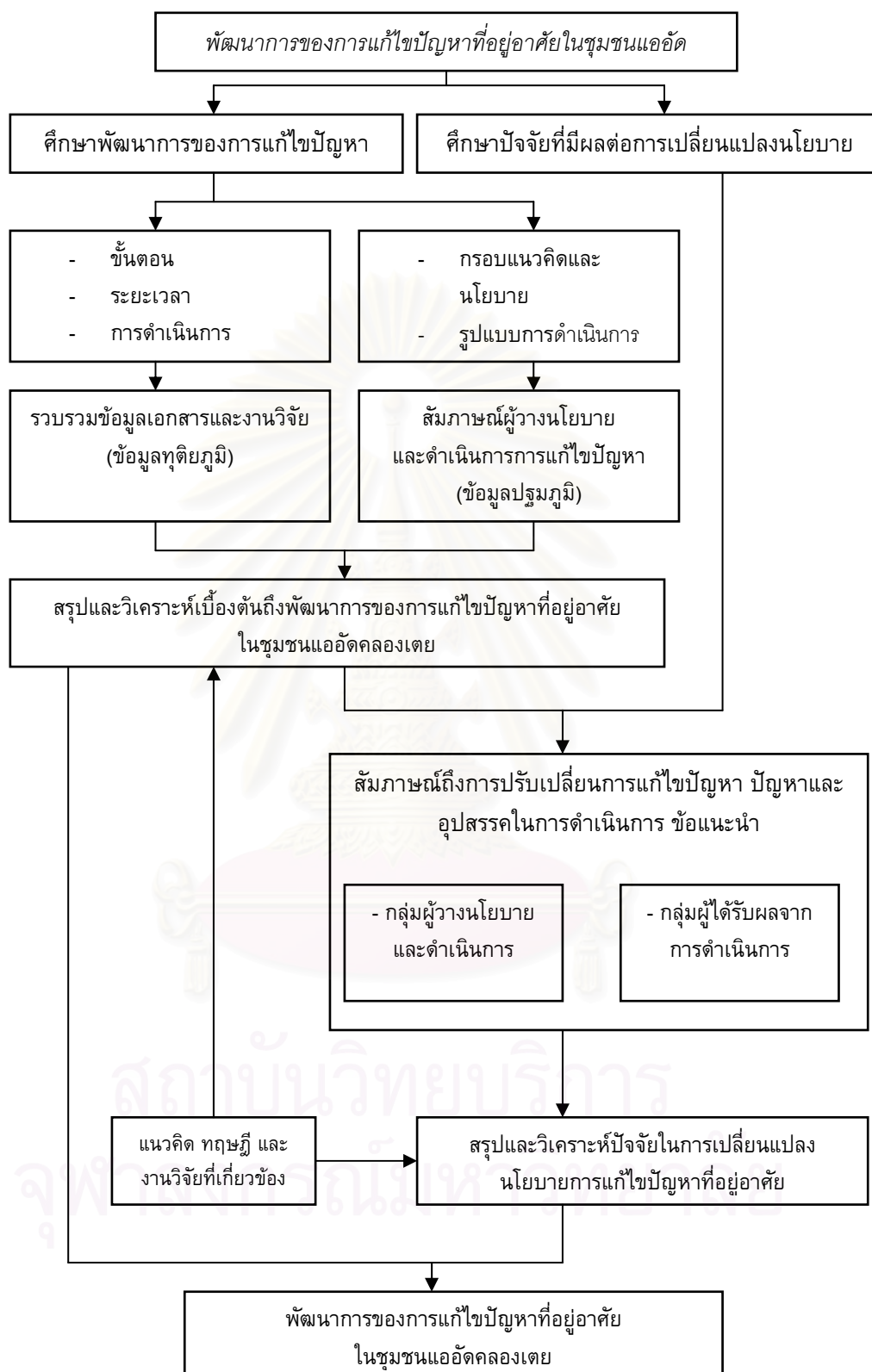
2. การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนนโยบายและการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชน

ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์บุคคลหรือตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งกลุ่มประชากร จะคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยกำหนดกลุ่มประชากรแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งการคัดเลือกประชากรจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงนั้น กำหนดด้วยวิธี Judgment sampling โดยให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และมีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตยเป็นผู้กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

3. ทำการวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย

ใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายแบบ ตัวแบบทฤษฎีระบบ ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และใช้การวิเคราะห์เนื้อหา โดยการเรียงลำดับเนื้อหาตามช่วงเวลาในการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้นกับนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

การดำเนินการวิจัย



แผนภูมิที่ 3.1 แสดงวิธีการดำเนินการวิจัย

ซึ่งจากการปริทัศน์วรรณกรรมเกี่ยวกับการวางนโยบาย ทำให้ผู้วิจัยวางกรอบการศึกษาครั้งนี้ โดยเป็นการศึกษาถึง

ก. พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหา ด้วยการศึกษาถึงพัฒนาการของการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาต่างๆ ตามขอบเขตของงานวิจัยที่กำหนดไว้ คือ พ.ศ. 2516–2538 ซึ่งข้อมูลในส่วนพัฒนาการของนโยบายนั้น ได้ค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่ระบุและบันทึกถึงการดำเนินงานในแต่ละช่วง รวมถึงจากการสัมภาษณ์ ซึ่งได้ประเด็นที่เป็นเกร็ดในการดำเนินงาน รวมถึงข้อมูลในส่วนที่ไม่ได้มีการบันทึกถึงในเอกสารและหลักฐานต่างๆอีกด้วย โดยในส่วนของพัฒนาการนี้ มีตัวแปรที่ต้องทำการศึกษาคือ

- ขั้นตอน
- ระยะเวลา
- และการดำเนินการ

โดยจากตัวแปรที่ศึกษานั้น จะสามารถที่จะทำการศึกษาเรียบเรียงได้ถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้นตลอดช่วงเวลาในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ภายในช่วงเวลาทำการศึกษา

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เกิดจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายตามตัวแบบทฤษฎีระบบ ซึ่งได้แบ่งตัวแปรเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ดังนี้คือ

- สภาพปัญหา ซึ่งมีทั้งตัวแปรที่เกิดจากปัจจัยเรียกร้อง และปัจจัยสนับสนุน
- ปัจจัยแวดล้อมที่เป็นส่วนกำหนดลักษณะแนวนโยบายที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

จากกรอบแนวทางการศึกษาที่เกิดขึ้น ได้นำไปสู่การออกแบบงานวิจัย ที่ใช้การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ โดยการสำรวจเอกสารและวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนของขั้นตอน ระยะเวลา และการดำเนินการ ที่ไม่ปรากฏหรือมีการกล่าวถึงในเอกสารหลักฐาน และใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างนั้น เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและปัจจัยแวดล้อมต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างการกำหนดนโยบาย

โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ

ผู้วิจัยได้เริ่มต้นรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร และหลักฐานต่างๆ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 เรื่อยมาจนถึงเดือน กันยายน พ.ศ. 2548 โดยเอกสารที่รวบรวมได้ โดยมากเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาในช่วงต่างๆ เช่น การสร้างแฟลต โครงการ 70 ไร่ รวมถึงประวัติของพื้นที่ท่าเรือคลองเตย และประวัติของชุมชนแออัดคลองเตย ในด้านการก่อตั้งชุมชน และข้อมูลด้านกายภาพ

เศรษฐกิจ และสังคม ที่ผ่านมาของชุมชน จากการเข้าสำรวจชุมชนของคณะศึกษาต่างๆ ซึ่งได้แก่ การเคหะแห่งชาติ (กคช.) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ โครงร่างหลักของการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย

สำหรับการสืบค้นเรื่องโครงการดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัยที่ผ่านมา ของชุมชนแออัดคลองเตยนั้น พบว่าโครงการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัยในคลองเตย ดำเนินการโดย กคช. เป็นหลัก การเก็บข้อมูลในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาถึงรายละเอียดของการดำเนินการต่างๆที่ผ่านมา ซึ่งประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ของโครงการ และขั้นตอนการดำเนินงาน โดยข้อมูลในส่วนนี้ออกสารการศึกษาและรายงานผลการศึกษาบางส่วน ได้สืบค้นพบที่ศูนย์เอกสารประเทศไทย สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดของการเคหะแห่งชาติ ห้องสมุดของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และมูลนิธิดวงประทีป

หลังจากนั้น จึงได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลของการเปลี่ยนแปลงจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งค้นพบว่าได้มีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว โดยเอกสารดังกล่าวให้ข้อมูลถึงการเปลี่ยนแปลงที่มาจากการสร้างแฟลตระยะที่หนึ่ง สอง สาม โครงการ 70 ไร่ และ โครงการรื้อย้ายไปยังบริเวณใหม่

เมื่อได้ทำการค้นคว้าและศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆแล้ว ได้มีการสรุปข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าแล้วครั้งหนึ่ง โดยนำข้อมูลมาเรียงตามลำดับเวลา และแยกประเภทเอกสาร รวมทั้งข้อมูลของเอกสาร ว่าอยู่ในช่วงการดำเนินการใด เพื่อตรวจสอบดูความต่อเนื่องของข้อมูล รวมถึงเพื่อศึกษาถึงพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยในเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดเตรียมข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นส่วนประกอบในการเก็บปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ต่อไป

1.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิเคราะห์เนื้อหา (Contents Analysis)

เนื่องจากข้อมูลที่เป็นโครงหลักของพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัย เป็นข้อมูลที่มาจากเนื้อหาในเอกสาร บันทึก รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย เพื่อศึกษาถึงโครงหลักของพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัยที่ผ่านมา จึงใช้การวิเคราะห์เนื้อหาแบบการเรียงลำดับเวลา เพื่อศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของวิธีการแก้ไขปัญหาระยะที่อยู่อาศัย โดยการวิเคราะห์ตามตัวแปร คือ ขั้นตอน ระยะเวลา และการดำเนินการ

1.2 การดำเนินการ

ผู้วิจัยได้เริ่มเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548 จนถึงเดือนตุลาคม 2548 หลังจากนั้นจึงได้สรุปข้อมูลเบื้องต้น เพื่อนำไปใช้ประกอบการสัมภาษณ์ โดยในระหว่างการสัมภาษณ์นั้น ได้พบว่ามีข้อมูลทุติยภูมิ ที่ยังมีได้ค้นพบในการค้นคว้าครั้งแรก จึงได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์ ในช่วงเวลาระหว่างเดือน ธันวาคม 2548 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ 2549 โดยที่เอกสารในช่วงหลังเป็นเอกสารที่ได้จากการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นเอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงจากอดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ นายปรีดี บุรณศิริ ในการแนะนำแหล่งสืบค้นเอกสารดังกล่าว

การสืบค้นเอกสาร ดำเนินการโดยสืบค้นเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคลองเตย โดยทำการคัดกรองเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ในส่วนของข้อมูลเอกสารที่บันทึกถึงการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัย โดยมากเป็นเอกสารข้อมูลโครงการของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้ค้นพบที่ ศูนย์เอกสารประเทศไทย ศูนย์วิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการแนะนำแหล่งเอกสารที่ไม่มีเผยแพร่จาก นายปรีดี บุรณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ซึ่ง ข้อมูลที่ค้นพบในส่วนนี้ทั้งหมด สามารถนำมาวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของการดำเนินการและนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ส่วนหนึ่ง

ในส่วนงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษา นั้น มีเป้าหมายที่จะศึกษางานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาถึงผล จากการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย เนื่องจากระยะเวลาของการศึกษาครั้งนี้ที่มี อยู่อย่างจำกัด ทำให้ไม่สามารถศึกษาถึงผลจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ทุกขั้นตอน การศึกษาผลจาก การศึกษาที่ผ่านมาจึงเป็นข้อมูลอีกทางหนึ่งที่สามารถศึกษาถึงข้อมูลเรื่องผลจากการเปลี่ยนแปลง แต่ปรากฏ ว่าในส่วนของงานวิจัยนั้น พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในคลองเตย เพียง 4 งานวิจัย คือ การศึกษาของ สมศักดิ์ ธรรมเวชวิถิ (2530) ที่ศึกษาถึงสภาพกายภาพของชุมชนแออัดคลองเตย ชลธิดา แก้ว จินดา (2540) ศึกษาถึงผลจากการสร้างแฟลต กรกช ปรีศวงศ์ (2541) ศึกษาผลจากการรื้อย้ายชุมชนไปยัง ชุมชนวัชรพล 3 และ กนกพร แสงแก้ว (2542) ศึกษาถึงผลจากโครงการ 70 ไร่ แต่ก็นับได้ว่าเป็นผล การศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกือบครอบคลุมทุกกระบวนการ

2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ

เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางนโยบาย และดำเนินการ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ทั้งที่เป็นภาครัฐ องค์กรเอกชนและชาวบ้าน ซึ่งมี รายละเอียดการดำเนินการดังนี้

กลุ่มประชากร

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่ อาศัยในคลองเตย ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มผู้วางนโยบายและดำเนินการ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย คือ ตัวแทนจากหน่วยงานที่ได้วางนโยบาย หรือได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย และ ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ และการท่าเรือแห่ง ประเทศไทย ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบาย เป็นต้น

2. กลุ่มผู้ได้รับผลจากการดำเนินการ ได้แก่ กลุ่มองค์กรเอกชน และกลุ่มชาวบ้าน

คือ ตัวแทนชาวบ้านที่อาศัย หรือเคยอาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย รวมทั้งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านในระหว่างดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน ต่างๆ

โดยสาเหตุในการแบ่งกลุ่มลักษณะนี้ เนื่องจากข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์ของการ วิจัยนั้น คือ ข้อมูลเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย รวมถึงในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลง

นโยบายการแก้ไขปัญหาคืออยู่ที่อาศัย ซึ่งน่าจะได้อาจมาจากกลุ่มที่ 1 เป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันในด้าน การดำเนินการ และผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ที่เป็นปัจจัยในการเปลี่ยนนโยบายช่วงถัดไปนั้น น่าจะสามารถ หาได้จากกลุ่มที่ 2 ที่เป็นผู้รับผลจากการดำเนินการนั้นๆ ได้ดี รวมถึงเป็นการฟังข้อมูลจากทั้งสองฝ่าย คือฝ่าย ดำเนินการ และผู้รับการดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดความเบี่ยงเบนของข้อมูล

การคัดเลือกกลุ่มประชากร คัดเลือกในรูปแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ด้วย วิธีการให้ผู้รู้หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง แนะนำผู้ที่ควรไปสัมภาษณ์ต่อ (Judgment Sampling) โดยในเบื้องต้น โดยให้ ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการวางนโยบายการแก้ไขปัญหาคืออยู่ที่อาศัย และมีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ ชุมชนแออัดคลองเตยเป็นผู้กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ซึ่งในเบื้องต้น การศึกษาครั้งนี้มีผู้เชี่ยวชาญที่ ช่วยแนะนำในการกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเบื้องต้น ได้แก่ นายปรีดี บุรณศิริ ซึ่งเป็นอดีตผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ โดยเคยมีส่วนร่วมในการดำเนินการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาคืออยู่ที่อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตยตั้งแต่โครงการแรก ประมาณปี 2516 แล้วจึงทำการนัดหมายเพื่อสัมภาษณ์ แต่บางรายที่ได้มาหรือที่ ได้รับการบอกต่อมา ไม่สามารถนัดสัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาได้ เนื่องจากบางท่านติดภารกิจ ทำให้ ไม่สามารถทำการสัมภาษณ์ได้ เช่น บาทหลวง โจเซฟ เอช ไมเออร์ เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการวิจัยนี้ อย่างหนึ่ง

โดยประชากรที่ได้ทำการสัมภาษณ์ มีรายนามดังต่อไปนี้ คือ

ก. ประชากรจากการเคหะแห่งชาติ

1. นางรตยา จันทรเกียรติ์ อดีตผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ
มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาคืออยู่ที่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย
เนื่องจากในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งในชั้นผู้วางนโยบาย
2. น.ส.วรนุช จิตธรรมสถาพร รองผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ
มีส่วนร่วมในการดำเนินการปรับปรุงด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย โดยร่วมและ ดำเนินการในช่วงโครงการ 70 ไร่
3. นางสุขุมมาลย์ เตียประเสริฐ การเคหะแห่งชาติ
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการดำเนินการขณะนั้น
4. นางจรรยา พิทยาปริชานนท์ การเคหะแห่งชาติ
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการดำเนินการขณะนั้น
5. นายสมศักดิ์ ชัยภาณุเกียรติ์ การเคหะแห่งชาติ
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการดำเนินการขณะนั้น
6. นายโกศล ทองนาค การเคหะแห่งชาติ
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการดำเนินการขณะนั้น

ข. ประชากรจากการทำเรือแห่งประเทศไทย

7. นายชาญศักดิ์ ศิริ

ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองจัดการทรัพยากร
การทำเรือแห่งประเทศไทย

เจ้าหน้าที่ของการทำเรือแห่งประเทศไทย
ดำเนินการด้านการใช้ที่ดินของการทำเรือ

โดยปฏิบัติงานในหน่วยงานที่จัดการและ

ค. ประชากรจากองค์กรเอกชน (NGOs)

8. นายสมพงษ์ พัดปุย

ผู้อำนวยการสถาบันการพัฒนาพื้นฐาน
ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเอกชน ซึ่งมีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาชุมชนแออัดคลองเตย

9. นางประทีป อึ้งทรงธรรม

เลขาธิการมูลนิธิดวงประทีป

ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเอกชน ซึ่งมีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาชุมชนแออัดคลองเตย และมีบทบาทในการเป็นผู้นำในการเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่ของ กทม.

ง. ประชากรจากชาวบ้านในชุมชนแออัดคลองเตย

10. นายบุญเสริม ทองภู

ชาวบ้าน

11. นายสมน ชินดา

ชาวบ้าน

12. นางนิตยา พร้อมพอบุญชื่น

ชาวบ้าน

2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

ในส่วนการเก็บข้อมูลปฐมภูมินั้น ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์ ในการเก็บข้อมูล โดยแบ่งเป็นการสัมภาษณ์ 2 ส่วน คือ

ก. การสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลทั่วไปรวมทั้งประวัติเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตย

ในส่วนนี้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อรวบรวมข้อมูลเพื่อเสริมกับข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตยที่ได้รวบรวมจากเอกสารและงานวิจัย

ข. การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อรวบรวมข้อมูลและประเด็นหลัก เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ถึงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์บุคคลหรือตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งจากตัวแปรในเรื่องปัจจัยในการกำหนดนโยบายที่วางไว้ในกรอบการศึกษา ซึ่งได้แก่ ขั้นตอน ระยะเวลา การดำเนินการ สภาพปัญหา ซึ่งมีทั้งตัวแปร

ที่เกิดจากปัจจัยเรียกร้องและปัจจัยสนับสนุน รวมถึงปัจจัยแวดล้อมที่เป็นส่วนกำหนดลักษณะแนวนโยบายที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา โดยนำมากำหนดเป็นโครงสร้างของการสัมภาษณ์

โดยในการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้นำเอาข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารทั้งหมดมาจัดทำเป็นเอกสารสรุปถึงพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยอย่างคร่าวๆ แล้วจึงนำไปใช้ประกอบการสัมภาษณ์ เนื่องจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยในโครงการต่างๆ ได้ผ่านมาเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน กลุ่มประชากรที่สัมภาษณ์อาจเกิดการลืม หรือไม่สามารถนึกถึงเหตุการณ์ทั้งหมดได้ การมีเอกสารและข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ ทำให้ผู้ที่ให้ข้อมูลสามารถระลึกถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น

2.2 การเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลในช่วงการสัมภาษณ์ ดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2548 ถึงมกราคม 2549 โดยมีการดำเนินการดังนี้คือ

2.2.1 เมื่อได้รายชื่อ ผู้วิจัยได้ทำจดหมายไปถึงประชากรที่จะทำการสัมภาษณ์ เพื่อทำการนัดหมายวัน เวลา และสถานที่ โดยได้แนบเอกสารที่ระบุแนวคำถามที่จะทำการสัมภาษณ์ แนบกับจดหมายไปพร้อมกันด้วย

2.2.2 ขั้นตอนในการสัมภาษณ์ ดำเนินการโดย

ก. ผู้วิจัยได้แนะนำตัว และแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย รวมถึงความจำเป็นและความสำคัญของปัญหาในการวิจัยนี้

ข. ให้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตย จากเอกสารสรุปที่ได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ

ค. สอบถามตามประเด็นปัญหาที่กำหนดจากวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยกำหนดเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งแบ่งคำถามออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้วางนโยบายและดำเนินการ และกลุ่มผู้ได้รับผลจากการดำเนินการ ดังที่ได้กล่าวในเรื่องกลุ่มประชากรแล้ว

ง. หลังจากนั้น จึงได้สอบถามเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ เช่น ประสบการณ์ในการดำเนินการ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ รวมถึงเกร็ดต่างๆที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะต่างๆ

จ. ระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยทำการได้จดประเด็นต่างๆ ขณะสัมภาษณ์ และบันทึกเสียงไปพร้อมกัน

2.2.3 ทำการสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง และรวบรวมเพื่อทำการวิเคราะห์ผลต่อไป

2.2.4 ปัญหาที่พบระหว่างการสัมภาษณ์ คือ การที่ไม่สามารถนัดประชากรเป้าหมายบางรายได้ เนื่องจากท่านเหล่านั้นติดภารกิจ ไม่สามารถจัดเวลาให้เข้าสัมภาษณ์ในช่วงที่ทำการการศึกษาได้ รวมถึงการสัมภาษณ์ในบางครั้ง ผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมให้อยู่ภายในกรอบโครงสร้างของคำถามได้ตลอด และบางครั้งได้รับคำตอบที่ไม่ตรงกับคำถาม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากผู้วิจัยไม่มีความเชี่ยวชาญและ

ความชำนาญในการสัมภาษณ์ เพราะยังขาดประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์ในการศึกษาคั้งนี้ เป็นการสัมภาษณ์กับผู้ที่มีอาวุโส จึงเกิดปัญหาในด้านการอ่อนอาวุโส ทำให้การควบคุมการสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้นยังไม่ดีเท่าใดนัก

3. การตรวจสอบข้อมูล

หลังจากที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำมาสรุปรวมกับข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการค้นคว้าจากเอกสาร เพื่อสรุปและวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย จากนั้นได้นำข้อมูลที่สรุปได้ ไปทำการสนทนากลุ่ม (Focused Group Interview) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสนทนากลุ่ม (Focused Group Interview)

เป็นการจัดสนทนากลุ่ม โดยนำผลที่ได้จากการสืบค้นเอกสารและการสัมภาษณ์มาประมวลแล้วทำการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง โดยผู้ที่เข้าร่วมทำการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม เป็นบุคคลเดียวกับผู้ที่ได้ทำการสัมภาษณ์ไว้ก่อนหน้านั้น

ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยแบบสนทนากลุ่มจะเป็นข้อมูลความรู้ การรับรู้ ทักษะคิด การปฏิบัติ พฤติกรรมมนุษย์ โดยเป็นการตัดสินใจ การให้เหตุผล หรือสถานการณ์ความประทับใจ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่เราสนใจศึกษา (วีรสิทธิ์ สิทธิไตรย์และโยธิน แสงวดี, 2536 อ้างถึงในกนกวรรณ ชูชีพ, 2543: 11) การจัดสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการกลุ่ม (Group Process) ที่อาศัยหลักการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในกลุ่ม (Group Interaction) คือเมื่อบุคคลที่มีทัศนคติที่ขัดแย้งกันหรือสถานภาพแตกต่างกัน เมื่อกลุ่มสนทนาดำเนินไปได้เป็นอย่างดี ผู้ร่วมสนทนาจะโต้ตอบคำวิจารณ์ของกันและกัน ทักษะของผู้ร่วมสนทนาคนหนึ่งอาจทำให้ผู้ร่วมสนทนาอีกคนหนึ่งคิดต่อไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นในการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้ร่วมสนทนา เป็นการกระตุ้นความทรงจำและการแสดงความคิดเห็นอันจะนำไปสู่การพูดอย่างเต็มที่ในหัวข้อที่ต้องการ

3.2 การดำเนินการวิจัย ในขั้นการตรวจสอบข้อมูล

การสนทนากลุ่มจัดขึ้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2549 ที่ ห้องประชุมของศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ เวลา 13.30 – 16.00 น. โดยผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลปฐมภูมิและทฤษฎีภูมิ ที่ผ่านการสรุปและวิเคราะห์แล้ว แสดงต่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อทบทวนข้อมูลร่วมกัน โดยหลังจาก ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอจบแล้ว จากนั้นผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้มีการตรวจสอบข้อมูลและมีการอภิปราย รวมถึงได้แสดงความคิดเห็นต่อข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ โดยผู้วิจัยได้ทำการบันทึกเสียง รวมทั้งจดบันทึกถึงประเด็นต่าง ๆ และนำมาทบทวนข้อมูลที่ได้จัดทำอีกครั้งหนึ่ง

โดยมีขั้นตอนการจัดการสนทนากลุ่มในการศึกษาคั้งนี้ คือ

1. การกำหนดตัวผู้ดำเนินการสนทนา

ผู้วิจัยได้ทำการส่งจดหมายเชิญไปยังกลุ่มประชากร ที่ได้ให้ข้อมูลปฐมภูมิในการสัมภาษณ์ทุกท่าน เพื่อสอบถามและยืนยันการเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม เนื่องจากระยะเวลาที่นัดทำการสนทนากลุ่มนั้นค่อนข้างกระชั้นชิดกับระยะเวลาในการส่งหนังสือเชิญ รวมทั้งกลุ่มประชากรบางท่านติดภารกิจ จึงทำให้จากกลุ่มประชากรทั้งหมด 12 คน มีผู้สามารถเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพียง 3 คน โดยรายนามผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มมีดังนี้ คือ

ก. น.ส.วรุช	จิตธรรมสถาพร	รองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
ข. นายสมศักดิ์	ชัยภาณุเกียรติ์	การเคหะแห่งชาติ
ค. นายโกศล	ทองนวลคุณ	การเคหะแห่งชาติ

2. การดำเนินการสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม เริ่มต้นด้วยการนำเสนอผลข้อมูลจากการศึกษาของผู้วิจัยต่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม หลังจากนั้นจึงให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มแสดงความคิดเห็นต่อความถูกต้องของข้อมูล โดยผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ให้ความเห็นว่าข้อมูลที่ได้นั้น มีความถูกต้องตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และได้เสริมประเด็นด้านรายละเอียดอีกเล็กน้อย เช่น กรณีโครงการ 70 ไร่ ที่มีการประยุกต์ใช้การดำเนินการทางด้านสังคม โดยการย้ายศาลเจ้าพ่อพระประแดง เพื่อสร้างผลในการดำเนินการให้ดำเนินไปได้ตามี่วางแผนไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์การทำงานของผู้ดำเนินการในพื้นที่ ที่นำข้อมูลระหว่างการดำเนินงานมาประยุกต์ ทำให้โครงการสามารถดำเนินไปและประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มยังได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับประสบการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งได้นำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์เพิ่มเติมในส่นการวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัยต่อไป

3. ข้อจำกัดในการจัดสนทนากลุ่มในการศึกษา

การตรวจสอบข้อมูลในขั้นตอนนี้ ประสบข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการนัดประชากรที่จะทำการสนทนากลุ่ม เนื่องจากมีระยะเวลากระชั้นชิด ทำให้บางท่านไม่สามารถเข้าร่วมได้ รวมทั้งผู้ที่สามารถเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในครั้งนั้น เป็นกลุ่มที่มาจาก การเคหะแห่งชาติเพียงด้านเดียว จึงอาจขาดการทบทวนข้อมูลจากฝ่ายอื่นๆ ซึ่งได้แก่ ตัวแทนจากการทำเรือแห่งประเทศไทย ตัวแทนจากองค์กรเอกชน รวมถึงตัวแทนชาวบ้าน ที่อาจสร้างประเด็นให้เกิดการอภิปรายให้มีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ได้ทำการเรียบเรียงข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร หลักฐาน รวมถึงงานวิจัยต่าง ๆ ออกมาในลักษณะที่เป็นข้อมูลโครงหลักของพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย
2. นำข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลด้านพัฒนาการ และเป็นข้อมูลในการดำเนินการ เสริมเข้าไปในโครงหลักของพัฒนาการที่ได้ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ
3. ทำการเรียบเรียงขั้นตอน ของพัฒนาการของการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย จากที่ได้ทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ
4. ทำการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย จากผลวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินการจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร ประกอบกับผลวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์
5. สรุปปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ แล้วนำมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดของตัวแบบทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบทฤษฎีระบบ

บทที่ 4

ประวัติความเป็นมา และสภาพก่อนการเปลี่ยนแปลงของชุมชนแออัดคลองเตย

1. ประวัติความเป็นมา ชุมชนแออัดคลองเตย

คลองเตยก่อกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2486 โดยการเวนคืนที่ดินบริเวณตำบลคลองเตยและบางจาก ตอนปากคลองพระโขนง มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 2,259 ไร่ 2 งาน 72.05 ตารางวา (สมศักดิ์ ธรรมเวชวิถิ, 2530: 112) เพื่อใช้พัฒนาด้านบริการขนส่งทางเรือ ซึ่งต่อมาได้ยกระดับเป็นการทำเรือแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม และต่อมาการทำเรือแห่งประเทศไทยใช้ที่ดินแห่งนี้เพื่อสร้างท่าจอดเรือ และทำโกดังสินค้าสำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ แต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นอุปสรรคในการขยายท่าเรือ โครงการขยายท่าเรือจึงหยุดชะงัก มาจนถึงปี พ.ศ. 2495 การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงได้เริ่มขยายท่าจอดเรือตามโครงการอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี พ.ศ. 2525 การทำเรือแห่งประเทศไทย มีท่าจอดเรือใหญ่พอที่เรือเดินสมุทรสามารถจอดขนถ่ายสินค้าได้คราวละ 13 ลำพร้อมกัน และจัดได้ว่าในขณะนั้นการทำเรือแห่งประเทศไทย มีประสิทธิภาพในการทำงานที่ดีเยี่ยมและรวดเร็วแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514: 4)



ภาพที่ 4.1 ภาพถ่ายทางอากาศของพื้นที่ท่าเรือและชุมชนคลองเตย ปี พ.ศ. 2514
ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514

ในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลไทยได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลกเป็นจำนวนเงิน 250 ล้านบาท เพื่อขยายท่าจอดเรือตามโครงการที่วางไว้ แต่การทำเรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ โดยที่มีปัญหาเรื่องที่ดินของการท่าเรือมีประชาชนบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาต การท่าเรือได้พยายามให้ประชาชนในพื้นที่น้อยอพยพไปอยู่บริเวณอื่น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ที่ดินที่ประชาชนบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยนี้ ได้กลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมขนาดใหญ่มีประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ 25,000 คน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514: 4)

แต่เดิมบริเวณคลองเตยเป็นปาร์กร้าง มีประชาชนอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม ซึ่งแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่าเรือเกิดขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. 2505 โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยในบริเวณที่ดินของการท่าเรือนี้ อพยพมาจากต่างจังหวัดเพื่อเข้ามาหางานทำ เดิมมีประชาชนอาศัยประมาณ 200 ครอบครัว ทำมาหากินโดยการเลี้ยงหมู เลี้ยงเป็ดและปลูกผัก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีประชาชนอพยพเข้ามาอยู่มากขึ้น บ้างก็มาจากต่างจังหวัดโดยตรงเพื่อเข้ามาหางานทำ บ้างก็อพยพมาจากการกวาดล้างแหล่งเสื่อมโทรมแห่งอื่นในกรุงเทพฯ (ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, 2525: 3) โดยครั้งที่เกิดเพลิงไหม้ครั้งใหญ่ที่สวนมะลิและสะพานเหลือง รวมทั้งการไล่รื้อสลัมบริเวณสะพานเสาวณีย์ รัฐบาลได้จัดให้ประชาชนเหล่านั้น เข้ามาอาศัยในบริเวณที่ดินของการท่าเรือ (สมศักดิ์ ธรรมเวชวิที, 2530: 112)

และเนื่องด้วยการท่าเรือแห่งประเทศไทยพัฒนาบริการการขนส่งทางเรือ ท่าเรือคลองเตย จึงเป็นศูนย์รวมแรงงานต่างๆ ของกรุงเทพฯ ที่ใหญ่มาจุดหนึ่ง ขณะเดียวกัน การท่าเรือแห่งประเทศไทยเอง ก็มิได้สนใจที่จะควบคุมพื้นที่ และบริเวณดังกล่าวเป็นที่ลุ่มมีน้ำท่วมขัง ไฟฟ้าและน้ำประปาไม่มี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามาควบคุมดูแล ทำให้จำนวนผู้อยู่อาศัยเพิ่มจำนวนขึ้น จนในที่สุดกลายเป็นชุมชนแออัด และขยายตัวขึ้นทีละน้อย มีการตั้งเป็นกลุ่มต่างๆ เช่น ชุมชนวัดคลองเตย ชุมชนริมคลองสามัคคี ชุมชนโยธา (สลัมพัฒนาใหม่) ชุมชนหลังอาคารทวิซ (สลัมร่วมใจพัฒนา) สลัมเกาะลาว และสลัมคลองเตยที่ติดต่อกัน ตั้งแต่ ล็อค 1 – 12 เนื้อที่รวมกันกว่า 318 ไร่ (มูลนิธิดวงประทีป อ้างถึงใน สมศักดิ์ ธรรมเวชวิที, 2530: 113)

การท่าเรือแห่งประเทศไทย สนใจที่ดินของตนเองอย่างจริงจัง เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2500 มีการขับไล่ชาวบ้านออกไปที่ละจุด เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์หรือตลาดคลองเตยให้เอกชนเช่า และเพื่อการขยายกิจการของท่าเรือ ชาวบ้านจึงพากันอพยพไปยังบริเวณอื่น เช่น ล็อค 6 และล็อค 12 เป็นต้น

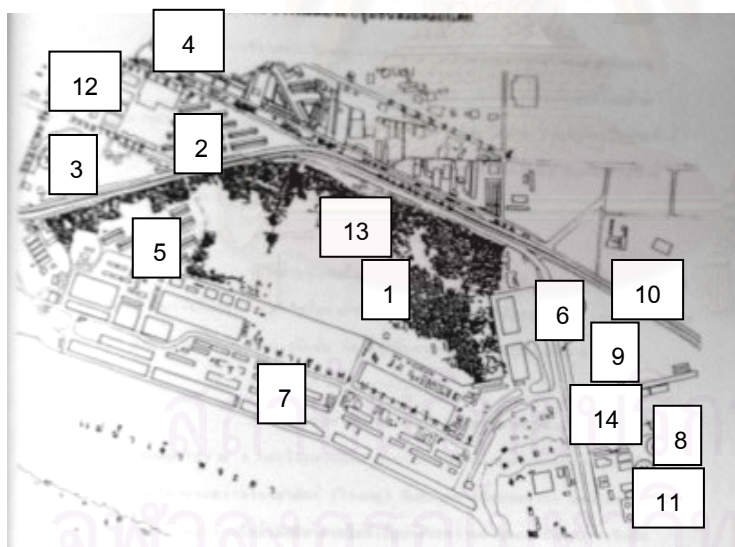
ปี พ.ศ. 2507 การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้ขับไล่ชาวบ้านจากบริเวณโรงฆ่าสัตว์ ประมาณ 1,000 ครอบครัว เพื่อขยายท่าเทียบเรือไปทางทิศตะวันออก ในปี พ.ศ. 2509 ก็ขับไล่ชาวบ้านบริเวณปากคลองพระโขนงประมาณ 800 ครอบครัว เพื่อสร้างเขื่อน (มีการฟ้องขับไล่บังคับคดีกันในปี 2515) ระหว่างนั้น การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้ใช้เรือขุด ขุดดินตัดพื้นที่ดินส่วนนี้ออกไปเป็นเกาะ โดยมีเป้าหมายเพื่อทำเป็นที่จอดเรือขนส่งสินค้า และเพื่อบีบบังคับให้มีการรื้อย้ายออกไป (เสถียร ตูระบรรหาร อ้างถึงใน ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, 2525: 5) ชาวบ้านส่วนนี้จึงอพยพเข้ามาสมทบกับชาวบ้านล็อค 12 เดิม เรียกกันว่า “หมู่บ้านเก่า”

ปี พ.ศ. 2511 (ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, 2525: 5-6) ได้มีการไล่รื้อบริเวณถัดเข้ามาอีก ประมาณ 200 ครอบครัว เพื่อสร้างทางเข้าท่าเทียบเรือทางฝั่งตะวันออก จนกระทั่งปี 2515 ก็ได้ฟ้องขับไล่และศาลได้มีคำสั่งให้รื้อย้ายออกจากบริเวณนั้น พร้อมกันนั้นก็ได้ทำการพ่นเลนจากบริเวณแม่น้ำขึ้นมาเพื่อถม

บริเวณบึงใกล้เคียงแนวการก่อสร้างนี้ ทำให้ประชาชนบริเวณนั้นต้องประสบกับปัญหาด้านที่อยู่อาศัย มีน้ำขึ้นสูง ตามแนวสันทรายที่นำมถมตลอดแนวขนานกับทางรถไฟและถนนอาจนรงค์โดยตลอด

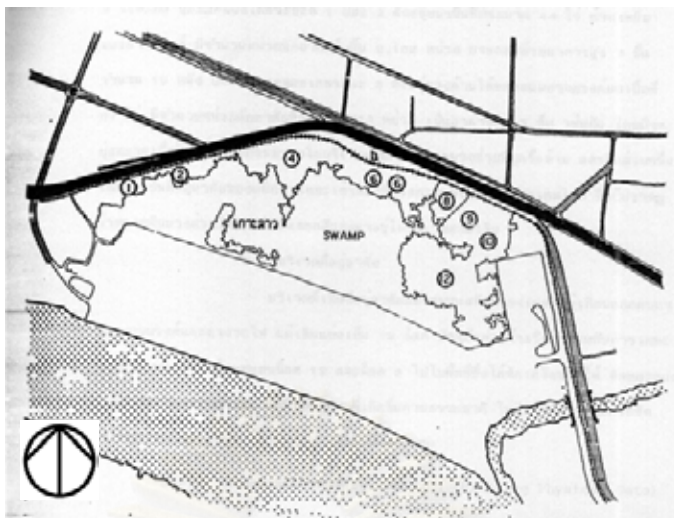
จากการที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านบางส่วนต้องหนีออกไป บางส่วนผีกกำลังกันต่อต้านอย่างเงียบๆ และได้มีตัวแทนทำหนังสือไปยังกระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้สั่งการมายังกระทรวงมหาดไทยระดับข้อพิพาทและหาทางประสานผลประโยชน์ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อระงับความเดือดร้อนของประชาชน คณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย การเคหะแห่งชาติ การทำเรือแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร กรมประชาสงเคราะห์ กรมแรงงาน ฯลฯ ซึ่งมีนักศึกษาอาสาสมัครจากมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นผู้ประสานงาน ประโยชน์ รวมทั้งสื่อมวลชนจากที่ต่างๆ ระดมกระจายสื่อข้อความกันอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดพลังทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยลดความรุนแรงในการปฏิบัติลง เช่น การถมทรายเข้าไปในบ้าน และพ่นเลนขึ้นทำให้น้ำท่วมเป็นต้น

ในวาระการประชุมต่างๆที่คณะกรรมการตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาี้ มีผลสรุปทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทย ยินยอมให้ประชาชนที่ถูกไล่รื้อมีโอกาสขยับเข้าไปในบริเวณลัด 12 ที่ปัจจุบันเรียกว่า "หมู่บ้านพัฒนา" โดยการเคหะแห่งชาติได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านจัดฝังบริเวณและการให้การไฟฟ้านครหลวงปักเสาสายไฟและการประปาเป็นผู้ให้บริการน้ำประปา เป็นต้น ส่วนบริเวณอื่นนั้นประชาชนได้ขอให้มีการสาธารณสุขจากองค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ จัดขึ้นที่ศูนย์รวมน้ำใจ บริเวณตรงข้ามอยู่ รถเมล์เขต 4



- 1 ชุมชนคลองเตยลัด 1-12
- 2 แพลต โครงการ 1
- 3 กรมศุลกากร
- 4 คลองหัวลำโพง และชุมชนริมคลองสามัคคี
- 5 แพลต โครงการ 2
- 6 ถนนอาจนรงค์
- 7 ทำเรือกรุงเทพ
- 8 คลองพระโขนง
- 9 โรงงานสัตว์ปีก, โรงงานเนื้อสัตว์
- 10 ทางด่วน
- 11 คลังน้ำมัน
- 12 โรงพยาบาลการทำเรือฯ
- 13 มูลนิธิดวงประทีปและโรงเรียน
- 14 โรงงานฆ่าสัตว์

ภาพที่ 4.2 แสดงบริเวณโดยรอบชุมชน
ที่มา สมศักดิ์ ธรรมเวชวิถึ, 2530: 117



ภาพที่ 4.3 แสดงตำแหน่งชุมชนในคลองเตย ประมาณ ปี พ.ศ. 2519
ที่มา สมศักดิ์ ธรรมเวชวิถิ, 2530: 102

2. สภาพของชุมชนแออัดคลองเตย ก่อนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย (ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, 2525: 6-9)



ภาพที่ 4.4 สภาพชุมชนคลองเตย ปี พ.ศ. 2514
ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514

2.1 สภาพการใช้ที่ดิน

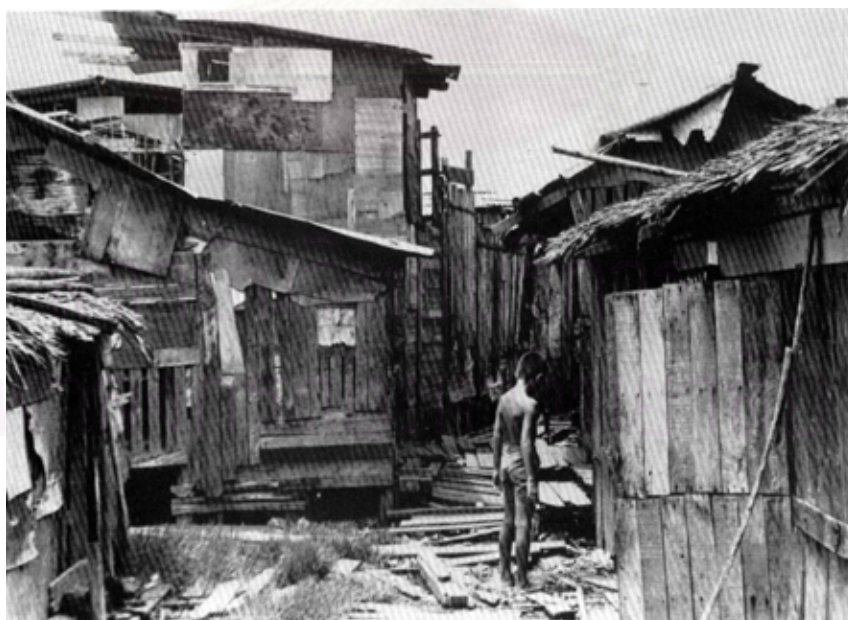
สลัมในบริเวณท่าเรือคลองเตยมีพื้นที่ประมาณ 310 ไร่ในหลายบริเวณ สลัมคลองเตยที่อัดแน่นอยู่บริเวณวัดคลองเตยล้อมรอบด้วยอาคารพาณิชย์ เขตท่าเรือเก่า คลังน้ำมัน และทางด่วน สลัมริมคลองสามัคคี ที่เริ่มต้นจากอาคารทิวช เรียงไปตามริมคลองหัวลำโพงจนถึงบริเวณแฟลต (ระยะที่ 1) ของการเคหะ

แห่งชาติ สลัมพัฒนาใหม่แทรกอยู่ตามซอกโกดัง สลัมเกาะลาวอยู่ริมบึงบอนหลังล๊อค 1 เป็นบริเวณที่ถูกไล่อ้อเพื่อสร้างแพลตฟอร์มเคหะระยะที่ 2 และสลัมคลองเตยที่ติดกันเป็นพืด ต่อจากแพลตฟอร์มกรมศุลกากรตั้งต้นล๊อค 1 ตรงข้างฝั่งถนนอาจรังค์กับแพลตฟอร์มเคหะแห่งชาติระยะที่ 1 วางเรียงกันไปตามถนนอาจรังค์จนกระทั่งไปกระจุกอยู่ริมกำแพงบริเวณทางเข้าท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ฝั่งตะวันออก ซึ่งเป็นบริเวณที่เรียกว่า ล๊อค 12 อันรวม “หมู่บ้านเก่า” และ “หมู่บ้านพัฒนา” ไว้ด้วยกัน

สลัมคลองเตยตั้งแต่ล๊อค 1 ถึง 12 จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ ค่อยๆลาดจากบริเวณริมถนน ต่ำลงไปทางกำแพงของการท่าเรือ นอกจากนี้ซึ่งเดิมเป็นที่พ่นเลนของการท่าเรือ เช่น บริเวณล๊อค 6 และล๊อค 12 ด้านติดกำแพงท่าเรือที่เป็นบริเวณเดียวกับที่ตั้งโรงเรียนชุมชนหมู่บ้านพัฒนา สถานเลี้ยงเด็กคลองเตย มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม และมูลนิธิดวงประทีป

ส่วนบริเวณที่เป็นบึงบอนนั้นมีหลายแห่ง บ่อที่ใหญ่ที่สุดลึก 5-6 เมตร อยู่ติดกับบริเวณเกาะลาว หรือที่สร้างแพลตฟอร์มเคหะระยะที่ 3 ของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่การทำเรือแห่งประเทศไทย เคยมีโครงการใช้เป็นท่าจอดเรือ แต่ไม่ได้ใช้ จึงพ่นเลนมาได้เป็นเวลานาน บึงแห่งนี้จึงเป็นที่พักน้ำจากบริเวณอื่นไปในตัว นอกจากนี้ก็เป็นบึงที่ขนาดเล็กและไม่ลึกนัก ลึกขนาดอกหรือเอวผู้ใหญ่ ในบริเวณล๊อค 9, 10 และ 12 หลังโรงเรียนหมู่บ้านพัฒนาเป็นต้น ส่วนที่เป็นบึงบอนเหล่านี้ เดิมเป็นส่วนที่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ใช้เป็นที่พ่นเลนและตักดินไปขายนั่นเอง

นอกจากนั้นเป็นที่ว่างริมบึงและบริเวณป่าอ้อ ที่ว่างบางส่วนนี้ กลุ่มเยาวชนในสลัมคลองเตยได้ช่วยกันสร้างสนามฟุตบอลได้ 2 สนาม ทั้งขนาดเล็กและใหญ่ บริเวณตั้งแต่หลังล๊อค 6 มาจนถึงหมู่บ้านพัฒนา ใช้เป็นที่แข่งขันฟุตบอลกันเองภายในชุมชนอยู่เป็นประจำในหน้าแล้งของทุกๆปี



ภาพที่ 4.5 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตย ปี พ.ศ. 2514
ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514

2.2 สภาพทางกายภาพ

อาคารที่ปลูกสร้างกัน มีลักษณะไม่ถาวร ปลูกอย่างไม่มีการเตรียมเรียบร้อยและแออัดมาก หลังจาก การทำเรือแห่งประเทศไทย หันมาสนใจที่ดินของตนเองมากขึ้นด้วยความจะเป็นที่จะขยายกิจการ ของตนและความกลัวสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ชาวสลัมจึงต้องประสบการไล่รื้อหลายครั้ง และการทำเรือ แห่งประเทศไทยก็ไม่พยายามอนุญาตให้มีการสร้างถาวรวัตถุขึ้นในบริเวณนี้ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของ ชาวสลัม การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจึงไม่มีความแข็งแรง และปลูกกันอย่างแออัดผิดสุขลักษณะ

2.3 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

จากการศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. 2516 โดย กคช. ได้ให้ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ ลงสำรวจในรูปแบบ House to House Survey สามารถสรุปประเด็นที่น่าสนใจที่มาจากการศึกษาครั้งนั้น ได้ ดังนี้

2.3.1 ข้อมูลด้านครอบครัวและสังคม

ชุมชนคลองเตยไม่มีความแตกต่างทางด้านศาสนาและเชื้อชาติ และการกระจายของอายุ เพศ วัย และระดับรายได้ อยู่ในเกณฑ์ที่ดี และประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่นี้ ก็มีความสัมพันธ์ทางครอบครัว การมีงานทำ รวมถึงทัศนคติที่ดีต่อชุมชนของตนเอง โดยจำนวนประชากรในแต่ละครัวเรือนเฉลี่ยอยู่ที่ 5 คน และพบว่า ไม่มีปัญหาการว่างงาน แต่ปัญหาที่พบคือ การทำงานมีรายได้น้อย จึงไม่สามารถที่จะจ่ายเพื่อที่อยู่ อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นได้ และการที่มีรายได้ก็น้อย ยังส่งผลต่อการศึกษาของเด็กและปัญหาสุขภาพ ตามมาอีกด้วย

ชุมชนคลองเตยมีอัตราการขยายตัวสูง ทั้งจากอัตราการเกิดที่มีอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และ รวมถึงอัตราการย้ายถิ่นเข้ามายังพื้นที่ที่มีอยู่สูงอีกด้วย และการที่ชุมชนนี้มีการอยู่อาศัยมาอย่างยาวนาน โดย บางคนได้อยู่ในพื้นที่นี้มานานกว่า 25 ปี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งเอเชีย [AIT] และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2516: 97) ซึ่งการอยู่อาศัยอย่างยาวนานเช่นนี้ ซึ่งสะท้อน ให้เห็นถึงการขาดการควบคุมการตั้งถิ่นฐานในขณะที่เกิดการหยั่งรากลึกทางสังคมและเศรษฐกิจลงในพื้นที่



ภาพที่ 4.6 แสดงสภาพในชุมชนแออัดคลองเตย

ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514

2.3.2 ข้อมูลด้านการศึกษา

จากการสำรวจข้อมูลด้านการศึกษา มีผลดังนี้

ร้อยละ	16.0	ไม่เคยเข้าเรียนในโรงเรียน
ร้อยละ	64.6	มีระดับการศึกษาระหว่างประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา
ร้อยละ	52.2	มีการศึกษาประถม 4 และต่ำกว่า
ร้อยละ	10.7	จบการศึกษาระหว่างประถม 4 ถึง มัธยม 3
ร้อยละ	1.0	จบการศึกษาสูงกว่า มัธยม 3
ร้อยละ	64.1	อ่านออก เขียนได้
ร้อยละ	14.3	อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้

และปัญหาทางการศึกษาอีกอย่างหนึ่ง คือ การที่เด็กวัยเรียนไม่ได้ไปโรงเรียน ซึ่งสาเหตุหลักมาจากความยากจน ที่ไม่สามารถรองรับค่าใช้จ่ายด้านเสื้อผ้า อุปกรณ์ และค่าเดินทางที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งการที่เด็กไม่ได้ไปโรงเรียน แม้ว่าจะมีบางกลุ่มที่ต้องไปทำงานเพื่อสนับสนุนรายได้ของครอบครัว แต่ก็มีเด็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ทำงาน และเตร็ดเตร่ไปมา ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมต่อไป

2.3.3 ข้อมูลด้านอาชีพและรายได้



ภาพที่ 4.6 แสดงการประกอบอาชีพในชุมชน
ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2514

ในรายงานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2516) พบว่า รายได้ต่อครัวเรือนมีผลมาจากจำนวนคนในครอบครัว เนื่องจากครอบครัวที่มีคนมาก ทำให้มีคนที่สามารถหารายได้เพิ่มขึ้น โดยรายได้โดยเฉลี่ยต่อครอบครัวในชุมชนอยู่ที่ 1,062.6 บาทต่อเดือน

ปัญหาการว่างงานในชุมชนไม่ใช่ปัญหาใหญ่ของประชาชน ซึ่งจากการสำรวจแล้วพบคนว่างงานนั้น จะเป็นการว่างงานในลักษณะงานที่เคยทำหมดช่วงลง และอยู่ระหว่างรองานใหม่ โดยมีรูปแบบอาชีพดังนี้ (เป็นการศึกษาข้อมูลจากหัวหน้าครอบครัว เนื่องจากเป็นแกนหลักในการหารายได้ของครอบครัว)

(ก) อาชีพหลักของหัวหน้าครอบครัว

แรงงาน (Labour)	ร้อยละ	33.4
ช่าง หรือทำงานในโรงงาน	ร้อยละ	18.1
ค้าขาย	ร้อยละ	10.6
งานบริการ	ร้อยละ	8.8
อื่นๆ	ร้อยละ	12.7

(ข) ประเภทงานของหัวหน้าครอบครัว

การก่อสร้าง	ร้อยละ	19.6
งานบริการ	ร้อยละ	18.9
ด้านการขนส่ง (ไม่ได้ทำการทำเรือ)	ร้อยละ	17.3
ด้านการขนส่ง (ทำการทำเรือ)	ร้อยละ	16.1
การค้าขาย	ร้อยละ	10.3
อื่นๆ	ร้อยละ	17.8

และจากการที่พื้นที่นี้ เป็นพื้นที่ของการทำเรือ การทำงานของคนในพื้นที่จึงมีความสัมพันธ์กับทำเรือ โดยร้อยละ 36.8 ของหัวหน้าครอบครัว ทำงานในพื้นที่คลองเตย และมีรายละเอียดเพิ่มเติมจากข้อมูล ดังนี้

(ค) รูปแบบการจ้างงานของหัวหน้าครอบครัว

บริษัทเอกชน (ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ)	ร้อยละ	43.6
ธุรกิจส่วนตัว	ร้อยละ	17.0
ทำงานกับการทำเรือ	ร้อยละ	12.5
บริษัทเอกชน (เกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ)	ร้อยละ	9.3
รับราชการ	ร้อยละ	5.1
อื่นๆ	ร้อยละ	12.5

2.4 ข้อมูลด้านการอยู่อาศัย

การสำรวจพบบ้านที่จดทะเบียน 5,026 หลัง ซึ่งวัสดุที่นำมาสร้างบ้านนั้น โดยมากมักเป็น วัสดุราคาถูกลง หรือเศษวัสดุที่หาได้ง่ายหรือเศษไม้ ซึ่งบ้านมักมีขนาดเล็กและไม่เหมาะสมทางสุขลักษณะ แต่พื้นที่เล็ก ๆ นั้น ก็เป็นพื้นที่สำหรับกิจกรรมเพื่อการอยู่อาศัยอย่างแท้จริง โดยกิจกรรมทั้งการกิน การนอน และ พบปะของคนในครอบครัว

โดยลักษณะการเป็นเจ้าของของบ้านในชุมชนนั้น มีดังนี้

ร้อยละ	68.4	อยู่บ้านของตนเอง
ร้อยละ	24.0	เช่าที่อยู่อาศัย
ร้อยละ	7.6	อาศัยกับคนอื่น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
ร้อยละ	87.4	ใช้บ้านเพื่ออยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว
ร้อยละ	6.7	ใช้บ้านเพื่ออยู่อาศัยและค้าขาย

สิ่งที่ขาดแคลนในชุมชน ได้แก่ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า

ร้อยละ	31.1	ใช้ตะเกียงหรือเทียนเพื่อให้แสงสว่าง
ร้อยละ	67.5	ซื้อน้ำจากแหล่งอื่น เนื่องจากบ้านไม่มีระบบท่อน้ำ

และแม้ว่าบางพื้นที่จะมีไฟฟ้าและน้ำประปาใช้ แต่มักเป็นการต่อฟางมาซึ่งมีราคาสูง ทำให้บางครอบครัวไม่สามารถจ่ายเพื่อใช้สาธารณูปการนั้นๆได้

2.4.1 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสภาพการอยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม

ร้อยละ	77.4	เชื่อว่าความปลอดภัยในชุมชนดีเพียงพอและยอมรับได้
ร้อยละ	62.3	เชื่อว่าสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ดีเพียงพอและยอมรับได้
ร้อยละ	55.6	คิดว่า ความประพฤติของวัยรุ่นในชุมชนดีเพียงพอและยอมรับได้
ร้อยละ	63.3	คิดว่า โรงเรียนและสิ่งส่งเสริมด้านการเรียนมีเพียงพอ

และเนื่องจากสภาพพื้นที่ที่เป็นการสร้างสิ่งปลูกสร้างบนพื้นที่แอ่งน้ำ ทำให้ขาดพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ และประชาชนในพื้นที่มีความคาดหวังในสาธารณูปการและการบริการที่ต้องการให้มีในพื้นที่ ได้แก่

- โรงเรียน
- สถานรักษาพยาบาล
- ตลาด
- สนามเด็กเล่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. สรุปสภาพชุมชนคลองเตยก่อนการพัฒนา

จากข้อมูลจากประเด็นต่างๆ สามารถสรุปข้อที่น่าสนใจของสภาพชุมชนคลองเตยในช่วงปี 2516 ได้ดังนี้

- คลองเตยเป็นกลุ่มชุมชนที่มาจากความคล้ายคลึงกันทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ระดับทางสังคม ระดับการศึกษา การกระจายตัวด้านเพศและอายุของประชากร

- รายได้โดยเฉลี่ยของผู้คนที่อยู่ในระดับต่ำ

- ผู้คนในนี้ ไม่สามารถรองรับจ่ายรายจ่ายเพื่ออยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นกว่านี้ได้

- อัตราการเกิดมีอยู่ในอัตราสูง ควรที่จะมีมาตรการควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรที่มีประสิทธิภาพ

- การอพยพเข้ามายังพื้นที่ เป็นอีกปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในพื้นที่

- พื้นที่คลองเตยเป็นพื้นที่ที่นับว่ามีปัญหา เนื่องจากผู้คนได้อยู่อาศัยในพื้นที่นี้มายาวนานมาก

- การศึกษาของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ

- เด็กในวัยศึกษาไม่ได้ไปโรงเรียน

- อุปสรรคในการเข้าศึกษาของเด็ก ๆ คือ ความจน

- คนที่อาศัยในพื้นที่นี้ต้องการสภาพการอยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น

- อัตราการว่างงานของคนในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งโดยมากของคนที่ว่างงานเป็นคนในอาชีพรับจ้างที่เพิ่งหมดจากงานก่อนหน้า โดยอยู่ในสภาวะระหว่างเปลี่ยนงาน

- คนส่วนใหญ่ในคลองเตยทำงานในพื้นที่รอบๆคลองเตย

- มีเพียง 12.5 % ของหัวหน้าครอบครัวที่ทำงานโดยตรงกับการทำเรือ

4. ข้อมูลชุมชนคลองเตยในปัจจุบัน (ฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตคลองเตย อ้างถึงใน ยุทธนา สมลา และคณะ, 2548: 12-18)

4.1 ชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่

สถานที่ตั้ง	ถ.อาจณรงค์ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นชุมชนแออัด	
สภาพการถือครองที่ดิน	เช่าที่ดินการทำเรือ	
พื้นที่	ประมาณ 70 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับชุมชนแฟลต 19-22
	ทิศใต้	ติดต่อกับแนวกำแพงของการทำเรือ
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับการทำเรือ
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับการทำเรือ
จำนวนหลังคาเรือน	จำนวน 1,113 เรือน	
จำนวนประชากร	ทั้งหมด 8,493 คน	
ศาสนา	ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ	
อาชีพ	ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง	

4.2 ชุมชนแฟลต 1-10

สถานที่ตั้งชุมชน	ถนนอาจณรงค์ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นเคหะชุมชน	
สภาพการถือครองที่ดิน	เช่าการเคหะแห่งชาติ	
พื้นที่ของชุมชน	44 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับคลองหัวลำโพง
	ทิศใต้	ติดต่อกับทางด่วนบางนา – ท่าเรือ
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับถนนทางรถไฟเก่าสายปากน้ำ
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับศูนย์บริการสาธารณสุข 41

จำนวนหลังคาเรือน	จำนวน 2,098 หลังคาเรือน
จำนวนประชากร	จำนวน 8,390 คน
อาชีพ	รับจ้างทั่วไป, พนักงานการทำเรือ, ค้าขาย
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ

4.3 ชุมชนแฟลต 11-18

สถานที่ตั้ง	ถนนอาจณรงค์ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นเคหะชุมชน	
สภาพการถือครองที่ดิน	เช่าการเคหะแห่งชาติ	
พื้นที่	32 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับถนนดำรงสิทธิ์พัฒนา
	ทิศใต้	ติดต่อกับการทำเรือ
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับเคหะชุมชนคลองเตย
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับชุมชนพัฒนาชุมชนใหม่ (แฟลต 19-22)
จำนวนหลังคาเรือน	จำนวน 1,140 หลังคาเรือน	
จำนวนประชากร	ทั้งหมด 7,000 คน	
อาชีพ	รับจ้างทั่วไป, ค้าขาย, พนักงานการทำเรือ	
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ	

4.4 ชุมชนแฟลต 19 – 22

สถานที่ตั้ง	เคหะคลองเตย 3 ถนนอาจณรงค์ แขวงคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นเคหะชุมชน	
สภาพการถือครองที่ดิน	เช่าที่ของการเคหะเดือนละ 300 บาท	
พื้นที่ของชุมชน	ประมาณ 17.5 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่
	ทิศใต้	ติดต่อกับชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่

	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับสถานีตำรวจท่าเรือ
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับชุมชนแฟลต 11 – 18
จำนวนหลังคาเรือน	จำนวน 530 หลังคาเรือน	
จำนวนประชากร	ทั้งหมด 2,584 คน	
อาชีพ	รับจ้างทั่วไป, ค้าขาย, เป็นพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย	
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ	

4.5 ชุมชนแฟลต 23-24

สถานที่ตั้ง	ตั้งอยู่ในบริเวณ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นเคหะชุมชน	
สภาพการถือครองที่ดิน	เช่าการเคหะ	
พื้นที่	ประมาณ 4.5 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับชุมชนโรงหมู
	ทิศใต้	ติดต่อกับคลองพระโขนง
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับทางด่วนบางนา – ท่าเรือ
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับโรงเรียนสามัคคีสงเคราะห์
จำนวนครัวเรือน	ประมาณ 275 หลังคาเรือน	
จำนวนประชากร	ประมาณ 1,200 คน	
อาชีพ	ค้าขาย, พนักงานรัฐวิสาหกิจ, รับราชการ, รับจ้าง	
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ	

4.6 ชุมชนคลองเตยลือค 1-2-3

สถานที่ตั้ง	ถนน อางณรงค์ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย	
ลักษณะของชุมชน	เป็นชุมชนแออัด	
สภาพการถือครองที่ดิน	บุกรุกการทำเรือแห่งประเทศไทย	
พื้นที่	ประมาณ 41 ไร่	

อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับทางด่วนบางนา – ท่าเรือ
	ทิศใต้	ติดต่อกับถนนดำรงลัทธิพัฒนา
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับชุมชนคลองเตยล๊อค 4 – 5 -6
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับชุมชนหัวโค้ง
จำนวนหลังคาเรือน	ประมาณ 1,800 หลังคาเรือน	
จำนวนประชากร	ประมาณ 7,126 คน	
อาชีพ	ส่วนใหญ่คนในชุมชนทำอาชีพ กรรมการท่าเรือ หาบเร่ ห่อของ พับถุง เหล้าไม้เสียบลูกชิ้นรายได้พออยู่พอกิน	
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ	

4.7 ชุมชนคลองเตยล๊อค 4 – 5 – 6

สถานที่ตั้ง	แขวงคลองเตย	เขตคลองเตย
ลักษณะของชุมชน	เป็นชุมชนแออัด	
สภาพการถือครองที่ดิน	บุกรุกการทำเรือแห่งประเทศไทย	
พื้นที่	ประมาณ 21 ไร่	
อาณาเขตติดต่อ	ทิศเหนือ	ติดต่อกับถนนอาจณรงค์
	ทิศใต้	ติดต่อกับโรงเรียนชุมชนหมู่บ้านพัฒนา
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับชุมชนบ้านกล้วย
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับชุมชนคลองเตยล๊อค 1 – 2 – 3
จำนวนหลังคาเรือน	ประมาณ 1,000 หลังคาเรือน	
จำนวนประชากร	ประมาณ 3,000 คน	
อาชีพ	จับกัง รับจ้างพับถุง เหล้าไม้เสียบปลาหมึกขาย	
ศาสนา	นับถือศาสนาพุทธ	

บทที่ 5

พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

ภายหลังจากที่มีชาวบ้านเริ่มเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ท่าเรือคลองเตย จำนวนของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของท่าเรือคลองเตยก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นมาโดยลำดับ จนชุมชนแออัดคลองเตยเริ่มกลายเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ จากช่วงเวลาที่ผ่านมามีแนวคิดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยมาโดยลำดับ โดยจากการศึกษาครั้งนี้ ได้พบพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ดังนี้

ในเมืองต้น ชุมชนแออัดคลองเตยได้รับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ด้วยการถูกไล่รื้อออกจากพื้นที่โดยเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ซึ่งจุดประสงค์ในการไล่รื้อ เพื่อนำพื้นที่กลับมาใช้ประโยชน์ในกิจการต่างๆของ กทท. และกิจการอื่นๆ เช่น การสร้างทางพิเศษ โดยการไล่รื้อในชุมชนคลองเตย เริ่มขึ้นในปี 2482 (สมสุข บุญยะปัญญา และคณะ, 1987: 17) ซึ่งเป็นการถูกไล่รื้อโดยการนำรถดินตะขาบ (Caterpillar) และรถไถดิน (Bulldozer) เข้ามายังพื้นที่ ภายใต้งานดำเนินการของตำรวจ ซึ่งการไล่รื้อนั้นสืบเนื่องมาจากความต้องการใช้พื้นที่ของ กทท. ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของกิจการของ กทท. แต่ในขณะเดียวกัน การขยายตัวนั้นก็นำมาซึ่งการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนแออัดตามไปด้วย จึงเกิดการไล่รื้อขึ้นตามมา เพื่อนำพื้นที่มาใช้เพิ่มเติม โดยจะมีความสัมพันธ์กับแนวทางการพัฒนาท่าเรือ ตั้งแต่ปี 2493 (สมสุข บุญยะปัญญา และคณะ, 1987: 17) แต่การไล่รื้อในช่วงระยะเวลานั้น เป็นการทำให้เกิดเพียงแค่การย้ายที่อยู่อาศัยไปยังบริเวณที่ว่างในชุมชนเดิมเท่านั้น โดยการไล่รื้อครั้งใหญ่ในพื้นที่ท่าเรือคลองเตยมีดังนี้ (สมสุข บุญยะปัญญา และคณะ, 1987: 18-20) คือ

1. ปี 2500 มีการไล่รื้อจำนวน 100 กว่าครัวเรือน เพื่อสร้างตลาดคลองเตยและตึกแถว โดยคนเหล่านั้นได้ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยยังพื้นที่ล๊อค 6 และ ล๊อค 12 ในชุมชนคลองเตย
2. ปี 2505 – 2506 มีการไล่รื้อ เพื่อสร้างถนน อัจฉรังค์
3. ปี 2507 มีการไล่รื้อจำนวน 1,000 กว่าครัวเรือน เพื่อสร้างท่าเทียบเรือบริเวณด้านตะวันออก
4. ประมาณปี 2503 – 2504 (ปลายทศวรรษที่ 1960s ถึง 1970s) มีการรื้อย้ายประมาณ 800 ครัวเรือน โดยการไล่รื้อครั้งนี้ เป็นครั้งแรกที่มีการต่อต้านและการเผชิญหน้า ทำให้เกิดการไล่รื้อที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยในปี 2512 ชาวบ้านได้ยื่นฎีการ้องเรียนเรื่องการถูกไล่รื้อ ไปยังนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก
5. ปี 2511 มีการไล่รื้อเพื่อสร้างพื้นที่ตรวจสอบสินค้า บริเวณทางเข้าท่าเทียบเรือด้านตะวันออก ในครั้งนี้ มีจำนวนประมาณ 200 ครัวเรือน ที่ต่อต้านในการรื้อย้าย แต่ในที่สุดก็ถูกบังคับรื้อย้ายออก และกลับมาอยู่ในบริเวณใกล้เคียงอีกครั้งหนึ่ง

6. ปี 2513 – 2514 มีการไล่อ้อที่มีการเผชิญหน้าที่รุนแรงที่สุด โดยชาวบ้านรวมกลุ่มเป็นประชาคม 21 กลุ่ม เข้าขัดขวางการไล่อ้อขณะที่ กทท. ใช้กำลังในการรื้อย้ายและทำลายที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน โดยในครั้งนี้กลุ่มชาวบ้านได้ยื่นถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในปี 2515 และอีก 2 อาทิตย์ต่อมา ทาง กทท. ได้เสนอเรื่องรูปแบบการย้ายที่ตั้งและการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ แต่ภายหลังการเจรจา กทท. ตกลงให้มีการย้ายไปยังบริเวณที่ติดกับชุมชนล๊อค 12 ซึ่ง กคช.ได้เป็นตัวกลางในการดำเนินงานครั้งนี้ และให้การสนับสนุนในด้านเทคนิคในการสร้างบ้านและชุมชนให้กับชาวบ้านด้วย โดยการย้ายชุมชนครั้งนี้ อยู่ในช่วงระหว่าง ปี 2516 – 2518

1. โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย – การสร้างแฟลตระยะที่ 1 และ 2

1.1 ที่มาและเนื้อหาของนโยบาย

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เข้าสำรวจและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตย ในปี 2514 ทำให้สื่อมวลชนและสังคมภายนอกได้รับทราบถึงปัญหา จนกลายเป็นที่สนใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สมพงษ์ หิริกุล, 2536: 2) เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร ฯลฯ ที่จะเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา แต่ในระยะแรกไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจร

รัฐบาลในอดีตได้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์มาตั้งแต่ปี 2483 (ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) โดยการจัดตั้ง 1)กองเคหสถานสงเคราะห์ขึ้นในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย และต่อมาในปี 2493 (ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) ได้จัดตั้ง 2)สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ขึ้นมาอีกหน่วยงานหนึ่ง ในปี 2496 (ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) ก็มีการจัดตั้ง 3)ธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นในสังกัดกระทรวงการคลัง และในปี 2503 (ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ก็มีการจัดตั้ง 4)สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนในสังกัดเทศบาล กรุงเทพมหานคร โดยจุดมุ่งหมายทั่วไปของหน่วยงานทั้ง 4 นี้ ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ซึ่งมีความต้องการสูงขึ้นทุกปี แต่ถึงจะมีหน่วยงานที่ให้การดูแลเรื่องดังกล่าวอยู่หลายหน่วยงานแล้ว ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนและไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ ทั้งระบบงาน รวมถึงการอยู่ต่างกรม ต่างกระทรวง ทำให้การดำเนินการขาดเป้าหมายที่ต่อเนื่องและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การขาดการวางแผนที่เป็นระบบนี้เอง ทำให้การจัดสร้างที่อยู่อาศัยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลตั้งไว้ รัฐบาลจึงได้ริเริ่มตั้ง การเคหะแห่งชาติ ขึ้นในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี 2516 (มานพ พงศทัต, 2539: 20-21)

จากปัญหาดังกล่าวในรัฐบาลขณะนั้น จึงมีการเล็งเห็นว่าน่าที่จะสร้างหน่วยงานเกี่ยวกับเคหะสงเคราะห์เหล่านี้ให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการดูแลและการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 จึงได้มีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยถือเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง รวมทั้งการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่ง กคช. ได้กำหนดเป็นนโยบายช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในชุมชนแออัดเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนที่ 1 พ.ศ. 2519-2523 ที่เป็นแผนงานฉบับแรกของ กคช. หลังจากดำเนินงานในส่วนที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร 2519 – 2520

และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 2520 – 2523) ให้ความสำคัญต่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จึงได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากที่สุด เพื่อนำมาดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในโครงการต่างๆ ซึ่งรวมถึงชุมชนแออัดคลองเตยด้วย

ต่อมารัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการช่วยเหลือจัดหาที่อยู่ใหม่สำหรับผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตท่าเรือคลองเตย” หรือ “คณะกรรมการ ชจท.” ประกอบด้วย การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) และ กรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยมีหน้าที่ในการร่วมพิจารณาวางแผนช่วยเหลือและจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัดคลองเตย (สมพงษ์ หิริกุล, 2536: 3) เนื่องจากเห็นผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดดินแดง โดยการสร้างแฟลตให้ชาวชุมชนเช่าอาศัยอยู่ (การเคหะแห่งชาติ [กคช.], ไม่ปรากฏปีพิมพ์: 2)

โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตยนั้น กคช. ได้จัดให้มีการศึกษาพื้นที่เพื่อวางแผนโครงการ ในปี 2516 โดย กช. ได้จัดให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ลงพื้นที่สำรวจวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลชุมชนคลองเตยแบบรายหลังคาเรือน จากนั้นจึงนำข้อมูลไปประมวลผลด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) (กคช., ฝ่ายการวิจัยและวางแผน, 2516: 1) โดยในระหว่างการลงสำรวจวิจัยนั้น ได้มีการจัดทำทะเบียนประชาชนไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากก่อนหน้านี้ไม่เคยปรากฏว่ามีการทำทะเบียนบันทึกการอยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ และเป็นหลักฐานมาก่อน โดยข้อมูลจากงานวิจัยในเรื่องจำนวนครัวเรือน พบว่า จำนวนครัวเรือนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ใน ช่วง 3 ปี ระหว่าง 2513 – 2516 เพิ่มถึง 28.8% ใน 10 ปีข้างหน้าจะเพิ่มขึ้นถึง 10,000 ครัวเรือน และประชากรจะเพิ่มขึ้น 15.2% โดยในขณะนั้นมีประชากรทั้งสิ้น 29,304 คน 5,834 ครอบครัว เฉลี่ยครอบครัวละ 5 คน รายได้เฉลี่ย 1,000 บาทต่อครัวเรือน

ทั้งนี้ กคช. ได้เสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้รับความเห็นชอบในหลักการ ให้นำเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการต่อไป หลักการสำคัญของโครงการ คือจะใช้ที่ดินตามแผนพัฒนาของ กทท. จำนวน 540 ไร่ จัดสร้างที่พักอาศัยให้เพียงพอแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตยทั้งหมด รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่พนักงาน คนงานของ กทท. ด้วย โดยจะทำให้เป็นโครงการสมบูรณ์แบบ ประกอบด้วยบริการสาธารณะต่างๆครบถ้วน ทั้งนี้จะใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้ โดยรัฐบาลระดมดอกเบี้ย

ซึ่งรายละเอียดโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย มีรายละเอียดดังนี้ (กคช., 2516: 2)

ก. นโยบายของโครงการ

คือ การจัดสร้างที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานให้เพียงพอแก่จำนวนประชากรที่พักอาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตยที่ได้มีการสำรวจทะเบียนไว้ทั้งหมด โดยการจัดให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์แบบซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. เป็นชุมชนที่มีองค์ประกอบของผู้มีรายได้น้อยได้ละกันตามสัดส่วนที่เหมาะสมในด้านการลงทุน
2. เป็นชุมชนที่มีอัตราความหนาแน่นของประชากรตามเกณฑ์ของผังเมือง

3. เป็นชุมชนที่มีองค์ประกอบอันจำเป็นของการดำรงชีวิตประจำวันของครอบครัว โดยประกอบด้วยสถานที่ดังต่อไปนี้คือ โรงเรียน ศูนย์อนามัยและพยาบาล ตลาด ร้านค้า ศูนย์วัฒนธรรม ที่เว้นว่างเพื่อการพักผ่อนและสันทนาการเด็กเล่น

4. เป็นชุมชนที่มีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอ คือ ถนน การประปา ไฟฟ้า การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล

5. เป็นชุมชนที่มีแหล่งประกอบอาชีพเสริมรายได้ครอบครัว เช่น อุตสาหกรรมเบา

6. เป็นชุมชนที่มีการให้ความปลอดภัย การบริหารและการปกครองที่เพียงพอ

ข. ขอบเขตของโครงการ

1. จำนวนที่พักอาศัย จากผลการสำรวจ ปรากฏว่ามีประชากรรวมทั้งสิ้น 30,074 คน เป็นครอบครัวขนาดตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปจนถึง 20 คน แต่ครอบครัวที่มีขนาดเกินกว่า 6 คนขึ้นไป ได้ตั้งสมมุติฐานให้แตกตัวออกอีก 1 ครัวเรือน ทุกๆ 6 คนที่เพิ่มขึ้น ในจำนวนนี้ทำให้ต้องจัดสร้างที่พักอาศัยเพิ่มอีก 1,027 ครัวเรือน รวมเป็นจำนวนที่พักอาศัยที่จะต้องจัดสร้างในโครงการ 7,319 หน่วย ซึ่งจะจำแนกออกตามขนาดรายได้ ดังนี้

ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนหน่วยที่พัก แยกตามกลุ่มรายได้
ที่มา การเคหะแห่งชาติ, 2516: 3

กลุ่ม	เฉลี่ยรายได้ต่อครอบครัว	ขนาดหน่วยรวมทางเดิน (ตร.ม.)	จำนวนหน่วยรวม	จำนวนหน่วยทั่วไป	จำนวนหน่วยของพนักงาน กทท.
A	0 – 1,499	36.5	5,410	4,838	572
B	1,500 – 2,499	46	1,645	1,212	433
C	2,500 ขึ้นไป	58	264	234	30
รวม			7,319	6,284	1,035

2. องค์ประกอบอื่นๆที่จำเป็นสำหรับชุมชน

2.1 โรงเรียนประถมศึกษา ขนาดนักเรียนไม่เกิน 1,000 คน 4 โรง

2.2 โรงเรียนมัธยมศึกษา ขนาดนักเรียนไม่เกิน 2,000 คน 2 โรง

2.3 ตลาด ร้านค้า และอุตสาหกรรมเบา

2.4 ศูนย์ชุมชน ประกอบด้วย ห้องสมุด ที่ประชุม ศูนย์อนามัย ฯลฯ

2.5 อาคารประกอบอื่นๆ ของระบบสาธารณูปโภค

2.6 บริเวณถนนและที่จอดรถ

2.7 บริเวณสวนสาธารณะ

3. ความต้องการที่ดินเพื่อใช้ในโครงการ

3.1 ที่ดินใช้สร้างอาคารพักอาศัย (โดยใช้ความหนาแน่นสุทธิสูงสุดของสำนักผังเมือง 125 คน/ไร่)	207.5	ไร่
3.2 ที่ดินใช้สร้างอาคารพักอาศัยสำหรับพนักงานการทำงานเรือ	90	ไร่
3.3 ที่ดินใช้เพื่อการศึกษา	20	ไร่
3.4 บริเวณพานิชยกรรม และอุตสาหกรรมเบา	25	ไร่
3.5 ศูนย์ชุมชน	6	ไร่
3.6 ถนน ที่จอดรถ และระบบสาธารณูปโภค	52	ไร่
3.7 เขตทางรถไฟ และคลองระบายน้ำ (มีอยู่ในบริเวณ)	40	ไร่
3.8 บริเวณเว้นว่างกันจากแนวรั้วศุลกากรและสวนสาธารณะ	100	ไร่
รวมใช้ที่ดินทั้งหมด	540	ไร่

4. แนวทางออกแบบอาคาร

แบบที่ 1 เป็นอาคาร 5 ชั้น ใต้ถุนโล่ง อาคารมีลักษณะเป็น Block เดินถึงกันได้ ทางเดินเชื่อมจะอยู่โดยรอบด้านนอก หันส่วนตากผ้าเข้าหากัน มองจากภายนอกจะมองไม่เห็นราวตากผ้า

แบบที่ 2 เป็นอาคาร 5 ชั้น ใต้ถุนโล่ง ความยาวอาคารเป็น 3 ขนาด

กลุ่ม A ความยาวของอาคารประมาณ 80 เมตร มีบันได 2 ข้างของอาคาร

กลุ่ม B, C ความยาวอาคาร 100 เมตร มีบันได 2 ข้าง และมีอาคารส่วนน้อยอยู่ในแนวขวาง ความยาว 50 เมตร อีก 4 อาคาร

แบบที่ 3 เป็นอาคาร 5 ชั้น ใต้ถุนโล่ง ความยาวของอาคาร 100 เมตร มีบันไดทั้ง 2 ข้าง

1.2 การดำเนินการ

โดยในวันที่ 18 มิถุนายน 2516 นั้น พล.ต.ท.ชุมพล โลหะชาละ ได้นำคณะ รวม 9 ท่าน เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายรายงานพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งคณะประกอบด้วย



ภาพที่ 5.1 แสดงการเข้าเฝ้ากราบบังคมทูลถวายรายงานโครงการปรับปรุงสลัมคลองเตย
เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2516
ที่มา รายงานประจำปี กคช., 2538

จากภาพที่ 5.1 รายนามจากซ้ายไปขวา และตำแหน่งในขณะนั้น

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. พลเรือเอก อภัย สีตะกะลิน | ผู้อำนวยการ การท่าเรือแห่งประเทศไทย |
| 2. นายวาทัญญู ณ ถลาง | ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ |
| 3. นายคณิง ฤชาชัย | อัยการพิเศษ
ที่ปรึกษาากฎหมายของการเคหะแห่งชาติ |
| 4. มล.สันธยา อิศรเสนา | ผู้อำนวยการฝ่ายการก่อสร้าง
การเคหะแห่งชาติ |
| 5. นายศิริชัย นฤมิตรเรขการ | ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยและวางแผน
การเคหะแห่งชาติ |
| 6. นางสาวจิรา สากรพันธุ์ | อาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 7. นายปรีดี บุรณศิริ | หัวหน้ากองวางแผนและวิเคราะห์โครงการ
การเคหะแห่งชาติ |
| 8. นายชูเกียรติ อุทกะพันธ์ | ผู้ช่วยหัวหน้ากองประชาสัมพันธ์
การเคหะแห่งชาติ |
| 9. พลตำรวจโทชุมพล โลหะชาละ | รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย |

โดยการเข้าเฝ้าฯในครั้งนั้น ใช้เวลาเกือบ 2 ชั่วโมงเต็ม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสกับคณะเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างหาที่เปรียบมิได้ โดยกระแสพระราชบัญญัติในการเข้าเฝ้าฯนั้น มีพระบรมราชานุญาตให้เผยแพร่ได้ ซึ่งมีบันทึกถึงการประชุมในครั้งนั้น โดยนายชูเกียรติ อุทกะพันธ์ (2516: 1-5) มีเนื้อความเกี่ยวกับการประชุมดังนี้คือ

“อาจารย์จิรา สาครพันธ์ จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กราบบังคมทูลผลการสำรวจทางสังคมและเศรษฐกิจว่า ในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตยมีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 6,027 คน จำนวนประชากร 30,078 คน เฉลี่ยจำนวนประชากร 5.0 คนต่อครัวเรือน และรายได้เฉลี่ยของแต่ละครัวเรือนประมาณเดือนละ 1,153 บาท ในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุด คือ น้อยกว่าเดือนละ 500 บาท อยู่ประมาณ 551 ครัวเรือน ซึ่งแสดงว่า ไม่อยู่ในฐานะจะช่วยตนเองได้เลย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า การมองปัญหาทางสังคมเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงนั้น ต้องมองปัญหาในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ (Dynamic) ไม่ใช่ในลักษณะตายตัวคงที่ (Static) เช่น ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดนี้ ในเมื่อเขายังอยู่ในฐานะช่วยตนเองไม่ได้ ไม่สามารถขอใช้เงินสงเคราะห์ได้ เราก็ต้องช่วยเขาก่อน ช่วยจัดหาที่อยู่อาศัยให้ ช่วยให้รู้จักงาน ให้มีงานทำ มีรายได้เพิ่มขึ้นต่อไปเขาจะช่วยตนเองได้ในที่สุด เหมือนกับเด็กในครรภ์ซึ่งแม่ต้องเลี้ยงด้วยเลือดตนเองก่อน เพื่อให้ออกมาเป็นคนมีประโยชน์

อย่างไรก็ดี ในหมู่มุขที่มีรายได้น้อยที่สุดในสลัมแห่งนี้ มีพระราชกระแสว่า อาจจะมีอยู่มากเหมือนกันที่มีอาชีพเป็นโจร คือ โดยสุจริตแล้วไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้ที่จะบอกให้ทราบ แต่โดยทุจริตนั้นมีพวกที่มีอาชีพในทางทุจริต เป็นพวกที่ได้ประโยชน์จากการที่สลัมดำรงอยู่ พวกนี้จะต่อต้านการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย เพราะจะทำให้รายได้ของตนลดลง ถือภาษีว่า สิ่งที่อยู่ในมือย่อมดีกว่าที่จะได้เป็นพวกที่ไม่เป็นไปตามทฤษฎีสังคมสงเคราะห์ ซึ่งคณะเจ้าหน้าที่ต้องหาทางแก้ปัญหาให้ได้

อาจารย์จิรา สาครพันธ์ กราบบังคมทูลว่า ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมอาจไม่ชอบอยู่แฟลต อยากอยู่บ้านบนดินเป็นสัดส่วนมากกว่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า ปัญหาอื่นๆ เช่น เรื่องที่ดิน เรื่องเงินยังไม่น่าห่วง ยังตกลงกันได้ แต่เรื่องจิตใจของคนเป็นเรื่องสำคัญ การที่คนไทยไม่ชอบอยู่แฟลตเพราะรู้สึกแออัดและมีความรู้สึกไม่ยอมให้ใครเหยียบหัว แต่ในเมื่อโครงการนี้ทุกคนทำด้วยความบริสุทธิ์และเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมจะได้ดีขึ้นในทางวัตถุและมีจิตใจที่ผ่องใสขึ้น ก็จะต้องหาวิธีบังคับให้เขาอยู่ได้จนเคยชินเสียก่อน มิใช่พอเปลี่ยนสภาพที่อยู่ รู้สึกไม่ชอบใจก็ออกไปสร้างสลัมกันใหม่เรื่อยไป ถ้าเขาอยู่จนเคยชินแล้วที่หลังเขาจะอยู่ด้วยความสมัครใจ ต่อมาเขาเจริญขึ้นแล้วจะย้ายไปอยู่ที่อื่นนั้นก็ตามใจ

หลักการดังกล่าวข้างต้น ทรงตรัสว่า อาจจะฟังดูเป็นความคิดของนายทุนก็เป็นได้ แต่ในอิสราเอลเขาก็ใช้วิธีบังคับก่อน เพราะถ้าไปถามความสมัครใจก่อน เขาก็ไม่รู้เพราะไม่มีประสบการณ์ เหมือนเด็กก็เช่นเดียวกัน เมื่อเราเห็นเด็กโง่ ต้องบังคับให้เด็กฉลาดขึ้นเสียก่อน การที่พ่อแม่ครูอาจารย์เป็นผู้รู้แล้วว่าอะไรดีอะไรถูก แล้วไม่แนะนำชักจูงให้เด็กทำสิ่งที่ดีที่ถูกต้อง โดยปล่อยให้ตามใจเด็ก ถือว่าเด็กต้องมีอิสระมีเสรีภาพเสมอแก่ผู้ใหญ่ ตามแบบการศึกษาสมัยใหม่นั้น ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

อาจารย์จิรา สาครพันธ์ กราบบังคมทูลว่า การลงทุนทางสังคมในประเทศไทยมีอยู่น้อยเกินไป

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า เพราะเหตุนี้จึงมีพระราชประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงสนับสนุนโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย ซึ่งจะมีคุณค่ายิ่งกว่าการสร้างโรงงานใหญ่ๆบางโรง ทรงพระกรุณาตรัสต่อไปว่า หลักการของการพัฒนาสังคมของพระองค์บางคนอาจจะหาว่าโบราณหรือถอยหลังเข้าคลองเป็นอย่างยิ่ง แต่ผู้เชี่ยวชาญหลายคนในปัจจุบันก็เริ่มหันมามองปัญหาในแนวทางเดียวกันแล้ว ทรงยกตัวอย่างโครงการหุบกระพง โครงการชาวเขา ซึ่งเป็นโครงการในส่วนพระองค์ ทรงดำเนินมานานหลายปี โดยถือหลักช่วยเหลือให้ช่วยตนเองได้ ในตอนแรกแรกเมื่อเขายังไม่มีกิน ก็ถึงกับต้องบินเอาข้าวไปให้ ต่อเมื่อเขาเริ่มมีกำลังแล้ว เขาจะต้องช่วยตนเองทุกอย่าง ไม่มีการแจกกันอีกต่อไป โครงการเหล่านี้อาจจะดูไม่โก้ เมื่อเข้าไปในหมู่บ้านก็ไม่มีสิ่งที่ดีหรูหราเป็นสัญลักษณ์ของสังคมสมัยใหม่ แต่เป็นวิถีทางที่ถูกต้องที่มนุษย์จะพึ่งตัวเองได้ ข้อสำคัญในการทำโครงการเช่นนี้ คือ นักวิชาการจะต้องเอาตำราออกจากสมองเสียก่อน

เรื่องของการพัฒนาสังคมนั้น ทรงเห็นว่าควรจะให้เขาไม่ใช้เรื่องของประชาธิปไตย ตามตำราที่จะถือว่าทุกคนเสมอภาคกันแล้ว ต่างคนต่างก็ควรช่วยตัวเองแบบ one man one vote เพราะคนเรานั้น พระพุทธเจ้าก็บอกแล้วว่าเกิดมาไม่เสมอกัน ดังนั้น คนที่มีกำลังจะต้องช่วยคนที่ยังช่วยตนเองไม่ได้ คนที่ดีจะต้องช่วยคนที่ไม่ดี ไม่ใช่ถือหลักประชาธิปไตยตามตำราว่า one man one vote

ในโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย ทรงพระกรุณาฯรับสั่งว่า นอกจากจะต้องหาเงินมาดำเนินการก่อสร้างแล้ว ควรจะหาเงินอีกก้อนหนึ่งสำหรับไว้ช่วยปลดหนี้สินของชาวสลัม ซึ่งควรจะเป็นเงินที่ได้มาจากการบริจาค ตั้งขึ้นเป็นกองทุนพิเศษ ถ้าไม่มีเงินประเภทนี้ หนี้สินของชาวสลัมก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อยไป ไม่มีโอกาสได้เป็นไทแก่ตัว

นายปรีดี บุรณศิริ หัวหน้ากองวางแผนและวิเคราะห์โครงการ การเคหะแห่งชาติ กราบบังคมทูลแนวความคิดในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตยว่า บริเวณที่ดินซึ่งจะปรับปรุงและทำการก่อสร้างชุมชนใหม่นั้น เป็นบริเวณที่ดินนอกโครงการพัฒนาของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เสนอไว้ต่อสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้กำหนดหลักการไว้ 3 ประการคือ ประการแรก จะต้องสร้างหน่วยที่พักอาศัยให้พอเพียงแก่ประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมทั้งหมด รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่พนักงานของการท่าเรือด้วย ประการที่สอง ประเภทของที่อยู่อาศัยจำแนกตามขนาดรายได้หลักของครัวเรือน และประการที่สาม ให้ชุมชนที่สร้างขึ้นใหม่เป็นชุมชนสมบูรณ์แบบ คือ ประกอบด้วยผู้มีรายได้ลดหลั่นกันตามสัดส่วนที่เหมาะสม มีอัตราความหนาแน่นประชากรตามเกณฑ์ผังเมือง มีแหล่งประกอบอาชีพ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพียงพอ และเป็นชุมชนที่ให้บริการทางด้านความปลอดภัย การบริหารการปกครองที่เพียงพอด้วย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรแบบจำลองโครงการ ทรงเห็นด้วยกับลักษณะการจัดวางอาคารที่อยู่อาศัยเป็นชุดๆติดต่อกัน ซึ่งจะช่วยให้ผู้อยู่อาศัยไปมาหาสู่กันได้สะดวก รวมทั้งทำมาค้าขายในอาคารแต่ละชั้นได้ด้วย แบบจำลองห้องพักซึ่งมีอยู่ 3 แบบ ก็ทรงเห็นว่าเหมาะสม ทรงพระกรุณาฯตรัสว่า ทำได้เรียบร้อยดี สมเหตุสมผลดี และโดยเฉพาะการวางแนวถนนผ่านชุมชนซึ่งได้คำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กในการไปโรงเรียนนั้น ตรัสว่าทำได้ดีมาก

สำหรับปัญหาเรื่องการใช้ที่ดิน ซึ่งต้องพิจารณาในแง่กฎหมาย นายคณิง ฤาไชย อัยการพิเศษ ที่ปรึกษากฎหมายของการเคหะแห่งชาติ ได้กราบบังคมทูลว่า การที่การทำเรื่องกับการเคหะแห่งชาติ จะร่วมกันปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยจัดเป็นเคหะขึ้นในที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ นั้น หากกระทำในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการทำเรื่อง ได้แก่ การสร้างบ้านพัก สร้างตลาด โรงเรียน หรือ โรงพยาบาล เพื่อการดำรงชีวิตเป็นปกติสุขของเจ้าหน้าที่การทำเรื่องและครอบครัว ก็ยอมทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายและไม่ผิดรัฐประศาสนนโยบายของการเวนคืนที่ดินผืนนั้น แต่การกระทำในขอบเขตดังกล่าวยังไม่เป็นการแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณคลองเตยทั้งหมดตามนโยบายของรัฐบาลได้ ฉะนั้น หากมีความจำเป็นที่การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องดำเนินการเต็มรูปแบบเพื่อขจัดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในบริเวณนี้ และการแก้ไขไม่อาจกระทำใด้ภายในกรอบของกฎหมายที่เป็นอยู่ ก็ควรพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งตามนัยที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณที่จะมีการปรับปรุงให้การเคหะแห่งชาติ ตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” ซึ่งหากดำเนินการดังกล่าวได้ ปัญหากฎหมายในเรื่องนี้ก็จะหมดไปโดยสิ้นเชิง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า ถ้าการทำเรื่องต้องการสงวนที่ไว้ต่อไป ก็จะไม่เกิดประโยชน์ในทางแก้ปัญหาที่มีอยู่ และจะต้องรับผิดชอบกับปัญหาอันเกิดจากแหล่งเสื่อมโทรมนี้ตลอดไป ผู้อำนวยการการทำเรือไม่ขัดข้องที่จะจัดที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยให้ได้มากที่สุด เพื่อให้โครงการนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และเห็นด้วยกับแนวทางแก้ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จะดำเนินการในแนวทางนี้ต่อไป

ในเรื่องของเงินทุนที่จะมาดำเนินการ ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ ได้กราบบังคมทูลว่า แนวความคิดในทางการเงินนั้น อาจจะได้ทุนมาโดยการกู้ เช่น การออกพันธบัตรเงินกู้ภายในประเทศ โดยขอให้รัฐบาลรับภาระการจ่ายค่าดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร และการได้ทุนคืนมาโดยเก็บจากค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ และเงินปันผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงการเคหะ ซึ่งคำนวณแล้วว่ามีมีรายได้ระดับต่างๆจะสามารถจ่ายได้ตามอัตรา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยกับหลักการทางการเงิน และทรงมีพระราชกระแสว่า ในเมื่อโครงการนี้จะเป็นโครงการเพื่อสังคมที่ดี การที่จะได้มาซึ่งเงินดำเนินการก็ยอมเป็นไปก็ได้

ในท้ายสุดของการเข้าเฝ้าฯ ด้วยพระปรีชาญาณในทางวิศวกรรมและด้วยน้ำพระทัยเปี่ยมด้วยความรักในทวยราษฎร์พสกนิกรของพระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงซักถามในรายละเอียดของกรรมวิธีการก่อสร้าง ทรงกำชับอย่าให้มีข้อโหว่ใดๆได้ เพราะสภาพที่ดินคลองเตยมีปัญหา หากการก่อสร้างไม่เรียบร้อยแล้ว อาจจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยได้ และทรงพระราชทานอนุสติว่า หากมีอุปสรรคปัญหาใดๆเกิดขึ้น ขอให้ทุกคน ทุกฝ่าย ถือเอาความบริสุทธิ์ใจเป็นที่ตั้ง อย่าท้อแท้ใจ ช่วยกันทำโครงการนี้ให้สำเร็จ เพราะจะเป็นประโยชน์และเป็นความภูมิใจของคนทั้งชาติ”

แต่ภายหลังจากนั้น ในเดือนสิงหาคม 2516 (กคช., ไม่ปรากฏปีพิมพ์: 5) กทท. ได้แจ้งต่อ กคช. ทราบอย่างไม่เป็นทางการว่า ที่ดินที่การทำเรือจะยินยอมให้ใช้ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยได้มี 2 บริเวณ คือ บริเวณกลางบึง ห่างจากฝั่งโดยรอบด้านละประมาณ 200 เมตร และบริเวณแนวคลองหัวลำโพง รวมเป็นประมาณ 210 ไร่ ซึ่ง กคช. ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากพื้นที่ดินไม่อำนวย จึงได้มีการทำบันทึกถึง

กระทรวงมหาดไทย ในเดือนกันยายน 2516 ให้มีการเจรจาระดับรัฐมนตรีระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงคมนาคม

ในวันที่ 29 มีนาคม 2517 ได้มีการประชุมกันที่กระทรวงคมนาคม ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พล.ร.ต. ชาลี สินธุ์โสภณ) กับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.ต.ท. ชุมพล โลหะชาละ) พร้อมด้วยผู้อำนวยการ กทท. และผู้ว่า กคช. โดยมีสรุปผลการประชุมคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่เห็นด้วยที่จะให้มีที่อยู่อาศัยในที่ดินของ กทท. กคช.จะต้องหาที่ดินอื่นที่ไม่ใช่ที่ดินของ กทท.

ในเดือนกรกฎาคม 2517 นายเทียน อชกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นประธานกรรมการ กคช. ติดต่อกับ กทท. ใหม่ในลักษณะขอเช่าที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตามนโยบายของรัฐบาล ในการนี้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ท่าน คือ นายเทียน อชกุล และ พล.ต.ท.ชุมพล โลหะชาละ พร้อมด้วยผู้ว่า กคช. ได้ไปหารือร่วมกับผู้อำนวยการ กทท. สรุปผลว่า กทท. สามารถแบ่งที่ดินให้ กคช. เช่าระยะยาวได้บางส่วน เพื่อใช้สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จวบจนการทางพิเศษมีโครงการทำทางพิเศษผ่านพื้นที่คลองเตยบริเวณถนนอาจณรงค์ โดยแนวทางด่วนพิเศษจะกินเนื้อที่บริเวณรอบสองฟากคลองและริมถนนอาจณรงค์ที่ กคช. จะขอเช่าที่ จึงคงเหลือเนื้อที่ให้ กคช. เช่าได้เฉพาะบริเวณสามเหลี่ยมพื้นที่ประมาณ 44 ไร่

และเนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐบาล สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ยกเลิกแผนนโยบายรัฐสวัสดิการของรัฐบาล มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ กคช. ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2519 ถึง ปลายปี 2520 เนื่องจากแผนนโยบายดังกล่าว รัฐต้องอุดหนุนการเงินแก่ กคช. เป็นจำนวนมากเกินไป (นรินทร์ สุกุลคลานวัฒน์, 2528) ทำให้โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย ลดรายละเอียดลงเหลือเพียงแต่โครงการเคหะชุมชนคลองเตยเท่านั้น โดยมีการดำเนินการดังนี้

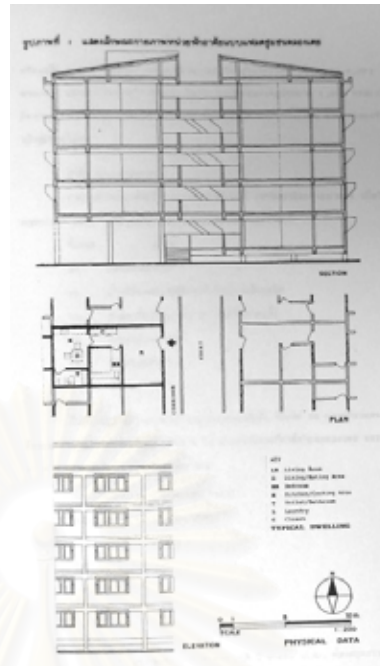
การสร้างแฟลต หรือโครงการเคหะชุมชนคลองเตย ประกอบด้วยอาคารแฟลตจำนวน 24 หลัง รวมจำนวน 4,448 หน่วย แบ่งการดำเนินงานตามการก่อสร้างออกเป็น 2 ระยะ (ชลธิดา แก้วจินดา, 2540: 30 – 32) คือ

1. โครงการเคหะชุมชนคลองเตยระยะที่ 1

มีแฟลตจำนวน 10 อาคาร คือ อาคารแฟลตที่ 1 – 10 สร้างอาคารเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2524 บรรจุผู้อาศัยจากสลัมบริเวณที่สร้างแฟลต จำนวน 1,542 หน่วย และจัดเป็นสวัสดิการของพนักงานการทำงานเรือแห่งประเทศไทย จำนวน 556 หน่วย รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,098 หน่วย ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 44 ไร่

2. โครงการเคหะชุมชนคลองเตยระยะที่ 2

มีแฟลตจำนวน 8 อาคาร คือ อาคารแฟลตที่ 11 – 18 ก่อสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2526 บรรจุผู้อาศัยจากสลัมล๊อค 1, ล๊อค 12, ผู้ที่ประสบปัญหาไฟไหม้จากล๊อค 9 และผู้ถูกไล่ออกจากการสร้างทางด่วนบางส่วน จำนวน 982 หน่วย และจัดเป็นสวัสดิการสวัสดิการของพนักงานการทำงานเรือแห่งประเทศไทย จำนวน 458 หน่วย รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,440 หน่วย ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 37 ไร่



ภาพที่ 5.2 แสดง ลักษณะอาคารเคหะชุมชนคลองเตย
ที่มา : ชลธิดา แก้วจินดา, 2540



แผนที่ 5.1 แสดงตำแหน่งโครงการเคหะชุมชนคลองเตย

1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและการดำเนินการ

1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนที่ 1 พ.ศ. 2519-2523 ที่ให้ความสำคัญสำหรับผู้มีรายได้น้อย ได้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในโครงการหัวหมาก ดินแดง ห้วยขวาง รังสิต ปอณโก่ คลองเตย ประชาณิเวศน์ ท่าทราย รามอินทรา พิบูลวัฒนา บางบัว เป็นต้น

2. แผนพัฒนาฉบับเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525 เป็นแผนที่เริ่มนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด และการนำเอาแนวทางในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่มีอยู่เดิม (Housing Stock) มาใช้อีกโดยไม่ต้องมีการก่อสร้างบ้านใหม่ และมีโครงการบ้านสร้างบางส่วน ที่สามารถนำมาขายให้กับประชาชนได้ในราคาต่ำ โครงการตามแผนนี้ประกอบด้วย โครงการทุ่งสองห้อง บางพลี นวนคร บางนา ชุมชนกึ่งเพชร ชุมชนวัดใหญ่ ศรีสุพรรณ เป็นต้น (มานพ พงศทัต, 2539: 22)

3. ก่อนการก่อตั้ง กคช. ในอดีตมีหน่วยงานรับผิดชอบหน่วยงานเดียว คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนในกทม. นโยบายที่ใช้เป็นการเสริมช่วยเหลืองานสังคมสงเคราะห์ เสริมจากด้านอื่นๆของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อเกิด กคช. ขึ้น นโยบายที่อยู่อาศัยจึงชัดเจนขึ้น โดยช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและขาดที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ โดยใช้งบประมาณของรัฐ และมีการเริ่มสร้างที่อยู่อาศัยในแนวราบ เริ่มด้วยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้นานกลาง และระดับล่างในเมืองใหญ่ ใช้วิธีเช่นเดียวกับสิงคโปร์ ที่มุ่งจะสร้างที่อยู่อาศัยให้มากกว่าความต้องการ โดย มานพ พงศทัต (2539: 34) ได้กล่าวว่า อาจเรียกได้ว่าเป็น “Singapore Model” ที่เป็นการมุ่งใช้แนวความคิดการพัฒนาด้านกายภาพ เน้นสร้างบ้านและชุมชนที่มีคุณภาพ และในขณะนั้นรัฐก็ได้ก่อตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นมา โดยทำหน้าที่ด้านการจัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาวเพื่อซื้อบ้านไปพร้อมๆกัน

4. แนวความคิดหลักเบื้องต้นในการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย ที่จะไม่ให้เป็นสลัมเหลืออยู่ ซึ่งปรากฏในรายละเอียดของแผนการปรับปรุงที่ได้จัดทำ และเสนอโครงการถวายต่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่โครงการดังกล่าวขาดการอนุมัติเงินสนับสนุนทั้งจากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ รวมทั้งจากรัฐบาล (รตยา จันทรเทียร, สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548) ทำให้แนวนโยบายเปลี่ยนเป็นการสร้างแฟลตเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้สร้างใหม่ทั้งชุมชน

5. รูปแบบการสร้างแฟลต เป็นการใช้พื้นที่น้อยให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากสามารถสร้างหน่วยที่อยู่อาศัยได้มาก ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดของ กทท. (จรรยา พิทยาปริษานนท์ และสมศักดิ์ ชัยภานุเกียรติ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548)

6. มีการสำรวจด้านสำมะโนประชากร ก่อนที่จะดำเนินการ (การศึกษาพร้อมกันระหว่างกรมศาสตร์และกคช.) เนื่องจากก่อนหน้านั้น หลักฐานด้านการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดคลองเตยยังไม่มีแน่นอน ทำให้เมื่อมีการศึกษาข้อมูลด้านสถิติประชากร ทำให้เกิดการคัดสรรคนขึ้นแฟลตอย่างเป็นระบบ

7. ปัญหาใหญ่ของการสร้างแฟลต คือ ชาวบ้านส่วนมากคิดว่าการอยู่แฟลตไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของตน ทั้งด้านค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เนื่องจากแต่เดิมไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย รวมถึงลักษณะการประกอบอาชีพ ที่ต้องใช้พื้นที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากการอยู่อาศัยปกติ รวมถึงขนาดครอบครัวของชาวชุมชนมักมีจำนวนสมาชิกมาก ทำให้พื้นที่ของหน่วยที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอต่อความต้องการ

1.4 ผลจากการดำเนินการ

1. ชาวบ้านที่ได้รับการย้ายขึ้นแฟลต ระยะที่ 1 เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่สร้างแฟลต เนื่องจากพื้นที่บริเวณอื่น ยังไม่ได้เกิดโครงการในการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ ทำให้ชาวบ้านในบริเวณอื่น ๆ นอกเหนือจากบริเวณที่สร้างแฟลต ไม่ได้ย้ายขึ้นอยู่แฟลต

2. เกิดการย้ายออกจากแฟลต เนื่องจากชาวบ้านคิดว่าไม่เหมาะสมกับลักษณะการอยู่อาศัยของตน รวมทั้งส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า พื้นที่ของห้องพักที่มีอย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการ และลักษณะการใช้พื้นที่ เนื่องจากคุ้นเคยกับการใช้พื้นที่ที่สามารถขยายออกได้อย่างไม่จำกัดตั้งแต่เดิม (สุมน ชินตา, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548)

3. การอยู่แฟลต ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายด้านค่าเช่าขึ้นมา ทำให้ผู้ที่ว่างงานบางคน ไม่สามารถที่จะจ่ายได้ ทำให้เกิดการขายสิทธิ์ในห้องพักกล่าวต่อมา (นิตยา พร้อมพอบุญขึ้น, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549)

4. การสร้างแฟลตระยะที่ 1 และ 2 นี้ ยังไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดให้หมดไปจากพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตยได้ เนื่องจากได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ จากเดิมที่วางนโยบายในการดำเนินการไว้โดยจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดพร้อมกัน เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นชุมชนแออัดของชุมชน แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งส่งผลต่อการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมไปถึงปัญหาการอนุมัติให้ใช้พื้นที่ของ กทท. ทำให้โครงการแฟลตระยะที่ 1 และ 2 นี้ แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาสภาพทางกายภาพของที่อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนแออัดคลองเตยเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีพื้นที่ที่หลงเหลือเป็นชุมชนแออัดในทำเลคลองเตยอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่นี้ต่อไป

2. การวางแผนแม่บท โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 1)

2.1 ที่มาและเนื้อหาของนโยบาย

เนื่องจากการทำเรือแห่งประเทศไทย มีนโยบายที่จะใช้ที่ดินบริเวณชุมชนแออัดคลองเตย สร้างและขยายท่าจอดเรือ โกดังสินค้า สำหรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงได้มีโครงการอพยพหรือย้ายผู้อยู่อาศัยออกไป แต่มีผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่ยินยอมย้ายออก เนื่องจากชาวชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย และประกอบอาชีพบริเวณท่าเรือและมีบุตรหลานศึกษาอยู่ในบริเวณนั้น ทำให้ชาวชุมชนคลองเตยมุ่งหวังที่จะอาศัยอยู่อย่างถาวรในบริเวณนั้นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงได้ตกลงทำความร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร ในการรื้อล้างชุมชนแออัดคลองเตย โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อ คณะกรรมการช่วยเหลือและจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ สำหรับผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของการทำเรือแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติ โดยตามโครงการดังกล่าว การเคหะแห่งชาติได้จัดให้ชาวชุมชนแออัดคลองเตยขึ้นอยู่แฟลตของการเคหะ

แห่งชาติที่สร้างบนที่ดินของการท่าเรือ สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นแฟลต การเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างอาคารพร้อมที่ดินบริเวณชานเมืองไว้ให้แทน แต่ก็ไม่มีผู้ประสงค์จะรื้อย้ายไปในบริเวณดังกล่าว

จนถึงปี พ.ศ. 2525 คณะกรรมการการท่าเรือได้อนุมัติหลักการให้มีการรื้อย้ายผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณชุมชนแออัดคลองเตย เพื่อสร้างโรงเก็บคอนเทนเนอร์หลังที่ 3 โดยตามผังแม่บทได้มีการกำหนดให้ผู้อยู่อาศัยบริเวณ พื้นที่ที่ 1 อพยพรื้อย้ายออกไปภายใน 2 ปี และในพื้นที่ที่ 2 ออกไปภายใน 5 ปี และให้การเคหะแห่งชาติพัฒนาพื้นที่ 70 ไร่ ให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าว

โดยการดำเนินการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อ (กคช., 2527: 2)

1.ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย บริเวณ โซน 1, 2 และ 3 เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยที่อพยพออกจากพื้นที่ที่การทำเรือ จะใช้ประโยชน์ตามผังการใช้ที่ดินฉบับใหม่ของการท่าเรือ บริเวณพื้นที่ 1 (เนื้อที่ประมาณ 70 ไร่) และพื้นที่ 2 (เนื้อที่ประมาณ 60 ไร่) ในระยะเวลา 2 ปีและ 5 ปีตามลำดับ (นับตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2526) ให้มีสภาพที่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

2.กำหนดมาตรการที่จะไม่ให้มีจำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นไปกว่าจำนวนผู้อยู่อาศัยในบริเวณเดิมที่ได้รับการปรับปรุงตามโครงการพัฒนาชุมชนแออัดคลองเตยของการเคหะแห่งชาติ

ที่มาของนโยบาย

1. เนื่องจากความต้องการใช้พื้นที่ของ กทท. ในบริเวณพื้นที่ชุมชนลัด 7 – 12 ทำให้ต้องมีมีการรื้อย้ายชุมชนออกจากพื้นที่ แต่ชาวชุมชนเกิดการรวมตัวกันและเกิดเสียงเรียกร้องที่ไม่ต้องการย้ายขึ้นอยู่แฟลต (วรนุช จิตธรรมสถาพร, **สัมภาษณ์**, 30 มกราคม 2549)

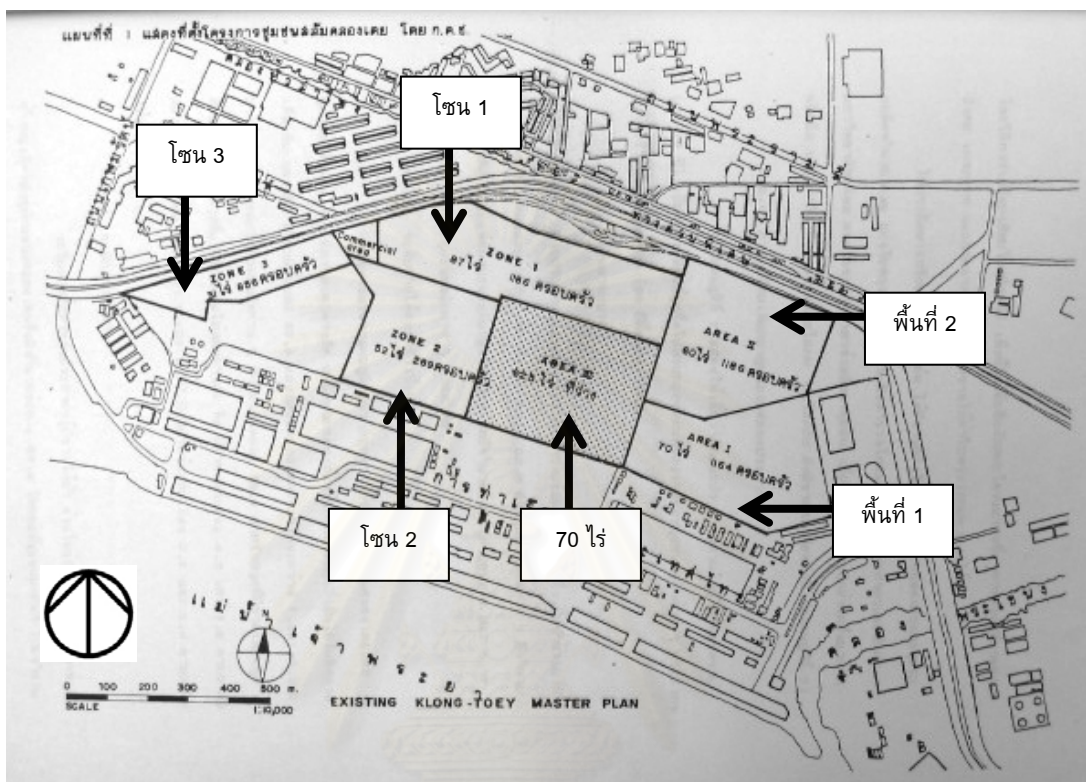
2. เนื่องจากพื้นที่ในบริเวณคลองเตยในขณะนั้น ที่พื้นที่ส่วนหนึ่งยังเป็นที่ว่างอยู่ โดยมีลักษณะเป็นบึงลึก ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการขุดดินออกจากพื้นที่เพื่อเตรียมการขยายท่าเรือในสมัยก่อน ทำให้เกิดการพิจารณาใช้พื้นที่บริเวณบึงเพื่อพัฒนาสำหรับรองรับการย้ายชาวบ้านจากลัด 7 – 12 (**สมศักดิ์ ชัยภาณุเกียรติ์, สัมภาษณ์**, 22 พฤศจิกายน 2548)

3. แนวทางการดำเนินการ เกิดจากการประสานความร่วมมือ และการคิดร่วมกันระหว่าง กคช. กทท. และชาวบ้าน โดย กคช. ทำหน้าที่เป็นตัวประสานกลางระหว่างแนวนโยบายหลักจาก กทท. และความต้องการจากชาวบ้าน มาปรับให้เกิดความพึงพอใจของทุกฝ่าย (สุขุมลย์ เตียประเสริฐ, **สัมภาษณ์**, 9 ธันวาคม 2548)

4. แนวนโยบายการดำเนินงานนั้น เป็นแนวนโยบายแบบการจัดพื้นที่ใหม่ (Land Reblocking) และผนวกเข้ากับแนวความคิดเรื่องการจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) ซึ่งเป็นโครงการที่สร้างที่อยู่อาศัยเริ่มต้นให้ โดยเริ่มในส่วนที่เป็นแกนของบ้าน แล้วให้ชาวบ้านสร้างส่วนที่เหลือด้วยตนเอง (รตยา จันทรเทียร, **สัมภาษณ์**, 27 ธันวาคม 2548) แต่การจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภคที่นำมาใช้ชุมชนคลองเตยนั้น ดำเนินการเพียงแต่การจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภคให้เท่านั้น โดยชาวบ้านเป็นผู้สร้างบ้านเองทั้งหมด

2.2 การดำเนินการ

2.2.1 พื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการ



แผนที่ 5.2 แสดงผังโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย ในการประกอบพิธีสาร
ที่มา : สมศักดิ์ ธรรมเวชวิทย์, 2530.

ได้มีการวางโครงการโดยแบ่งพื้นที่ดำเนินการ ออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ คือ

ก. พื้นที่ 1 และ 2 เป็นส่วนที่ต้องรื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ เนื่องจากการทำเรือ
แห่งประเทศไทย ต้องการขยายพื้นที่วางคอนเทนเนอร์

ข. พื้นที่ 70 ไร่ ที่เป็นพื้นที่ว่าง โดยการเคหะแห่งชาติ จะได้จัดเตรียมพื้นที่ 70 ไร่นี้ เพื่อ
รองรับการรื้อย้ายของประชาชนจากพื้นที่ 1 โดยการเตรียมระบบสาธารณูปโภคไว้ให้

ค. โซน 1 - 3 เป็นส่วนที่มีชาวบ้านอาศัยอยู่เดิม และไม่มีโครงการรื้อย้ายออกจากพื้นที่
โดยมีโครงการที่จะใช้การปรับปรุงแบบการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Site and Services)

2.2.2 การพิจารณาพื้นที่รองรับผู้ที่จะถูกรื้อย้ายจากพื้นที่ 1 และ 2

ตารางที่ 5.2 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัวที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่

ที่มา : โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

บริเวณ	พื้นที่ (ไร่)	จำนวน (ครอบครัว)	หมายเหตุ
พื้นที่ 1	70	1,164	- ต้องถูกรื้อย้ายภายใน 2 ปี
พื้นที่ 2	60	1,186	- ต้องถูกรื้อย้ายภายใน 5 ปี
พื้นที่ 3 (70 ไร่)	62.5	-	- เป็นที่ว่างและเป็นที่ตั้งของโครงการ ระยะ 1
แฟลตคลองเตย 3 (แปลงที่ 2 ปี)	37	458 480	- มีผู้อยู่อาศัยแล้วจำนวน 458 หน่วย - สิทธิของการทำเรือ 480 หน่วย - ยังไม่บรรจุผู้อยู่ จำนวน 502 หน่วย
บริเวณที่ต้องรื้อย้ายเพื่อสร้าง แนวรั้วกรมศุลกากร ระยะทาง 25 เมตร	10.8	115	
บริเวณที่ต้องรื้อย้ายเพื่อขยาย ฝ่ายการช่าง	4.7	172	
บริเวณที่ต้องรื้อย้ายเพื่อสร้างจุด สับหลักรถไฟ	12	409	
โซน 1	73	1,071	
โซน 2	50	174	
โซน 3	26.3	684	

ตารางที่ 5.3 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัวตามที่ได้วางแผนที่จะบรรจุผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่

ที่มา โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

โครงการ	พื้นที่ (ไร่)	Up- grading	Site & Service	Flat	รวม (หน่วย)	หมายเหตุ
แฟลต	37			1,440	1,440	สิทธิของ
โครงการ 70 ไร่ (แปลงละ 15 ตร.วา)	62.5		1,083		1,083	การทำเรือ
โซน 1 (ไม่รวมพื้นที่สับรางของการ รถไฟ)	73	847	525		1,372	480 หน่วย
โซน 2	50	156	525		681	
โซน 3	26.3	615			315	
รวม	248.8	1,618	2,133	1,440	5,191	

2.2.3 วิธีการปรับปรุงพื้นที่ 70 ไร่ (การดำเนินการระยะที่ 1)

พื้นที่นี้เป็นบริเวณที่ว่างเปล่า โดยมีลักษณะเป็นที่ลุ่ม อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำ ตั้งแต่ 0.45 เมตร ถึง 1.70 เมตร โดยไล่ระดับจากส่วนที่สูงที่สุดของโครงการที่ติดกับลัด 12 ไปถึงส่วนที่ติดกับบึง จึงมีการถมที่เพื่อป้องกันน้ำท่วม โดยมีแนวทางในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้มีความเหมาะสมกับการอยู่อาศัยและเหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายของชาวบ้านในส่วนที่ นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุน โดยที่ดินมีการแบ่งออกเป็น 2 ขนาด คือ

แปลงละ 15 ตารางวา จำนวน 940 แปลง (86.80 %)

แปลงละ 18 ตารางวา จำนวน 143 แปลง (13.20 %)

โดยการเคหะแห่งชาติจะเช่าที่ดินจากการทำเรือย ตารางวาละ 1 บาทต่อเดือน ระยะเวลา 20 ปี ในส่วนของการลงทุน การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด โดยส่วนหนึ่งของเงินลงทุน คือ หน่วยละ 8,000 บาท จะเป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ไม่ต้องเรียกคืน ส่วนเงินลงทุนที่เกินหน่วยละ 8,000 บาท การเคหะแห่งชาติจะเรียกคืนจากผู้อยู่อาศัยโดยการเก็บค่าเช่าและค่าใช้จ่ายจากชาวบ้าน ที่เป็นผู้เช่าช่วงที่ดิน ต่อจากการเคหะแห่งชาติ

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและการดำเนินการ

1. เกิดแนวนโยบายในการยกระดับสลัมและชุมชนแออัดขึ้น (Slum Upgrading) ทดแทนการรื้อล้าง (Slum Clearance) ที่รัฐบาลประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาใช้อยู่ เพื่อจะเน้นการแก้ปัญหาที่ อยู่อาศัยในด้านสังคมพร้อมกับปรับปรุงยกระดับสาธารณูปโภค เช่น ทางเดิน ถนน น้ำสะอาด ไฟฟ้า ขยะ และปรับปรุงคุณภาพที่พักอาศัยให้วัสดุแข็งแรงทนทานยิ่งขึ้น ในด้านสังคม ได้เน้นสร้างองค์กรในชุมชนแออัด มีตัวแทนชุมชนแออัด พัฒนาฝีมือแรงงาน จนเริ่มมีความสำคัญเป็นองค์กรการเมืองต่อมา (มานพ พงศทัต, 2539: 35)

2. ในราวปี 2525-2529 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6) ประเทศไทย เกิดปัญหาเศรษฐกิจถดถอยตกต่ำ (Recession) รัฐบาลต้องรัดเข็มขัด ลดการใช้จ่ายด้านการสร้างอาคาร สงเคราะห์ ซึ่งถูกมองว่าเป็นรายจ่ายที่อาจจะต้องตัดลงได้ กคช. จึงจะต้องพึ่งตัวเองในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มากขึ้น นโยบาย กคช. จึงเริ่มหันไปสร้างที่อยู่อาศัยในกลุ่มรายได้สูงและชั้นกลาง เพื่อหารายได้มาพัฒนา สร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย และลดความเข้มข้นในการพัฒนาสังคมน้อยลง เนื่องด้วยมีองค์กรพัฒนา เอกชน (NGOs) เข้ามาร่วมพัฒนา อีกทั้งมีหน่วยงานราชการอื่นที่มีสลัมและชุมชนแออัดอาศัยอยู่ เช่น กทท. กรมรถไฟ หรือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้ความสำคัญนำแนวทางแก้ปัญหา และช่วยแก้ไข ชุมชนแออัดในที่ดินที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ (มานพ พงศทัต, 2539: 36)

3. ความร่วมมือของทุกฝ่าย ทำให้โครงการ 70 ไร่ เป็นโครงการที่นับได้ว่า เป็นที่ยอมรับใน เรื่องการพัฒนาชุมชนแออัด เนื่องจากสภาพกายภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น (รตยา จันทรเทียร, สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548)

4. พื้นที่โครงการ 70 ไร่ ที่แต่เดิมเป็นที่ว่าง และขาดการใช้ประโยชน์ คือ เป็นบึงน้ำ ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ง่ายตายขึ้น เนื่องจาก กทท. ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว รวมทั้งเป็นการพัฒนาพื้นที่เปล่าประโยชน์ไปในตัวด้วย (สมศักดิ์ ชัยภาณุเกียรติ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548)

5. การรวมตัวของชาวบ้าน รวมทั้งการสนับสนุนขององค์กรเอกชน ทำให้ชาวบ้านสามารถเรียกร้องสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้สามารถเกิดการเจรจาต่อรองและมีการหารือร่วมกันระหว่างเจ้าของที่ดิน (กทท.) ผู้ดำเนินการ (กคช.) และผู้อยู่อาศัย (ชาวบ้าน) ทำให้โครงการนี้ เป็นการพัฒนาจากจุดร่วมของการตกลงของทุกฝ่าย รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากทางการในรูปของเงินงบประมาณด้วย (สมพงษ์ พัดปุย, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548)

6. ชาวบ้านบางกลุ่ม ไม่มีศักยภาพในการที่จะเปลี่ยนแปลงการอยู่อาศัยให้ดีขึ้น ทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัย บางครั้งเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นให้กับชาวบ้าน เช่น กรณีของเคหะการุณ ที่เป็นที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่มีรายได้น้อยที่สุดของชุมชนคลองเตย โดยได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยจากมูลนิธิรพีรประภา (สมพงษ์ พัดปุย, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548)

2.4 ผลจากการดำเนินการ

กนกพร แสงแก้ว (2542) ได้ทำการศึกษาผลของการดำเนินการโครงการ 70 ไร่ ดังมีรายละเอียดคือ คือ

2.4.1 ลักษณะทางกายภาพของที่อยู่อาศัย

1.1. ลักษณะทางกายภาพของหน่วยพักอาศัย

สภาพหน่วยพักอาศัยมีสภาพที่ดีขึ้นกว่าชุมชนเดิมก่อนการรื้อย้าย คือ หน่วยพักอาศัยเดิมมีสภาพไม่แข็งแรง วัสดุที่ใช้แล้วในการสร้าง แต่ในชุมชนปัจจุบันเป็นบ้านสองชั้น ครึ่งปูนครึ่งไม้ และใช้วัสดุก่อสร้างที่ทนทานได้มาตรฐาน และผู้อยู่อาศัยพอใจกับขนาดแปลงที่ดิน รวมถึงความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย และมีการใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่



ภาพที่ 5.3 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยก่อน (บน)

และหลัง (ล่าง)การพัฒนา

ที่มา กนกพร แสงแก้ว, 2542

1.2 ลักษณะทางกายภาพของชุมชนโดยรวม

ลักษณะทางกายภาพของชุมชนยังขาดความเป็นระเบียบ มีการบุกรุกพื้นที่ส่วนรวมเพื่อประกอบการค้าขาย พื้นที่สนามกีฬา สนามเด็กเล่น และพื้นที่ว่างต่างๆ ถูกบุกรุกนำไปใช้ประโยชน์อื่นๆ ทำให้ชุมชนขาดสาธารณูปการที่ดี และแสดงถึงการขาดการดูแลเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ และผู้เกี่ยวข้อง ในการดูแล ประชาสัมพันธ์ และจัดระเบียบชุมชนให้มีสภาพน่าอยู่อาศัย



ภาพที่ 5.4 แสดงสภาพถนนภายในโครงการ
ที่มา กนกพร แสงแก้ว, 2542

2.4.2 สภาพเศรษฐกิจและสังคม

1. สภาพเศรษฐกิจ

ผู้อยู่อาศัยมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น และรายได้เฉลี่ยสูงกว่ารายได้ของระดับความยากจนในเมืองระดับ 3 แต่รายจ่ายก็เพิ่มขึ้นด้วย การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยอาชีพที่มีเพิ่มขึ้น คือค้าขายโดยมีร้านค้า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ค้ำชำระค่าเช่าที่ดิน ซึ่งมีสามเหตุมาจากผู้อยู่อาศัยไม่สะดวกในการเดินทางไปชำระเงินค่าเช่าที่ดินที่สำนักงานเคหะชุมชนคลองเตย ที่ได้อาคารแฟลต 1

2. สภาพสังคม

ความสัมพันธ์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนค่อนข้างแย่ง เนื่องจากจากกระบวนการรื้อย้ายที่มีได้ยึดกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนเดิม และอาจมีผลมาจากชุมชนใหม่มีปัญหาน้อยลง ทำให้ไม่เกิดการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ทำให้ความสัมพันธ์น้อยลงไป ในส่วนของปัญหาสังคมคือ ปัญหายาเสพติด ที่ชาวชุมชนคิดว่าเป็นปัญหาหลักของชุมชน ที่ยากต่อการแก้ไข

สภาพโดยรวมของเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน กล่าวได้ว่าดีขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง

2.4.3 มาตรฐานการอยู่อาศัย

1. มาตรฐานสาธารณสุขโลก

มาตรฐานสาธารณสุขโลกได้มาตรฐานตามที่มีการเคหะแห่งชาติ กำหนดสำหรับหมู่บ้าน ขนาด “ตำบล” และผู้อยู่อาศัยพอใจทุกด้านเกี่ยวกับสาธารณสุขโลก และได้รับบริการที่ดี ซึ่งดีขึ้นกว่าชุมชนเดิมมาก

2. มาตรฐานสาธารณสุขการ

สาธารณสุขการในชุมชน เช่น สนามเด็กเล่น สนามกีฬา อยู่ในแง่ดีของปริมาณ แต่ยังขาดมาตรฐานที่ดี เพราะขาดการดูแลรักษา แต่ในส่วนสาธารณสุขการบริเวณใกล้เคียง เช่น สถานที่ราชการ โรงพยาบาล โรงเรียน ตลาดสด ธนาคาร มีครบครัน เนื่องจากอยู่ใกล้ใจกลางเมือง

2.4.4 ความมั่นคงในการอยู่อาศัย

ความรู้สึกรู้สึกมั่นคงในการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยมาก เนื่องจากมีความคิดว่า การทำเรื่องขงไม่มีการไล่อื้อ และถึงแม้จะมีการไล่อื้อ ก็จะใช้ระยะเวลาอีกนาน และกลุ่มที่มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยน้อย เนื่องจากคิดว่า การทำเรื่องต้องนำที่ดินกลับคืนอย่างแน่นอน และผู้อยู่อาศัยในปัจจุบัน คงจะไม่สามัคคีเพื่อรวมกลุ่มต่อรองในเรื่องต่างๆตั้งเมื่อก่อน ซึ่งจำนวนของทั้งสองกลุ่มมีจำนวนใกล้เคียงกัน

ความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ เป็นความมั่นคงในลักษณะชั่วคราว คือผู้อยู่อาศัยยังมีได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง แต่พอจะมีหลักประกันที่สามารถอยู่อาศัยได้เป็นระยะเวลาพอสมควร ในรูปแบบของสัญญาเช่าระยะยาว และความมั่นใจส่วนหนึ่งมาจากการทำพิธีสารให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย รวมถึงการไม่ขึ้นราคาเช่าที่ดินสูงขึ้นอีกด้วย

3. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 2)

3.1 ที่มาและเนื้อหาของนโยบาย

1. แนวความคิดจากธนาคารโลก ซึ่งในช่วงเวลานั้นได้มีการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดภายใต้แนวคิดของ Site and Services และ Slum Upgrading เช่น ที่ชุมชนบางพลี ชุมชนทุ่งสองห้อง (รตยา จันทรเทียร, สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548)

2. เป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้าน ในการที่ไม่ต้องย้ายออกพื้นที่และเป็นอยู่ในพื้นราบ (สมศักดิ์ ชัยภาณุเกียรติ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548) ทำให้เกิดแนวความคิดที่ปรับปรุงกายภาพของที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น ด้วยการปรับปรุงสาธารณสุขโลกให้ถูกสุขลักษณะและคงทนถาวรขึ้น จากเดิมที่ไม่ได้ โดยมีการสร้างทางคอนกรีต รวมทั้งวางระบบไฟฟ้าและน้ำประปาในบริเวณที่เป็นชุมชนล๊อค 1 - 6 ที่ไม่ได้ถูกรื้อย้ายเพื่อการใช้พื้นที่จาก กทท.

3.2 การดำเนินการ

ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะแก่การอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยมีวิธีการคือ

1. การ Upgrading โดยในพื้นที่ที่มีบ้านเรือนอาศัยอยู่เดิม จะดำเนินการปรับปรุงเฉพาะระบบสาธารณูปโภคให้กับชุมชน เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น โดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการ เพื่อให้สภาพแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนมีมาตรฐานดีขึ้น

2. โครงการปรับปรุงสาธารณูปโภคและแบ่งแปลงที่อยู่อาศัย (Site and Services) สำหรับในพื้นที่ว่างจะดำเนินการแบ่งแปลงที่ดิน และปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

และเพื่อให้การอยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดคล่องเตย มีความมั่นคงในด้านที่ดิน เช่นเดียวกับโครงการ 70 ไร่ การเคหะแห่งชาติจึงได้เช่าที่ดินเพื่อดำเนินการจัดทำแผนแม่บทโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคล่องเตย บริเวณนอกเหนือจาก 70 ไร่ เป็นเนื้อที่ประมาณ 149.3 ไร่ (บริเวณ โซน 1, 2 และ 3) ในอัตราค่าเช่าและระยะเวลาเช่นเดียวกับบริเวณ 70 ไร่ คือ ตารางวาละ 1 บาทต่อเดือน ระยะเวลา 20 ปี โดยการเคหะแห่งชาติได้นำมาปรับปรุงเพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยที่ต้องถูกหรือย้ายและให้ผู้อยู่อาศัยเช่าช่วงต่อไป

สำหรับบริเวณที่กำหนดบริเวณเป็นบริเวณการค้า เพื่อนำรายได้เป็นเงินอุดหนุนซึ่งกันและกันโครงการ (Cross Subsidy) การเคหะแห่งชาติของเช่าในอัตราตารางวาละ 15 บาทต่อเดือน ระยะเวลา 20 ปี โดยการเคหะฯไม่ต้องจ่ายผลประโยชน์จากบริเวณการค้าส่วนอื่นให้กับการทำเรื่องอีก นอกจากค่าเช่าที่ดินบริเวณการค้านี้ โดยกำหนดพื้นที่ให้อยู่บริเวณทางเข้าแฟลตเคหะชุมชนคล่องเตย

ตารางที่ 5.4 แสดงการแบ่งพื้นที่และจำนวนครอบครัวโครงการปรับปรุงชุมชนคล่องเตย

ที่มา ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคล่องเตย (Relocation): 13

	พื้นที่ปรับปรุง	พื้นที่ (ไร่)	จำนวน (หน่วย)	หมายเหตุ
1	พื้นที่ 2 (ระยะที่ 1)	62.5	1,300	ย้ายมาจาก พื้นที่ 1 และ พื้นที่ 2 (บางส่วน)
2	พื้นที่ 1 (ระยะที่ 2)	66	1,283	
3	โซน 2 (ระยะที่ 2)	47.5	722	
4	โซน 3 (ระยะที่ 2)	26.3	615	
5	บริเวณการค้า (โซน 1 และ 2)	9.5	174	
6	แฟลต	37	1,440	
	รวม	248.8	5,534	

3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและการดำเนินการ

1. ในช่วงเวลาที่ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตยระยะที่ 2 นั้นการเงินการคลังของรัฐบาลไม่อำนวยที่จะก่อให้เกิดความช่วยเหลือต่อการสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมากได้ จึงได้มีการใช้แนวความคิดของธนาคารโลก ที่สร้างชุมชนผู้มีรายได้น้อยด้วยวิธีที่เรียกว่า “Site and Services” คือสร้างโดยจัดระบบที่ดินและสาธารณูปโภคเบื้องต้น สร้างบ้านเพียงเป็นส่วนหนึ่งให้พอเข้าไปอาศัย โดยย้ายกลุ่มผู้อยู่ในสลัม โดยให้มีฐานะความเป็นอยู่ขึ้นมาทีละระดับหนึ่ง แต่ใช้เงินน้อยและได้จำนวนมากขึ้น ซึ่ง กคช. ก็ได้นำไปใช้เป็นโครงการ Site and Services ที่ทุ่งสองห้อง ดอนเมือง ซึ่งได้ผลพอสมควร (มานพ พงศทัต, 2539: 35)

2. เป็นการดำเนินการโดยขณะที่ชุมชนยังคงอยู่อาศัยไปด้วย

3. ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินการ

4. ใช้งบประมาณในการดำเนินการน้อย (รตยา จันทรเกียรติ, สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548)

3.4 ผลจากการดำเนินการ

1. สภาพความเป็นอยู่ทางด้านกายภาพได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น จากการสร้างทางเท้าคอนกรีต และการวางระบบสาธารณูปโภค

2. ประชาชนยังสามารถอาศัยอยู่ในที่เดิมได้

4. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (ระยะที่ 3) – การรื้อย้ายไปยังชุมชน ช.วัชรพล

4.1 ที่มาและเนื้อหาของนโยบาย

โครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตยระยะที่ 3 เป็นการจัดสร้างอาคารแฟลตให้เช่าในที่ดินของการท่าเรือ และการจัดทำโครงการที่ดินแปลงโล่งชานเมือง รองรับการรื้อย้ายชาวชุมชนออกจากพื้นที่ของการท่าเรือ โดยการเคหะแห่งชาติและการท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้มีการสำรวจความต้องการของชาวชุมชน ซึ่งปรากฏว่ามีชาวชุมชน 60% หรือจำนวน 2,520 ครอบครัว ต้องการอพยพโยกย้ายไปอยู่ในที่ดินแห่งใหม่นอกบริเวณที่ดินของ กทท. (สมพงษ์ หิริกุล, 2526: 10) ทั้งนี้การท่าเรือได้ขอความร่วมมือจากการเคหะแห่งชาติในการจัดซื้อที่ดินเปล่าในบริเวณซอยวัชรพล ถนนรามอินทรา เนื้อที่ 91 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยประมาณ 980 แปลง และบริเวณถนน มิตรไมตรี-หนองจอก ประมาณ 214 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยประมาณ 2,140 แปลง พร้อมจัดสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ เพื่อแบ่งแปลงที่ดินย่อยให้ชาวชุมชนไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยเอง โดยมีการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบให้เปล่าให้กับชาวชุมชนที่มีสิทธิ์ในการอยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างสาธารณูปโภคภายในโครงการ และจัดผังชุมชน การแบ่งที่ดินแปลงย่อย แปลงละ 20 ตารางวา ให้ความช่วยเหลือและแนะนำในการสร้างบ้านของชาวชุมชน ประสานงานกับการท่าเรือในการจัดผู้ที่รื้อย้ายจากชุมชนคลองเตย เข้าอยู่อาศัยในชุมชนใหม่

4.1.1 ลักษณะของนโยบายการรื้อย้ายสร้างในที่ใหม่

1. เป็นโครงการต่อเนื่องจากการรื้อย้ายชุมชนล๊อค 7 - 12 เนื่องจากจำนวนโครงการ 70 ไร่ ไม่เพียงพอต่อจำนวนของชาวบ้านในพื้นที่เดิม
2. พื้นที่ในบริเวณท่าเรือคลองเตย เริ่มถูกใช้ประโยชน์หมดไป เหลือเพียงพื้นที่ที่สามารถสร้างแฟลต ที่จะสามารถรองรับคนปริมาณมากได้เท่านั้น แต่เนื่องจากชาวบ้านมีความต้องการที่ไม่อยากอยู่แฟลต จึงเกิดแนวความคิดอื่นๆตามมา
3. กทท. ได้ดำเนินการจัดหาพื้นที่ เพื่อจัดให้เป็นที่อยู่ใหม่ให้กับประชาชนที่ต้องถูกรื้อย้ายออกไป โดยในเบื้องต้น เสนอทางเลือกของพื้นที่ 2 แห่ง คือ ที่ ช.วัชรพล และ บริเวณ หนองจอก แต่ในที่สุด มีการย้ายไปเฉพาะที่พื้นที่ ช.วัชรพล เท่านั้น
4. นอกจากนี้ ยังมีทางเลือก 2 ทางให้กับประชาชน คือ ให้เลือกระหว่างการย้ายไปยังพื้นที่ใหม่ โดยให้สิทธิในที่ดินใหม่ แปลงละ 20 ตร.วา และการย้ายไปอยู่ยังแฟลตระยะที่ 3 โดยที่ประชาชนส่วนมาก เลือกที่จะไปอยู่ยังที่ดินใหม่

4.2 การดำเนินการ

เป็นการจัดทำโครงการที่ดินแปลงโล่งชานเมือง รองรับกรรื้อย้ายชาวชุมชนออกจากพื้นที่ของการท่าเรือฯ โดยการท่าเรือฯ ได้ขอความร่วมมือจากการเคหะแห่งชาติในการช่วยจัดซื้อที่ดินเปล่าในบริเวณซอยวัชรพล ถนนรามอินทรา เนื้อที่ 91 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยประมาณ 980 แปลง และบริเวณถนน มิตรไมตรี-หนองจอก ประมาณ 214 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยประมาณ 2,140 แปลง พร้อมจัดสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ เพื่อแบ่งแปลงที่ดินย่อยให้ชาวชุมชนไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยเอง โดยมีการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบให้เปล่าให้กับชาวชุมชนที่มีสิทธิ์ในการอยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างสาธารณูปโภคภายในโครงการ และจัดฝังชุมชน การแบ่งที่ดินแปลงย่อยแปลงละ 20 ตารางวา ให้ความช่วยเหลือและแนะนำในการสร้างบ้านของชาวชุมชน ประสานงานกับการท่าเรือฯ ในการจัดผู้ที่รื้อย้ายจากชุมชนคลองเตย เข้าอยู่อาศัยในชุมชนใหม่ แต่ท้ายที่สุด มีการย้ายไปยังที่ใหม่เพียงที่ที่ดินเปล่าบริเวณซอยวัชรพล เท่านั้น

โดยมีขั้นตอนการรื้อย้าย ดังนี้คือ

1. พิจารณาสีทธิ

โดยทำการท่าเรือฯ และการเคหะฯ ได้ทำการสำรวจความต้องการของชาวชุมชนในการที่รื้อย้ายไปสู่ที่ดินแปลงโล่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2532 - 2534 และให้หมายเลขกำกับไว้ ซึ่งได้มีการประสานงานกับสำนักงานเขตคลองเตยเพื่อไม่ให้มีการออกทะเบียนบ้านเพิ่มเติมให้กับกลุ่มชาวบ้านล๊อค 7 ถึง 12 ที่จะต้องทำการรื้อย้าย และชาวชุมชนตามโครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตย ระยะที่ 3 คือชุมชนในโซน 2 (บริเวณเกาะลา-ปลายนา) และชุมชนในโซน 3 (บริเวณหัวโค้ง-รมเกล้า) ที่ประสบปัญหาไฟไหม้ โดยมีการพิจารณาจากเลขที่บ้านที่การทำเรือฯ ออกให้ในช่วงปี พ.ศ. 2532 - 2534 และจากทะเบียนบ้านที่ทางสำนักงานเขตคลองเตยออกให้ ก่อนเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นช่วงที่การทำเรือสำรวจก่อนการดำเนินการ

2. ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ์ในการรื้อย้าย
3. จับฉลากเลือกแปลง
4. ประสานงานและเตรียมการก่อนการรื้อย้าย
5. จัดลำดับรายชื่อในการรื้อย้าย
6. ดำเนินการรื้อย้ายจากพื้นที่เดิมเข้าสู่โครงการวัชรพล 3
7. ปลุกสร้างที่พักอาศัย
8. การตรวจสิทธิ์และโอนโฉนดที่ดิน

4.3 ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและการดำเนินการ

1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2531-2534 เป็นแผนที่เริ่มโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนตามนโยบายของรัฐบาล (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ดำเนินโครงการประเภทเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย และเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการตามแผนนี้ได้แก่ หลักสี่ ท่งสองห้อง 3 นครปฐม 2 บางชั้น 2 คลองเตย ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 แหลมฉบังระยะที่ 1 และมาบตาพุด เป็นต้น (มานพ พงศทัต, 2539: 22)

2. กทท.ได้มีการสำรวจความต้องการในการย้ายออกจากพื้นที่ของประชาชน รวมทั้งพื้นที่ใหม่ที่จัดให้ย้ายไปนั้น เป็นที่ที่ชาวบ้านได้ทำการสำรวจและมาแจ้งความประสงค์ไว้กับ กทท. (ชาญศักดิ์ ศิริ, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2548)

2. ชาวบ้านส่วนใหญ่เลือกที่จะรับข้อเสนอในการย้ายไป ช.วัชรพล แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ไปอยู่ที่นั่น และเกิดการขายสิทธิ์ในที่ดิน (นิตยา พร้อมพอบุญชิ้น, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549)

3. การให้สิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนเกิดการขายสิทธิ์เพื่อได้มาซึ่งเงิน เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการบริหารและวางแผนการเงินระยะยาว (นิตยา พร้อมพอบุญชิ้น, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549)

4.4 ผลจากการดำเนินการ

จากการเอกสารศึกษาของกรกช ปริศวงศ์ (2541) รายงานถึงผลที่เกิดขึ้นดังนี้

4.4.1 สภาพกายภาพ

ส่วนใหญ่พบว่า ในชุมชนที่อยู่อาศัยใหม่ มีสภาพทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมที่ชาวชุมชนพอใจ และเห็นว่าดีกว่าชุมชนเดิม มีการใช้พื้นที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดของผู้อยู่อาศัย ส่วนที่อยู่อาศัยมีลักษณะ อาคาร 2 ชั้น เนื่องจากเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้สอย และรองรับการขยายตัวของครอบครัวในอนาคต วัสดุก่อสร้างที่เลือก ส่วนใหญ่เลือกวัสดุที่มีความมั่นคง แข็งแรง ได้มาตรฐาน และมีราคาถูก เช่น การนำกระเบื้องแผ่นเรียบมาใช้เป็นผนังบ้านชั้นบนแทนผนังไม้ที่มีราคาสูงกว่า บางรายสามารถนำ

วัสดุเก่าที่เคยใช้ในชุมชนเดิมมาใช้ใหม่ได้ แต่ยังมีการคำนึงความสวยงามของรูปแบบบ้าน และการใช้วัสดุ เนื่องจากมีความภูมิใจในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดความรู้สึกที่อยากจะพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น มีมาตรฐาน และไม่กลับเป็นชุมชนแออัดอีก

จากการสำรวจของกรกช พบว่า แปลงที่ดินที่แบ่งไว้โดยการเคหะแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับที่เป็นอยู่ในตอนที่สำรวจคือ สภาพแปลงที่ดินที่สำรวจบางแปลงมีขนาดไม่เท่ากับที่จัดแบ่งไว้ในแบบมาตรฐาน อาจมีการแบ่งแปลงให้ผู้อื่นเช่าต่อ หรือลักษณะการแบ่งแปลงเป็นผืนเล็ก เพื่อขายสิทธิ์ในที่ดิน นำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างที่อยู่อาศัย หรือเพื่อลดภาระในการสร้างที่อยู่อาศัย



ภาพที่ 5.5 แสดงสภาพที่อยู่อาศัยในชุมชน ช.วัชรพล
ที่มา กรกช ปริตวงค์, 2541

4.4.2 สภาพเศรษฐกิจ

ผู้อาศัยส่วนใหญ่ยังคงมีอาชีพรับจ้างทั่วไป เนื่องมาจากระดับการศึกษาของชาวชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา การเปลี่ยนอาชีพมีบ้างในระดับหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ กลุ่มผู้ว่างงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นแม่บ้านมีจำนวนมากขึ้น และบางส่วนเป็นผู้ที่ยังหางานทำใหม่ไม่ได้ ในด้านรายได้ของครอบครัว ส่วนใหญ่ลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยและสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น รายจ่ายในครอบครัวเฉลี่ยก็ลดลงด้วยเล็กน้อย แต่ถ้าเปรียบเทียบสัดส่วน การลดลงของรายได้ครอบครัวจะมากกว่า การลดลงของรายจ่ายของครอบครัว อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายในชีวิตประจำวัน ชาวชุมชนส่วนใหญ่มีหนี้สินที่เป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างที่อยู่อาศัย โดยแหล่งเงินที่ใช้ในการก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นเงินออมในครอบครัว และเงินกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ภายในชุมชน

4.4.3 สภาพสังคม

การเข้าร่วมกิจกรรมของผู้อาศัยในชุมชนลดลงกว่าเดิม เนื่องจากการรวมกลุ่มการอยู่อาศัยมีทั้งเป็นไปตามความสมัครใจ และการจับฉลากในการเลือกแปลงที่ดิน ผู้ที่สมัครใจจะรวมกลุ่มแบบเดิมจะเป็นการรวมกลุ่ม 5-10 หลังคาเรือน ส่วนในการจับฉลาก ทำให้การอยู่อาศัยในชุมชนใหม่มีการกระจายตัวเป็นกลุ่มๆ ภายในกลุ่มเดิมจะมีความสัมพันธ์ที่ดียิ่งขึ้น แต่กับชุมชนใหม่ต้องใช้เวลาในการทำควารู้จักและ

คุ้นเคย โดยจากการสำรวจพบว่า ความสัมพันธ์มีแนวโน้มที่พัฒนา และมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอกในพื้นที่เดียวกัน ยังไม่ดีเนื่องจากเป็นชุมชนที่เพิ่งย้ายเข้าไปอยู่ใหม่ ในขณะที่ชุมชนเดิมตั้งรกรากมานาน

ในด้านบริการพื้นฐาน ไฟฟ้า และน้ำใช้ เป็นการให้บริการโดยตรงจากการไฟฟ้านครหลวง นำในชุมชนให้บริการได้ดีกว่าเดิม โดยให้บริการทุกหลังคาเรือนโดยตรง โดยเป็นลักษณะการใช้น้ำบาดาล ที่ให้บริการโดยการเคหะฯ และสาธารณูปการโดยรอบพื้นที่โครงการ เช่น โรงเรียน สถานีตำรวจ วัด มีการรองรับความต้องการอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ แต่ความสะดวกในการเดินทางน้อยลงกว่าเดิม

นอกจากนี้ กรกช ยังได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติม คือ

1. การเข้าอยู่อาศัยในโครงการ

โดยพบว่า มีผู้เข้าอยู่อาศัยไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด ซึ่งกรกช ให้ข้อสังเกตว่า น่าจะมีปัจจัยเกี่ยวข้องข้อในด้านระยะทางของชุมชนใหม่ที่ไกลจากชุมชนเดิมประมาณ 30-40 กิโลเมตร เนื่องจากการประกอบอาชีพของชาวชุมชนส่วนใหญ่ มีอาชีพรับจ้างทั่วไปในท่าเรือคลองเตย ดังนั้นการย้ายที่อยู่ใหม่ ทำให้การเดินทางไปทำงานมีระยะทางที่ไกลขึ้น และการย้ายออกมาอยู่ชานเมือง ซึ่งไม่มีแหล่งงาน จะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากแหล่งงานในเมืองทุกวัน และเนื่องจากชาวชุมชนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย การหางานใหม่ใกล้ที่พักจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ทำให้ชาวชุมชนส่วนหนึ่งไม่ยินยอมที่จะย้ายเข้ามาอยู่ในโครงการ ถึงแม้จะได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง โดยการสำรวจของกรกชพบบ้านที่ยังสร้างไม่เสร็จทั้งในโครงการจำนวนหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการสร้างบ้านและการเดินทางไปทำงานในแหล่งงานเดิมได้ จึงทิ้งที่อยู่ใหม่แล้วกลับมาอาศัยในเมืองที่ใกล้แหล่งงาน

2. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการย้ายถิ่น

จากการศึกษาของกรกช พบว่ามีเพียง ร้อยละ 89.2 ไม่คิดที่จะขายสิทธิ์ที่ดิน มีเพียงร้อยละ 4.2 ที่ขายสิทธิ์ที่ดินไปแล้ว โดยปัจจัยที่ทำให้ขายสิทธิ์คือ ชุมชนเดิมอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิม ไม่สามารถหาอาชีพใหม่ได้ และผลจากหนี้สินเดิม ที่ทำให้บางส่วนต้องขายสิทธิ์ที่ดินขาดใช้หนี้ และมีเงินเหลือบางส่วนในการย้ายไปอยู่ในชุมชนแออัดแหล่งใหม่ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. การสร้างแฟลตระยะที่ 3

5.1 ที่มาและเนื้อหาของนโยบาย

เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2532 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มาเยี่ยมชุมชนแออัดคลองเตย และได้มีดำริให้ กคช. ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัดทั้งหมด โดยการสร้างที่อยู่อาศัยเป็นอาคารแฟลตให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอย่างถาวร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้รับนโยบายดังกล่าว และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติโครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตย ระยะที่ 3 ซึ่ง กคช. ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 ให้ดำเนินโครงการพัฒนาเคหะชุมชนคลองเตย ระยะที่ 3 (สมพงษ์ หิริกุล, 2536: 8)

แต่ กทท.ได้ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา เนื่องจากมีเหตุผลว่าหากดำเนินตามโครงการดังกล่าว ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กคช. ดำเนินการแล้ว จะทำให้ กทท. ประสบปัญหาขาดพื้นที่รองรับปริมาณสินค้าในปัจจุบันและอนาคต และตามแผนของ กคช.ที่จัดให้มีพื้นที่ธุรกิจในพื้นที่ จะทำให้เกิดปัญหาความคับคั่งในบริเวณท่าเรือกรุงเทพได้

และในเดือนกันยายน 2533 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ในขณะนั้นได้เชิญฝ่ายบริหารของ กทท. และ กคช.หารือถึงการทบทวนโครงการใหม่ โดยมีมติให้โครงการพัฒนาชุมชนแออัดคลองเตย ระยะที่ 3 มีแนวทางดังนี้คือ

1. จัดสร้างอาคารแฟลต สูง 5 ชั้น จำนวน 10 หลัง 1,680 หน่วย โดยแบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 จำนวน 480 หน่วย ส่วนที่ 2 จำนวน 430 หน่วย และส่วนที่ 3 จำนวน 770 หน่วย
2. โครงการที่ดินแปลงโล่งพร้อมสาธารณูปโภค เป็นการจัดทโครงการที่รองรับชาวบ้านที่ต้องการย้ายไปอยู่นอกบริเวณชุมชน

โดยในช่วงเวลาที่ กคช. กำลังดำเนินการสร้างแฟลตนั้น ได้เกิดกรณีไฟไหม้ในชุมชนแออัดคลองเตยในพื้นที่ท่าเรือคลองเตย ถึง 3 ครั้ง (สมพงษ์ หิริกุล, 2536: 11-13) คือ

ครั้งที่ 1 ไหม้โกดังเก็บสินค้าอันตรายของ กทท. เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 ทำให้บ้านเรือนในบริเวณล๊อค 1-2-3 และบริเวณเกาะลาว ด้านที่ติดกับโครงการ 70 ไร่ ถูกไฟไหม้ ได้รับความเสียหายจำนวนมากถึง 580 ครอบครัว ซึ่งแก้ปัญหาโดยการย้ายขึ้นอยู่แฟลต ระยะที่ 3 คือ แฟลต 19-22

ครั้งที่ 2 ไหม้บริเวณชุมชนล๊อค 4-5-6 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2535 มีผู้เดือดร้อนประมาณ 180 หลังคาเรือน โดยหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กทท. กคช. กทม. กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือ ให้ชาวบ้านได้ปลูกสร้างอาคารพักอาศัยในที่ดินเดิม

ครั้งที่ 3 ไหม้บริเวณชุมชนล๊อค 9-10-11 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2535 มีผู้เดือดร้อนประมาณ 112 หลังคาเรือน ได้แบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 2 ระยะคือ

- ความช่วยเหลือเฉพาะหน้า กทท.ได้อนุมัติให้ปลูกบ้านใหม่ในที่ดินเดิมตามความต้องการของชาวบ้าน โดย กคช.ได้ดำเนินการจัดฝังที่ดิน และแนะนำการปลูกบ้าน

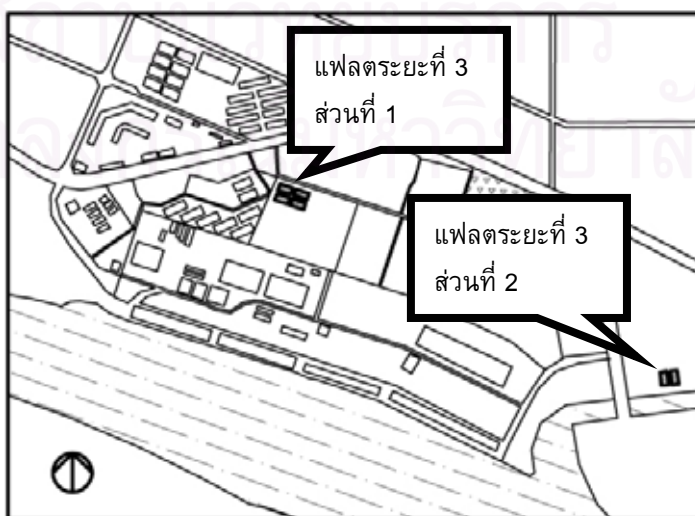
- การช่วยเหลือระยะยาว ในพื้นที่นี้ทั้งหมด ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในแผนการจัดการที่อยู่อาศัยอย่างถาวร โดยจะย้ายไปอยู่ที่โครงการวีรพล 3 ประมาณปี 2536

5.2 การดำเนินการ

โครงการเคหะชุมชน ระยะที่ 3 ได้มีการดำเนินการเพียง 2 ส่วน คือ

5.2.1 ส่วนที่ 1 อาคารแฟลตที่ 19 – 22 จำนวน 4 อาคาร อาคารละ 120 หน่วย รวมเป็นหน่วยพักอาศัย 480 หน่วย เป็นโครงการเร่งด่วนที่จัดสร้างขึ้นเพื่อรองรับชาวชุมชนในบริเวณชุมชนเกาะลาวที่เดือดร้อนจากการเกิดเพลิงไหม้โกดังเก็บสารเคมีในบริเวณท่าเรือคลองเตย เมื่อปี 2534 โดยจากเหตุเพลิงไหม้ครั้งนั้น ได้ทำความเสียหายแก่ชาวบ้านจำนวน 580 หลังคาเรือน (ชลธิดา แก้วจินดา, 2540: 31) ซึ่ง กทท. ได้จัดพื้นที่บริเวณโซน 2 เพื่อให้ กคช. สร้างแฟลต โดยเมื่ออาคารก่อสร้างเสร็จในปี 2536 ชาวชุมชนได้ขึ้นอยู่อาศัยก่อนที่จะทำการพิจารณาสิทธิเรียบร้อย ซึ่ง กคช. ได้รับรายชื่อและเรียกมาทำสัญญาในปี 2538

5.2.2 ส่วนที่ 2 อาคารแฟลตที่ 23 – 24 จำนวน 2 อาคาร อาคารละ 215 หน่วย รวมจำนวนหน่วยพักอาศัย 430 หน่วย ก่อสร้างเมื่อปี 2536 และขึ้นอยู่อาศัยเมื่อ พ.ศ. 2538 บรรจุผู้อยู่อาศัยจากชาวชุมชนที่เดือดร้อนจากปัญหาไฟไหม้บางส่วน, บริเวณที่รื้อย้ายเพื่อสร้างแฟลต และชาวชุมชนใกล้เคียงที่ต้องการขึ้นอยู่แฟลต โครงการในส่วนที่ 2 เป็นโครงการเร่งด่วนที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับชาวชุมชนที่เดือดร้อนจากไฟไหม้บริเวณชุมชน มีผู้ได้รับความเดือดร้อนกว่า 200 ครัวเรือน กทท. จึงจัดพื้นที่ให้ กคช. จัดสร้างแฟลตขึ้น แต่ชาวชุมชนบางส่วนที่ไม่ต้องการขึ้นอยู่แฟลต มีความต้องการสร้างบ้านบนที่ดินเดิมที่ถูกไฟไหม้ จึงได้ทำการต่อต้านและประท้วง กทท. จึงแก้ปัญหาโดยให้กลุ่มที่ประท้วงได้อาศัยอยู่ในที่ดินเดิมต่อไป ขณะเดียวกันก็ได้จัดหาพื้นที่บริเวณที่เรียกว่า ชุมชนโรงหมู ให้ กคช. จัดสร้างแฟลตในบริเวณดังกล่าว เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยบางส่วนและกลุ่มอื่นต่อไป โดย กทท. ได้สำรวจความต้องการขึ้นอยู่อาศัยบนแฟลตและพิจารณาสิทธิในการอยู่อาศัยเอง โดยจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้สิทธิ์ ให้กับ กคช. จัดทำสัญญาเช่า ซึ่งผู้ที่ได้สิทธิ์และเข้าอยู่อาศัย เป็นชาวชุมชนที่ถูกไฟไหม้บางส่วน และจากพื้นที่บริเวณที่ถูกรื้อย้ายเพื่อสร้างแฟลต และชาวชุมชนใกล้เคียงที่ต้องการอยู่แฟลต



แผนที่ 5.3 แสดงตำแหน่งโครงการแฟลตระยะที่ 3

5.3 ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายและการดำเนินการ

1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2531-2534 เป็นแผนที่เริ่มโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนตามนโยบายของรัฐบาล (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ดำเนินโครงการประเภทเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย และเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการตามแผนนี้ได้แก่ หลักสี่ ท่งสองห้อง 3 นครปฐม 2 บางชัน 2 คลองเตย ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 แหลมฉบังระยะที่ 1 และมาบตาพุด เป็นต้น (มานพ พงศทัต, 2539: 22)

2. แนวนโยบายที่สั่งมาโดยตรงจากรัฐบาล ทำให้เกิดเป็นโครงการที่เป็นไปตามความต้องการของผู้วางนโยบายเป็นหลัก

3. เป็นโครงการที่แก้ปัญหาเร่งด่วน ประกอบกับเป็นการสูญเสียที่อยู่อาศัย เนื่องจากปัญหาไฟไหม้ จึงทำให้ชาวบ้านยอมย้ายขึ้นอยู่แฟลต ซึ่งกรณีการเกิดเพลิงไหม้ในชุมชนแออัดคลองเตยนั้น มีผู้ให้ความเห็นว่า การเกิดเพลิงไหม้ในคลองเตยนั้นมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมาก ก็มักจะเกิดเพลิงไหม้ในชุมชนบ่อยครั้งตามไปด้วย (ประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2548) ซึ่งสอดคล้องกับในช่วงเวลาที่เกิดการสร้างแฟลตระยะที่ 3

4. ชาวบ้านบางส่วนที่ไม่อยากย้ายไปอยู่ยังที่ดินใหม่ ซึ่งมีระยะทางไกลจากเดิม เลือกที่จะย้ายขึ้นอยู่แฟลต (นิตยา พร้อมพอบุญชื่น, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549)

5.4 ผลจากการดำเนินการ

1. เกิดการย้ายออกจากแฟลต เนื่องจากชาวบ้านคิดว่าไม่เหมาะสมกับลักษณะการอยู่อาศัยของตน รวมทั้งส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า พื้นที่ของห้องพักที่มีอย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการและลักษณะการใช้พื้นที่ เนื่องจากคุ้นเคยกับการใช้พื้นที่ที่สามารถขยายออกได้อย่างไม่จำกัดตั้งแต่เดิม (สุมน ชินตา, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548)

2. การอยู่แฟลต ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายด้านค่าเช่าขึ้นมา ทำให้ผู้ที่ว่างงานบางคน ไม่สามารถที่จะจ่ายได้ ทำให้เกิดการขายสิทธิ์ในห้องดังกล่าวต่อมา (นิตยา พร้อมพอบุญชื่น, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549)

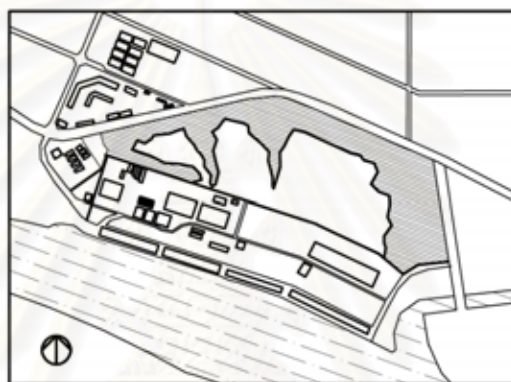
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. สรุปพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย

จากข้อมูลของ พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย ดังที่ได้นำเสนอ นั้น สามารถสรุปเป็นความต่อเนื่อง และแบ่งช่วงของพัฒนาการได้ดังนี้ คือ

ช่วงที่ 1 การตั้งต้นของนโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในคลองเตย

จากเอกสารได้มีการระบุถึงแนวความคิดของนโยบายในเบื้องต้น คือ การพัฒนาชุมชนให้พ้นจากสภาพสลัม โดยการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมด โดยแม้ว่าจะเป็นแนวความคิดในการสร้างแฟลต แต่ลักษณะโครงการเป็นการสร้าง “ชุมชน” ขึ้นมาใหม่ แต่เนื่องด้วยการขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ และข้อจำกัดด้านการใช้พื้นที่ของ กทท. ทำให้โครงการลดการดำเนินการในส่วนองค์ประกอบชุมชนลง โดยคงเหลือเพียงการสร้างแฟลตเท่านั้น



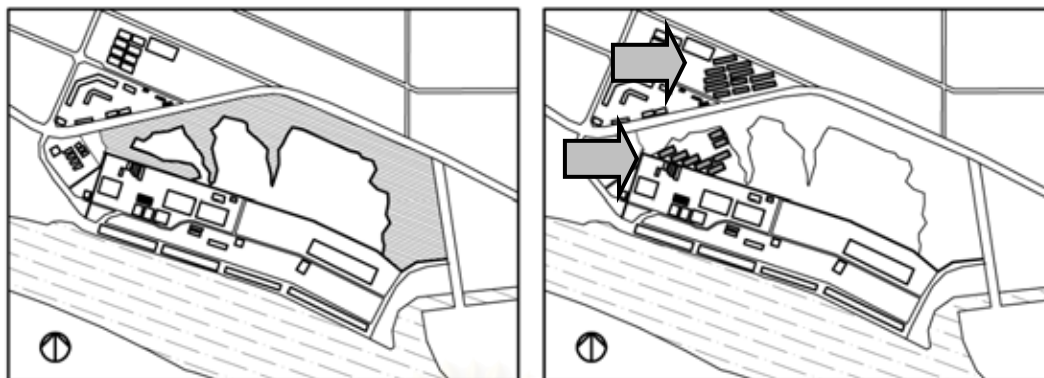
แผนที่ 5.4 แสดงสภาพชุมชนก่อนการเริ่มนโยบายแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

ช่วงที่ 2 การสร้างแฟลต ระยะที่ 1 และ 2

โดยการสร้างแฟลตระยะที่ 1 (สร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2524) เป็นโครงการที่มาจากแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จากการศึกษาก่อนหน้านี้ โดยเงื่อนไขที่ทำให้สามารถสร้างแฟลตในพื้นที่นี้ได้ คือ การที่แบ่งสิทธิ์ส่วนหนึ่งในหน่วยพักอาศัย ให้เป็นสิทธิ์ของพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยผู้เช่าอยู่ มาจากชุมชนบริเวณพื้นที่ที่ดำเนินการสร้างแฟลต

และสำหรับแฟลตระยะที่ 2 (สร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2526) เป็นโครงการที่ทำขึ้นเพื่อรองรับชาวบ้านที่เดือดร้อนจากกรณีการไล่อื้อเพื่อสร้างทางด่วนอาจนรงค์ ชาวบ้านที่ประสบปัญหาไฟไหม้จากล๊อค 9 และจากการไล่อื้อในล๊อค 1 และ 12

โดยหลังจากที่ชาวบ้านย้ายขึ้นอยู่แฟลตนั้น ปรากฏว่า เกิดการขายสิทธิ์ หรือเช่าช่วงในหน่วยพักอาศัยจำนวนมาก โดยมีการให้เหตุผลในการย้ายออกว่า ไม่เหมาะสมกับสภาพการอยู่อาศัยของชาวชุมชน



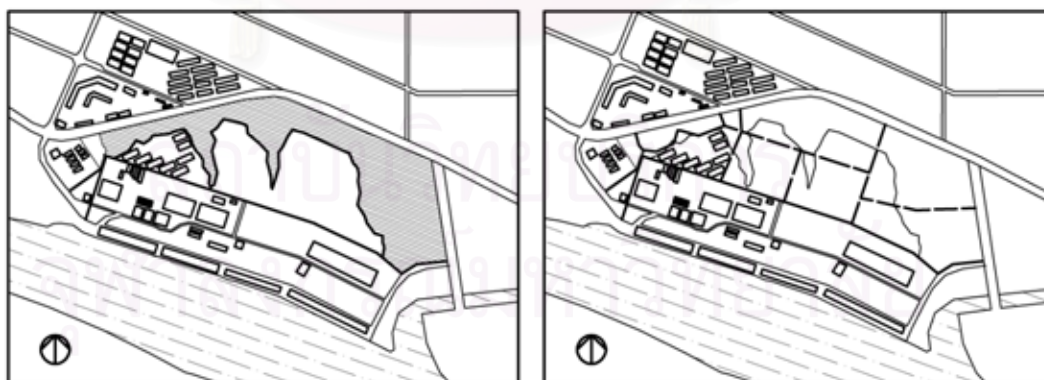
ก่อนดำเนินการ

หลังดำเนินการ

แผนที่ 5.5 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายช่วงที่ 2

ช่วงที่ 3 การวางแผนแม่บทการปรับปรุงชุมชนคลองเตย ดำเนินการด้วยวิธีการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)

จากความต้องการพื้นที่เพื่อขยายกิจการท่าเรือ ทำให้มีการวางแผนในการปรับปรุงพื้นที่ โดยมีเป้าหมายของนโยบายคือ ประสานผลประโยชน์ระหว่างความต้องการใช้พื้นที่ของ กทท. และ ความต้องการที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นชุมชนที่ได้ดำเนินการด้วยวิธีการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) อีกโครงการหนึ่ง โดยโครงการ แบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ คือ 1) พื้นที่ที่ 1 ที่ต้องดำเนินการภายใน 2 ปี 2) พื้นที่ที่ 2 ที่ต้องดำเนินการภายใน 5 ปี และ 3) การปรับปรุงพื้นที่ที่เหลือ



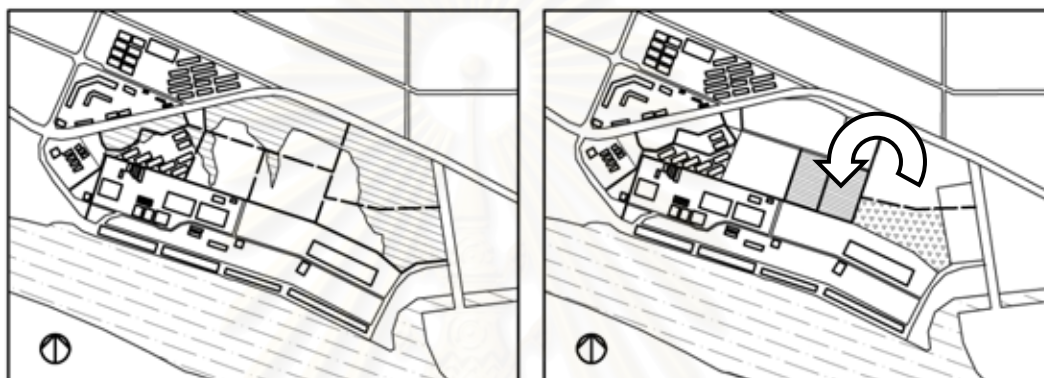
ก่อนดำเนินการ

หลังดำเนินการ

แผนที่ 5.6 แสดงการเปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายช่วงที่ 3

ช่วงที่ 4 การดำเนินการในพื้นที่ที่ 1 (โครงการ 70 ไร่) ด้วยวิธีการจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) และการรื้อย้ายชุมชน (Relocation) โดยเป็นการรื้อย้ายในพื้นที่ในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่เดิม

เป็นการรื้อย้ายชุมชนจากพื้นที่เป้าหมาย มายังพื้นที่ว่าง ที่ได้ดำเนินการจัดเตรียมสาธารณูปโภคไว้ให้ โดยชาวบ้านเป็นผู้สร้างที่อยู่อาศัยเอง เป็นการดำเนินการแบบ Site and Services ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในการจัดทำโครงการ มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าร่วมมืออย่างใกล้ชิด ได้แก่ ทหาร กรุงเทพมหานคร การท่าเรือ การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ ในการอพยพโยกย้าย และการปลูกสร้างบ้านพักอาศัย และตระกูลพรประภา ได้บริจาคเงินเพื่อก่อสร้างส่วนเคหะการุณ ซึ่งเป็นบ้านที่รองรับผู้ที่ยากจนที่สุดในชุมชน



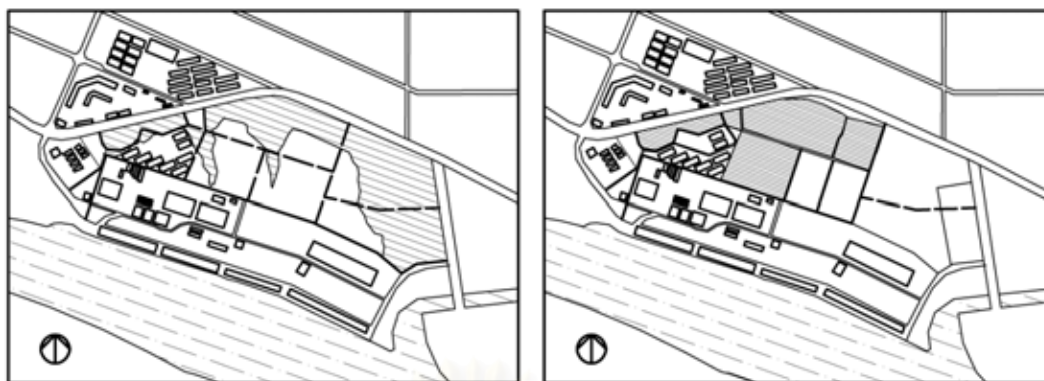
ก่อนดำเนินการ

หลังดำเนินการ

แผนที่ 5.7 แสดงการ เปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายช่วงที่ 4

ช่วงที่ 5 การดำเนินการในพื้นที่ โซน 1 - 3 ด้วยวิธีปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) และวิธีการจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) รวมทั้งในบางส่วน ได้ดำเนินการปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Reblocking)

เป็นโครงการปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบประปา และระบบไฟฟ้า ในบริเวณโซน 1 โซน 2 และ โซน 3 ซึ่งการเคหะแห่งชาติดำเนินการโดยใช้งบประมาณอุดหนุนสาธารณูปโภคจากรัฐ รวมทั้งมีการปรับผังและแบ่งแปลงที่พักอาศัยใหม่ในพื้นที่เดิม การดำเนินการในลักษณะนี้ ใช้งบประมาณที่น้อยกว่าวิธีการอื่น



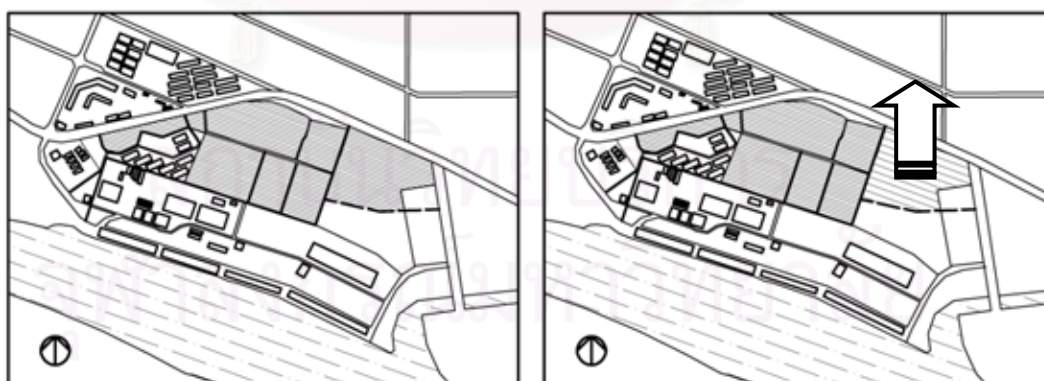
ก่อนดำเนินการ

หลังดำเนินการ

แผนที่ 5.8 แสดงการ เปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายช่วงที่ 5

ช่วงที่ 6 การดำเนินการในพื้นที่ที่ 2 (โครงการรื้อย้ายไปยังชุมชนวีรพล 3) ด้วยการรื้อย้ายชุมชนไปยังที่ใหม่ (Relocation)

จากที่การเคหะแห่งชาติและการทำงานแห่งประเทศไทย ได้มีการสำรวจความต้องการของ ชุมชน ซึ่งปรากฏว่ามีชาวชุมชน 60% หรือจำนวน 2,520 ครอบครัว ต้องการอพยพโยกย้ายไปอยู่ในที่ดิน แห่งใหม่นอกบริเวณที่ดินของ กทท. โดยลักษณะโครงการเป็นโครงการเพื่อรองรับชาวชุมชนแออัดคลองเตย ที่ต้องการอพยพโยกย้ายไปอยู่นอกบริเวณชุมชน โดยจัดทำเป็นที่ดินแปลงโล่งพร้อมสาธารณูปโภค ได้แก่ ถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า ซึ่งผู้อยู่อาศัยจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน



ก่อนดำเนินการ

หลังดำเนินการ

แผนที่ 5.9 แสดงการ เปรียบเทียบชุมชนก่อนและหลัง การดำเนินนโยบายช่วงที่ 6

การทำโครงการวางแผนแม่บทปรับปรุงชุมชนแออัดนั้น เนื่องจากมีปัญหาจากการดำเนินการ ที่ชาวบ้านย้ายออกจากแฟลต กลับมาอยู่ในพื้นที่ชุมชนแออัดเดิม และมีการเรียกร้องจากชาวบ้าน ที่ต้องการจะอยู่ในพื้นราบ โดยในส่วนของแนวความคิดด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดแบบ Upgrading นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากธนาคารโลก

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

นอกเหนือจากประเด็นการย้ายออกจากแฟลต และมีเสียงเรียกร้องที่ต้องการอยู่พื้นราบแล้ว คุณสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงความเหมาะสมของพื้นที่ในการดำเนินการโครงการ 70 ไร่ ที่ทำให้โครงการสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นพื้นที่ว่างที่ กทท. ยังมีได้ใช้ทำประโยชน์อย่างใด

ค. ความคิดเห็นอื่นๆ

การเกิดไฟไหม้ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการปรับปรุงที่อยู่อาศัย โดยบางส่วนที่เกิดไฟไหม้ กคช. ได้มีการเข้าไปช่วยเหลือในการปรับปรุงพื้นที่และที่อยู่อาศัยบางส่วน และมีการปรับพื้นที่ใหม่ให้ที่ความเหมาะสมขึ้นด้วย

และส่วนการดำเนินการ ได้มีการให้ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยเฉพาะการพิจารณาลิขสิทธิ์ที่มีกรรมกรชุมชน เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

การสัมภาษณ์ ก2

วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2548

ที่ การเคหะแห่งชาติ

นางสุขุมาลัย เตียประเสริฐ และนายโกศล ทองนาค

(เจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ)

ก. ที่มาของนโยบาย

การเจรจาตกลงร่วมกัน ระหว่าง กคช. และ กทท. เป็นที่มาในการกำหนดนโยบาย และคุณสุขุมาลัยยังกล่าวเสริมว่า ส่วนหนึ่งของที่มาของนโยบายในการใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย มาจากแผนของการเคหะแห่งชาติเองส่วนหนึ่ง ซึ่งก็คือแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับที่ 6 นอกจากนั้น สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในเวลานั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของที่มาในการกำหนดนโยบาย โดย กคช. ได้ศึกษาสภาพการณ์นั้น รวมทั้งศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนต่างๆ แล้วนำมาปรับใช้ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนแออัดคลองเตย โดยเป้าประสงค์ของโครงการ มาจากความต้องการที่ดินคืนของ กทท. ความต้องการอยู่อาศัยในคลองเตยของชาวบ้าน โดยที่มี กคช. เป็นผู้ดำเนินการเชื่อมความต้องการของทั้งสองฝ่าย

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

การที่โครงการนี้เป็นโครงการเฉพาะ ทำให้ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆเป็นอย่างดี ทำให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปอย่างได้อย่างดี รวมทั้งความพร้อมของพื้นที่ เนื่องจากบางโครงการดำเนินการบนพื้นที่ว่าง (70 ไร่) ทำให้ง่ายต่อการดำเนินงาน

การที่คนอยู่อาศัยในพื้นที่มานานทำให้เกิดความเป็นอยู่ที่มีรูปแบบเฉพาะของชุมชนขึ้น ทำให้การแก้ไขปัญหาต้องสอดคล้องกับความเป็นอยู่ของชาวบ้าน แต่ขณะเดียวกันในความต้องการของชาวบ้านนั้น ต้องสอดคล้องไปกับความต้องการของ กทท. เช่นเดียวกัน โดยในการดำเนินการที่ผ่านมาในช่วง 70 ไร่ นั้น ได้มีการประสานงานกับมูลนิธิดวงประทีป ในการสอบถามความต้องการของชาวบ้านล๊อค 7 - 12 ในการเลือกระหว่าง การรื้อย้ายไปยังที่ใหม่ และการขึ้นแฟลต

แต่ปัญหาอย่างหนึ่ง ที่เป็นอุปสรรคของการวางและการดำเนินนโยบาย ในชุมชนแออัด คลองเตย คือ ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ในพื้นที่ และปัญหาเรื่องการเมือง

ค. ความคิดเห็นอื่นๆ

การดำเนินการที่ผ่านมา สำเร็จได้ด้วยดี ด้วยการประสานงานระหว่างกรรมการชุมชน ชาวบ้าน รวมทั้งหน่วยงานองค์กรเอกชนที่ทำงานในการพัฒนาชุมชน

การสัมภาษณ์ 3

วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548

ที่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย

นายชาญศักดิ์ ศิริ

(ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กองจัดการทรัพย์สิน การท่าเรือแห่งประเทศไทย)

ก. ที่มาของนโยบาย

นโยบายการใช้ที่ดินทั้งหมดของการท่าเรือ มาจากการวางแผนผังแม่บทการใช้พื้นที่ของ กทท. โดยเป็นการแบ่งโซนกำหนดการใช้ที่ดินออกเป็นพื้นที่ต่างๆ โดยมีการกำหนดการใช้ที่ดินทั้งบริเวณในและนอกรั้วศุลกากรของการท่าเรือ ซึ่งการใช้ที่ดินในปัจจุบันมีการใช้พื้นที่ คือ พื้นที่ที่ใช้ดำเนินกิจการของการท่าเรือ พื้นที่ดินที่ กคช. เช่า พื้นที่ที่หน่วยงานรัฐอื่นๆเช่า และพื้นที่ที่เอกชนเช่า โดยผังแม่บทที่ผ่านมาของ กทท. มีดังนี้ คือ แผน ปี 2505 ปี 2536 - 46 แผน JICA 2538 และระหว่างนี้ได้ดำเนินการจัดทำแผน ปี 2546 - 2555 อยู่

การดำเนินการด้านการจัดการที่ดินนั้น มีแผนกที่ดิน ของฝ่ายจัดการผลประโยชน์เป็นผู้จัดทำ ภายใต้ผังแม่บท ซึ่งผู้ที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในการดำเนินการแผนงานนั้นๆ คือ คณะกรรมการผู้บริหาร กทท.

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

การดำเนินการของ กทท. จะเป็นไปโดยสอบถามความสมัครใจของชาวบ้านก่อน เพื่อป้องกันการต่อต้านจากชุมชน โดยมีการเจรจาต่อรอง ระหว่างชาวบ้านและฝ่ายจัดการผลประโยชน์ กทท. โดยมี กคช. เป็นผู้ดำเนินการ

รวมทั้งประเด็นด้านอิทธิพลและการเมือง ซึ่งออกมาในรูปของความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในชุมชน ได้ส่งผลต่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ รวมทั้งส่งผลต่อการวางนโยบายการใช้พื้นที่

ในส่วนการซื้อที่ที่รองรับการรื้อย้าย ภายนอกพื้นที่ท่าเรือคลองเตยนั้น เป็นการที่ชาวบ้านได้ทำการสำรวจ และมาแจ้งความประสงค์ไว้ โดย กทท. เป็นผู้ลงทุนและดำเนินการจัดหาที่ดินใหม่ ซึ่งในเบื้องต้นมีทั้งที่ วัชรพล และ หนองจอก แต่สำหรับโครงการที่หนองจอก ได้เริ่มดำเนินการพัฒนาพื้นที่แล้ว แต่ไม่มีประชาชนยินยอมย้ายไป

ค. ความคิดเห็นอื่นๆ

ในภายหลัง รัฐบาลเริ่มมีนโยบาย ผลักดันให้พื้นที่ท่าเรือคลองเตย เป็นพื้นที่เพื่อการพาณิชย์มากขึ้น โดยมีการวางผังแม่บทการใช้พื้นที่สำหรับท่าเรือคลองเตยใหม่ เพื่อรองรับ Mega Project ตามนโยบายของรัฐบาล

การสัมภาษณ์ ก4

วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2548

ที่ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

นางรตยา จันทรเกียรติ

(อดีตผู้อำนวยการ การเคหะแห่งชาติ)

ก. ที่มาของนโยบาย

แนวความคิดหลักเบื้องต้น ในการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย คือ แนวคิดที่จะไม่ให้ความเป็นสลัมเหลืออยู่ ซึ่งปรากฏในรายละเอียดของแผนการปรับปรุงที่ได้จัดทำและเสนอโครงการถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่โครงการดังกล่าว ขาดการอนุมัติเงินสนับสนุนทั้งจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งจากรัฐบาล

ในส่วนของนโยบายการทำ 70 ไร่ เป็นแนวนโยบายแบบ Land Reblocking โดยการจัดพื้นที่ใหม่ และผนวกเข้ากับแนวความคิดเรื่อง Site and Services ซึ่งเป็นโครงการที่สร้างที่อยู่อาศัยเริ่มต้นให้โดยเริ่มให้ในส่วนที่เป็นแกนของบ้าน แล้วให้ชาวบ้านสร้างส่วนที่เหลือด้วยตนเอง

และนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งแบบ Site and Services และ Slum Upgrading นั้น มีอิทธิพลมาจากแนวนโยบายของธนาคารโลก ซึ่งในขณะนั้น ได้มีชุมชนที่ดำเนินโครงการปรับปรุงชุมชนภายใต้แนวความคิดนี้อยู่หลายชุมชน เช่น ที่ชุมชนบางพลี ชุมชนทุ่งสองห้อง โดย กคช. ได้ดูตัวอย่างการดำเนินการแล้วเห็นว่า สามารถพัฒนาได้ดีทั้งด้านกายภาพและสังคม รวมทั้งเหมาะสมกับวิถีความเป็นอยู่ รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการของชาวบ้านได้ดี และยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นแนวนโยบายที่ใช้เงินจำนวนน้อยในการดำเนินการอีกด้วย

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ปัจจัยในการเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย มาจากความต้องการของเจ้าของที่ และ จากคนที่อยู่ในชุมชน โดยบทบาทของ กคช. คือ การประสานหาความต้องการร่วมที่ลงตัวที่สุดของทั้งสองฝ่าย โดยวิธีการแก้ไขต่างนั้น มาจากการพัฒนาปัญหาที่ผ่านๆมา จากประสบการณ์ในการทำงาน และจากตัวอย่างการดำเนินงาน นำมาศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับชุมชน

การสัมมนา ก5

วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2549

ที่ การเคหะแห่งชาติ

น.ส.วราวุธ จิตธรรมสถาพร

(รองผู้อำนวยการ การเคหะแห่งชาติ)

ก. ที่มาของนโยบาย

การปรับปรุงที่อยู่อาศัย เกิดขึ้นจากการที่ กทท. ต้องการใช้พื้นที่เพื่อการขยายกิจการท่าเรือ เช่น การขยายท่าเรือฝั่งตะวันออก ที่ทำให้เกิดการรื้อย้ายชุมชนล๊อค 7 – 12

ข. ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในการรื้อย้ายก็มีกลุ่มต่อต้าน ซึ่งในตอนนั้น ได้มีการย้ายศาลเจ้าพ่อพระประแดง ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของชาวชุมชน รวมทั้งชาวบ้านมีความเชื่อว่า เจ้าพ่อพระประแดง ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองชุมชนจากไฟไหม้ ย้ายมาตั้งใหม่ในพื้นที่ชุมชน 70 ไร่ ทำให้การต่อต้านลดน้อยลง และชาวบ้านเกิดการย้ายตามมาในที่สุด

หลังจากโครงการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ความเป็นอยู่ของชาวบ้าน สภาพแวดล้อมในชุมชน รวมทั้งความมั่นคงในที่อยู่อาศัยดีขึ้น นับว่าเป็นชุมชนที่น่าอยู่

ในกรณีที่เกิดไฟไหม้ในชุมชน กคช. ก็ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัย โดยได้มีการออกหาเงินจากองค์กรเอกชนเพื่อมาช่วยเหลือชาวบ้าน ในการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ โดยการสร้างใหม่นั้น ใช้แรงงานจากชาวชุมชน ร่วมกันสร้างใหม่ โดยคุณวราวุธให้ข้อมูลว่า การสร้างบ้านแต่ละหลังใช้แรงงานชาวบ้าน 7 แรงในการสร้าง

การสัมมนา กข1

วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2548

ที่ สถาบันการพัฒนาพื้นฐาน

นายสมพงษ์ พัดปุย

(ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการพื้นฐาน)

นายบุญเสริม ทองภู และนายสุมน ชินดา

(ชาวบ้าน)

ก. ปัจจัยในการดำเนินนโยบาย

คุณสมพงษ์ และคุณสุมนมีความเห็นว่า ในช่วงแรกของการดำเนินการ กคช. มีเป้าหมายในการดำเนินการในการเน้นการแก้ไขปัญหาอย่างมีอุดมการณ์ และมีความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ แต่นโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของ กคช. เปลี่ยนไป เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาล ทำให้ลักษณะโครงการออกมาในเชิงธุรกิจ ที่ต้องใช้เงิน เช่น การจ่ายค่าเช่า หรือการจ่ายค่าเช่ารายเดือน ซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ส่วนใหญ่ยากจน และมีรายได้ไม่แน่นอน

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และไม่มีการศึกษาผลการดำเนินการอย่างครอบคลุม ดังเช่น ในโครงการ 70 ไร่ ที่มีผู้ที่ไม่สามารถดำเนินการย้ายและสร้างที่อยู่ใหม่ด้วยตนเองได้ จนเกิดการสงเคราะห์กันเองของชาวบ้านและหาผู้ช่วยเหลือจากภายนอก จนเกิดเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเคหะการุณ

และการพัฒนาชุมชนแออัดคลองเตย ได้รับการพัฒนาไม่ทั่วถึง โดยเห็นได้จากรูปแบบชุมชนที่สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบคือ หนึ่ง ชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทั้งด้านการดำเนินการและงบประมาณจากรัฐบาล สอง คือกลุ่มชุมชนที่ได้รับการพัฒนา แต่ไม่ได้เป็นไปอย่างเต็มที่ และ สาม คือ กลุ่มที่ไม่ได้รับการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง

รวมทั้งเป้าประสงค์ของแต่ละฝ่ายแตกต่างกัน โดย กทท. มีเป้าหมายในการได้ที่ดินคืน กคช. ต้องการเพียงแค่ผลงานการดำเนินการ และชาวบ้านต้องการที่จะอยู่อาศัยในพื้นที่ ทำให้มีความไม่ลงรอยในการดำเนินการบ้าง

ข. ความคิดเห็นอื่นๆ

ลักษณะและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน เป็นอีกประเด็นที่ทั้งสามท่านเสนอ โดยให้ข้อมูลว่า องค์กรเอกชนที่ดำเนินการในคลองเตยนั้น มีทั้งองค์กรที่เป็นองค์กรท้องถิ่น เช่น มูลนิธิดวงประทีป และ องค์กรที่มาจากต่างชาติ เช่น มูลนิธิศึกษาเอเชีย ที่มาจากประเทศญี่ปุ่น ในส่วนของผู้นำชุมชนนั้น สามารถแยกย่อยออกเป็นกลุ่มย่อยได้ตามระดับในการดำเนินการ คือ กลุ่มผู้นำในระดับนโยบาย คือ เป็นผู้พูดคุยและติดต่อกับหน่วยงานภายนอก เช่น ครูประทีป อึ้งทรงธรรม กลุ่มผู้นำระดับประสานงาน เช่น ผู้นำชุมชนต่างๆ และสุดท้ายคือ ผู้นำในระดับกิจกรรมต่างๆ

และอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆของชุมชนแออัดคลองเตย คือ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มการเมือง และกลุ่มการประกอบอาชีพนอกระบบ ที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ขัดขวางหรือหนุ่นในการเปลี่ยนแปลงที่เคยผ่านมา

โดยให้ความเห็นในการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยว่า ควรพัฒนาชุมชนจากรากฐาน โดยควรจะพัฒนาความสามารถของคน ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การพัฒนานั้น เป็นไปอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ โดยที่ชาวบ้านสามารถรักษาสิ่งที่ได้รับมาและใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

การสัมภาษณ์ ข2

วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548

ที่ มูลนิธิดวงประทีป

นางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ

(เลขานุการมูลนิธิดวงประทีป)

ก. ปัจจัยในการดำเนินนโยบาย

การมีการเคหะแห่งชาติ เป็นตัวกลางในการดำเนินการระหว่างความต้องการของ กทท. และ ความต้องการของชาวบ้าน ทำให้การพัฒนาเป็นที่ยอมรับได้ของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งการรื้อย้ายในช่วงหลัง มีข้อเสนอให้เลิก ระหว่างการย้ายไปอยู่บริเวณอื่น และการขึ้นอยู่แพลตฟอร์ม โดยเฉพาะในกรณี 70 ไร่ ที่เป็นการรื้อย้ายที่อยู่ใกล้ที่เดิม แต่ก็เกิดกรณีที่มีชาวบ้านบางส่วนตกหล่นจากการสำรวจ ทำให้การแก้ไขปัญหามีไม่ครอบคลุมไปยังผู้เดือดร้อนทุกคน

ข. ความคิดเห็นอื่นๆ

การเกิดไฟไหม้กับชุมชนแออัดคลองเตย เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยคุณประทีปให้ความเห็นว่า ความถี่บ่อยของการเกิดเพลิงไหม้ มีความสัมพันธ์กับสภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นๆ

ส่วนประเด็นเรื่องการพัฒนาชุมชนนั้น เนื่องจากชาวบ้านแม้ว่าเมื่อมองจากส่วนใหญ่จะมีภาพที่เหมือนกัน แต่ความพร้อมในการรับกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของแต่ละคนมีไม่เท่ากัน โดยเฉพาะด้านการเงิน ทำให้ไม่สามารถรับกับความเปลี่ยนแปลงนั้นได้ เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยให้ แต่ ชาวบ้านไม่สามารถรักษาไว้ได้ เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอในการจ่าย

และมีความเห็นว่า การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้สภาพการเป็นอยู่ดีขึ้น แต่การพัฒนานั้น ยังไม่สามารถเป็นส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะปัญหาสังคมให้ดีขึ้นตามไปด้วยได้

การสัมภาษณ์ ข3

วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2549

ที่ มูลนิธิดวงประทีป

นางนิตยา พร้อมพอบุญชิ้น

(ชาวบ้าน)

ก. บัณฑิตในการดำเนินนโยบาย

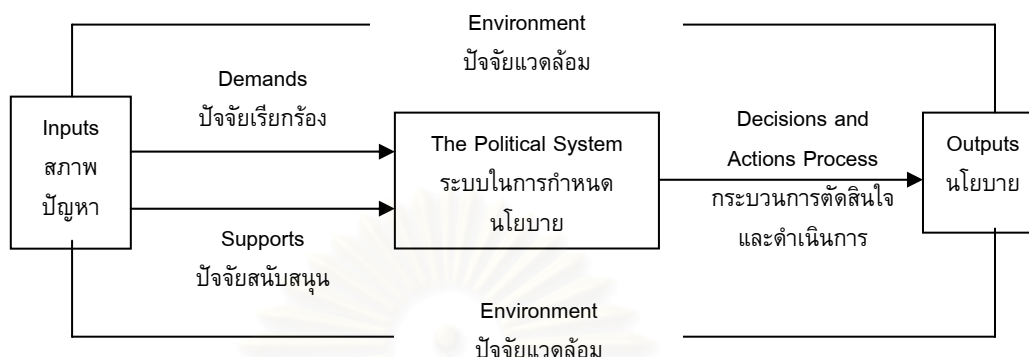
การดำเนินการในช่วงการรื้อย้าย ระยะที่ 3 เป็นการเสนอทางเลือกให้แก่ชาวบ้าน โดยให้เลือกระหว่างรับสิทธิ์ในที่ดินจากการย้ายไปยังที่ดิน ช.วีชรพล และการย้ายขึ้นแฟลตระยะที่ 3

ในประเด็นการย้ายไปยังที่อื่นนั้น คุณนิตยามีความเห็นว่า เป็นการจัดการที่ไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพอยู่บริเวณคลองเตย ทำให้ประสบปัญหาทางด้านการเดินทาง และในกรณีที่ย้ายไปอาศัยที่นั่นแล้ว โดยมากมักประสบปัญหาด้านการประกอบอาชีพ เนื่องจากในสมัยนั้น บริเวณดังกล่าวยังไม่มีความเจริญมากนัก ประกอบกับชาวบ้าน มีความสามารถในการประกอบอาชีพที่จำกัด ทำให้บางส่วนที่ไม่สามารถรับปัญหาดังกล่าวได้ เกิดการขายสิทธิ์ และกลับมาอยู่ในชุมชนคลองเตยดั้งเดิม โดยที่มิบางส่วนได้ทำการขายสิทธิ์แล้ว แต่ไม่ได้กลับมาอยู่ที่คลองเตย

นอกจากนั้น ยังมีความเห็นว่า การสนับสนุนจากองค์กรเอกชน มีส่วนช่วยเหลือชาวบ้านในการเคลื่อนย้ายหรือถึงสิทธิ์ในการอยู่อาศัย และปัญหาด้านการเมือง และการที่ชุมชนเกิดขึ้นจากการที่ไม่มีการจัดรูปแบบมาก่อน เป็นส่วนหนึ่งในอุปสรรคของการแก้ปัญหาของชุมชนแออัดคลองเตย

7. สรุปปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

จากตัวแบบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายตามตัวแบบทฤษฎีระบบ



จะเห็นว่าปัจจัยในการกำหนดนโยบาย (Inputs) ประกอบด้วย การเรียกร้อง (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ซึ่งทั้งนี้ การเรียกร้องและสนับสนุนจะเป็นผลมาจาก สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ (Environment) ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขของการกำหนดนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 23) ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ และปัจจัยด้านวัฒนธรรม

โดยมีหลักในการจำแนกปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยจากการเรียกร้องและความต้องการต่างๆ

เป็นส่วนความต้องการที่จะทำให้เกิดการกำหนดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งมาจากทั้งทางฝ่ายเจ้าของที่ ซึ่งได้แก่ กทท. ที่ต้องการใช้พื้นที่เพื่อขยายกิจการ และทางฝ่ายชาวบ้านที่ต้องการจะอยู่อาศัยในที่เดิมหรือในละแวกเดิม รวมปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนในการกำหนด หรือจำกัดความต้องการของทุกฝ่าย

2. ปัจจัยจากการสนับสนุน หรือส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

เป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆที่ช่วยส่งเสริม หรือขัดขวางการกำหนดรูปแบบนโยบาย รวมถึงการดำเนินการตามนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย นอกจากนี้ปัจจัยที่เป็นตัวเร่งสภาพปัญหาให้เกิดการดำเนินการนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ถือว่าเป็นปัจจัยในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นกัน

3. ปัจจัยแวดล้อม

3.1 ปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยจากสภาพเศรษฐกิจภายนอกที่ส่งผลต่อนโยบาย และหมายรวมถึงการลงทุน หรือความคาดหวังในผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจจากนโยบาย

3.2 ปัจจัยแวดล้อมทางด้านสังคม

ปัจจัยจากสภาพความเป็นไปในสังคมขณะที่มีการกำหนดนโยบาย ที่ส่งอิทธิพลต่อแนวความคิดของการกำหนดนโยบาย

3.3 ปัจจัยแวดล้อมทางด้านภูมิศาสตร์

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย และความเป็นไปได้ในการดำเนินการตามนโยบาย

3.4 ปัจจัยแวดล้อมทางด้านประวัติศาสตร์

เป็นประสบการณ์ และองค์ความรู้ต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดนโยบาย

3.5 ปัจจัยแวดล้อมทางด้านวัฒนธรรม

รูปแบบเฉพาะของวิถีในการดำเนินการ ซึ่งมาจากวัฒนธรรมในการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร หรือกรอบแนวความคิดและทัศนคติต่างๆ

4. ปัจจัยอื่นๆ

ปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมา ซึ่งเป็นความจริงที่เกิดขึ้น และอยู่นอกเหนือไปจากกรอบทฤษฎีระบบ หรือเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันจากหลายปัจจัย

โดยจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารหลักฐาน และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเกี่ยวกับที่มา และปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย สามารถจำแนกตามตัวแบบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้ดังตาราง

หมายเหตุตารางที่ 5.5 และ 5.6

อ	คือ ข้อมูลจากเอกสาร หลักฐาน
ก 1 – 5	คือ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้วางนโยบาย
ข 1 – 3	คือ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ตารางที่ 5.5 แสดงการวิเคราะห์และจำแนกปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ตัวแบบการวิเคราะห์ ตามแบบทฤษฎี ระบบ	ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	แหล่งข้อมูล								
		อ	ก1	ก2	ก3	ก4	ก5	ข1	ข2	ข3
การเรียกร้อง (Demands)	1. ความต้องการใช้ที่ดินของ กทท.	●	●	●		●	●			
	2. แผนแม่บทการใช้พื้นที่ของ กทท.				●					
	3. การใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด	●	●							
	4. การเรียกร้องและความต้องการของชาวบ้าน		●	●	●	●				●
การสนับสนุน (Supports)	1. การเกิดอึดคืบภัย	●	●				●			
	2. การดำเนินการไม่ต่อเนื่องและทั่วถึง							●	●	
	3. การเจรจาตกลงร่วมกัน ระหว่าง กทท. และ กคช.			●					●	
	4. การมีทางเลือกให้กับชาวบ้าน								●	●
ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	1. การขาดเงินสนับสนุน	●			●			●		
	2. การใช้เงินลงทุนน้อย					●				
ปัจจัยด้านสังคม	1. อิทธิพลจากธนาคารโลก		●			●				
	2. ความช่วยเหลือและความร่วมมือจากองค์กรเอกชน			●				●		●
	3. กลุ่มอิทธิพล และการเมือง เป็นปัจจัยขัดขวาง			●	●			●		
ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์	1. ความเหมาะสมของพื้นที่ ในการดำเนินโครงการ	●	●	●						
ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์	1. สถานการณ์และรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในขณะนั้น			●						
	2. ประสบการณ์การแก้ปัญหาจากโครงการอื่น	●		●		●				
ปัจจัยด้านวัฒนธรรม	1. เป็นโครงการเฉพาะกิจ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ			●						
อื่นๆ	1. การที่ กคช. เป็นผู้ประสานงาน		●							

ตารางที่ 5.6 แสดงการจำแนกปัจจัยการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามช่วงการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ตัวแบบการวิเคราะห์ ตามแบบทฤษฎี ระบบ	ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	ช่วงของพัฒนาการ						
		1	2	3	4	5	6	7
การเรียกร้อง (Demands)	1. ความต้องการใช้ที่ดินของ กทท.	●	●	●	●		●	●
	2. แผนแม่บทการใช้พื้นที่ของ กทท.	●	●	●	●	●	●	●
	3. การใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด		●					●
	4. การเรียกร้องและความต้องการของชาวบ้าน	●		●			●	
การสนับสนุน (Supports)	1. การเกิดอค์คิภัย						●	●
	2. การดำเนินการไม่ต่อเนื่องและทั่วถึง		●		●			
	3. การเจรจาตกลงร่วมกัน ระหว่าง กทท. และ กคช.	●	●	●	●	●	●	●
	4. การมีทางเลือกให้กับชาวบ้าน				●		●	
ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	1. การขาดเงินสนับสนุน	●						
	2. การใช้เงินลงทุนน้อย					●		
ปัจจัยด้านสังคม	1. อิทธิพลจากธนาคารโลก				●	●		
	2. ความช่วยเหลือและความร่วมมือจากองค์กรเอกชน				●	●		
	3. กลุ่มอิทธิพล และการเมือง เป็นปัจจัยขัดขวาง		●		●		●	●
ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์	1. ความเหมาะสมของพื้นที่ ในการดำเนินโครงการ			●	●			
ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์	1. สถานการณ์และรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในขณะนั้น			●	●	●		
	2. ประสบการณ์การแก้ปัญหาจากโครงการอื่น		●					
ปัจจัยด้านวัฒนธรรม	1. เป็นโครงการเฉพาะกิจ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ				●	●		
อื่นๆ	1. การที่ กคช. เป็นผู้ประสานงาน				●	●		

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

จากการศึกษา พบว่าพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่เริ่มต้นจากการแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลังไล่อี้นั้น มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาออกเป็นหลายช่วง และใช้วิธีการแก้ปัญหาในแต่ละช่วงนโยบายต่างกัน โดยสามารถสรุปเป็นช่วงของนโยบายการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยได้เป็น 7 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 การตั้งต้นของนโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในคลองเตย

ช่วงที่ 2 การสร้างแฟลต ระยะที่ 1 และ 2

ช่วงที่ 3 การวางแผนแม่บทการปรับปรุงชุมชนคลองเตย ดำเนินการด้วยวิธีการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)

ช่วงที่ 4 การดำเนินการในพื้นที่ที่ 1 (โครงการ 70 ไร่) ด้วยวิธีการจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) และการรื้อย้ายชุมชน (Relocation) โดยเป็นการรื้อย้ายในพื้นที่ในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่เดิม

ช่วงที่ 5 การดำเนินการในพื้นที่ โซน 1 - 3 ด้วยวิธีปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) และวิธีการจัดเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) รวมทั้งในบางส่วน ได้ดำเนินการปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Reblocking)

ช่วงที่ 6 การดำเนินการในพื้นที่ที่ 2 (โครงการรื้อย้ายไปยังชุมชนนวัชรพล 3) ด้วยการรื้อย้ายชุมชนไปยังที่ใหม่ (Relocation)

ช่วงที่ 7 การสร้างแฟลต ระยะที่ 3

ซึ่งลักษณะและการดำเนินการนโยบายในช่วงต่าง ๆ นั้น มีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 5 ซึ่งช่วงของนโยบายต่าง ๆ นั้น สามารถสรุปความเชื่อมโยงในพัฒนาการของนโยบายดังนี้คือ

ช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดย กคช. ซึ่งเริ่มต้นด้วยการวางโครงการปรับปรุงพื้นที่ทั้งบริเวณ แต่เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล จึงได้ลดเป้าหมายการดำเนินการลงจากการสร้างทั้งชุมชน เหลือเพียงแต่การสร้างเฉพาะอาคารแฟลต ซึ่งนำไปสู่พัฒนาการช่วงที่ 2 โดยเป็นการเชื่อมต่อของนโยบายโดยตรง

ช่วงที่ 2 เป็นการดำเนินการสร้างแฟลต ระยะที่ 1 และ 2 ซึ่งภายหลังจากการสร้างและบรรจุชาวบ้านและพนักงานของ กทท. ขึ้นแฟลต ปรากฏว่า ได้เกิดการที่ชาวบ้านย้ายออกจากแฟลต รวมทั้งมีการขายสิทธิ์ในหน่วยพักอาศัย โดยแม้ว่าจะเป็นการพัฒนาสภาพกายภาพของที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น และให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น โดยการให้สิทธิ์การเช่าระยะยาว แต่มีชาวบ้านบางส่วนไม่ยอมรับการอยู่แฟลต และได้ย้ายลงมาอยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตยตามเดิม ทำให้การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงของพัฒนาการช่วงที่ 2 โดยการสร้างแฟลตนี้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้หมดไปได้ แต่ได้เป็นตัวอย่างให้ชาวบ้านเกิดบทเรียนในการอยู่อาศัยในแฟลต และชาวบ้านบางส่วนเกิดความต้องการที่จะอยู่อาศัยในแนวราบต่อไป ซึ่งได้ส่งผลไปยังพัฒนาการของนโยบายในช่วงที่ 3

ช่วงที่ 3 จนเมื่อ กทท. มีความต้องการใช้พื้นที่ เพื่อขยายพื้นที่วางคอนเทนเนอร์ในบริเวณที่เป็นชุมชนล๊อค 7 - 12 ทำให้เกิดการวางโครงการที่จะปรับปรุงพื้นที่ดังกล่าว โดยให้มีการย้ายชาวบ้านออกจากบริเวณดังกล่าว ซึ่งในเวลานั้น ชาวบ้านได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ์ในการอยู่อาศัย ทำให้ กทท. และ กคช. ได้ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่การวางแผนแม่บทการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย โดยแบ่งพื้นที่การดำเนินการออกเป็นส่วนๆ และใช้วิธีการแก้ปัญหาไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การต่อเนื่องของพัฒนาการในช่วงที่ 4 และ 5 ที่เป็นผลการดำเนินการมาจากพัฒนาการในช่วงที่ 3 นี้

ช่วงที่ 4 และช่วงที่ 5 แนวนโยบายทั้งสองช่วงนี้ ที่ดำเนินการโดยวิธีการปรับปรุงที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) ในช่วงที่ 4 บริเวณพื้นที่ 70 ไร่ และการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) ในช่วงที่ 5 บริเวณพื้นที่ชุมชนล๊อค 1-6 นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของธนาคารโลก ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ใช้เงินลงทุนน้อยแต่แก้ปัญหาได้จำนวนมาก โดยแนวนโยบายนี้เป็นแนวนโยบายใหม่ ที่เริ่มนำมาใช้ในช่วงเวลาที่ดำเนินการในขณะนั้น นโยบายการแก้ไขปัญหาทั้งสองช่วงนี้เป็นไปตามความต้องการของชาวบ้าน ที่ต้องการอยู่อาศัยในพื้นที่ทำเรื่องเดิม และเป็นอยู่อาศัยในทางราบโดยไม่ต้องย้ายขึ้นอยู่แฟลต ทำให้โครงการได้รับความร่วมมือ และนับได้ว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาด้านกายภาพและสภาพหน่วยที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้น รวมถึงสิทธิ์ในการอยู่อาศัยที่ชาวบ้านได้รับในสัญญาเช่าระยะยาว 20 ปี

ช่วงที่ 6 และ 7 แต่เมื่อปี 2532 ได้มีนโยบายจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มายัง กคช. ในการวางแผนปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย โดยวางโครงการสร้างอาคารสูงเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน แต่ กทท. มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ทำเรื่องคลองเตยเพื่อดำเนินกิจการ ทำให้เกิดการทบทวนโครงการ และลดขนาดโครงการลง รวมทั้งในช่วงปี 2534-2535 ได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้น 3 ครั้ง มีจำนวนผู้เดือดร้อนจากเพลิงไหม้ รวมกันถึง 872 หลังคาเรือน จึงเกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหา ภายใต้กรอบนโยบายดังกล่าวที่มาจากรัฐบาล โดยเป็นการรื้อย้ายชุมชนไปยังชุมชนนวัตกรรม 3 ในช่วงนโยบายช่วงที่ 6 และการสร้างแฟลตระยะที่ 3 ในช่วงนโยบายระยะที่ 7 นโยบายในช่วงที่ 6 และ 7 นี้ นับได้ว่าขาดความต่อเนื่องจากพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่มีมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากได้กลับไปสู่การแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น ที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตยได้โดยการสร้างแฟลต

โดยพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อ
เปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยด้านจำนวนดังแสดงในตาราง 6.1

ตารางที่ 6.1 แสดงจำนวนและความหนาแน่นในช่วงพัฒนาการต่างๆ

	ปี	ไร่	จำนวนครัวเรือน	ความหนาแน่น (ครัวเรือน/ไร่)
แฟลต ระยะที่ 1 (1-10)	2524	44	2,098	47.7
แฟลต ระยะที่ 2 (11-18)	2526	37	1,440	38.9
70 ไร่	2526	70	1,083	15.5
โซน 1	2526	73	1,372	18.8
โซน 2	2526	50	681	13.6
โซน 3	2526	26.3	315	12.0
ชุมชน ช.วัชรพล 3	2536	91	980	10.8
แฟลต ระยะที่ 3 ส่วน 1 (19-22)	2536	17.5	480	27.4
แฟลต ระยะที่ 3 ส่วน 2 (23-24)	2538	4.5	430	95.6
รวมทุกโครงการ	2538	413.3	8,879	21.5
รวมเฉพาะในพื้นที่ทำเรือคลองเตย	2538	273.8	5,371	19.6
ก่อนการพัฒนา	2515	432	5,276	12.2

หมายเหตุ

อยู่นอกพื้นที่ทำเรือคลองเตย

จากตาราง จะเห็นว่าหลังจากดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยภายใต้พัฒนาการของนโยบายทั้งหมดแล้ว จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยรวมทั้งความหนาแน่นในการอยู่อาศัย มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากสภาพก่อนการพัฒนา โดยการพัฒนาโดยการสร้างแฟลต จะเป็นการใช้พื้นที่เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยได้จำนวนสูงสุด ดังจะเห็นได้จากปริมาณความหนาแน่นมีค่อนข้างสูงกว่าการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีอื่นๆ ในส่วนของโครงการอื่นๆนั้น ความหนาแน่นภายหลังการดำเนินการโดยส่วนใหญ่ จะหนาแน่นขึ้นกว่าก่อนการพัฒนา

1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตย

จากการเปลี่ยนแปลงในพัฒนาการของนโยบาย การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตย ที่ค้นพบจากข้อมูลทุติยภูมิ และปฐมภูมินั้น สามารถสรุปได้ถึงปัจจัยในการเปลี่ยนแปลง โดยจำแนกประเภท ได้ดังนี้คือ

1.2.1 ปัจจัยจากการเรียกร้องและความต้องการต่างๆ

- 1) ความต้องการใช้ที่ดินของ กทท. ซึ่งส่วนมากมาจากการขยายกิจการการทำเรือ ทำให้ต้องมีการรื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่
- 2) แผนแม่บทการใช้พื้นที่ของ กทท. ที่กำหนดรูปแบบการใช้งานพื้นที่ในท่าเรือ คลองเตย รวมถึงข้อกำหนดและข้อจำกัดในการใช้พื้นที่
- 3) ความต้องการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ต้องใช้พื้นที่นั้นให้ตอบสนองต่อความต้องการที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณมาก
- 4) การเรียกร้องและความต้องการของชาวบ้าน ที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่ท่าเรือ คลองเตย ทำให้เกิดการรวมตัว และต่อสู้เรียกร้อง

1.2.2 ปัจจัยจากการสนับสนุน หรือส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

- 1) การเกิดอคติภัยเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่เร่งให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน
- 2) การดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่องและทั่วถึง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้หมดไป ทำให้ต้องแก้ปัญหาชุมชนแออัดในโครงการต่อไป
- 3) การเจรจาตกลงร่วมกันระหว่าง กทท. และ กคช. ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบาย
- 4) การมีทางเลือกให้กับชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านยอมรับการดำเนินการตามแนวนโยบายที่ชาวบ้านต้องการ

1.2.3 ปัจจัยแวดล้อม

ก. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ

- 1) การขาดงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล ทำให้แนวนโยบายเปลี่ยนแปลง ไม่สามารถดำเนินการที่ตั้งเป้าหมายการดำเนินการไว้ได้
- 2) การใช้เงินลงทุนน้อย ทำให้สามารถดำเนินการนโยบายนั้นได้

ข. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านสังคม

- 1) อิทธิพลจากธนาคารโลก ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด ภายใต้โครงการเงินกู้จากธนาคารโลก
- 2) ความช่วยเหลือและความร่วมมือจากองค์กรเอกชน ทำให้ชาวบ้านมีความเชื่อมั่นต่อนโยบายเพิ่มขึ้น
- 3) กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มการเมือง เป็นปัจจัยที่ขัดขวางในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ค. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านภูมิศาสตร์

- 1) ความเหมาะสมของพื้นที่ในการดำเนินโครงการ ซึ่งโดยมากเกิดจากปัจจัยที่พื้นที่ดำเนินการยังเป็นพื้นที่ว่าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ใด

ง. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านประวัติศาสตร์

- 1) สถานการณ์และรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในขณะนั้น เป็นอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบนโยบายในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย
- 2) ประสบการณ์การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยจากโครงการอื่นๆ ที่นำมาปรับใช้กับชุมชนแออัดคลองเตย เช่น การสร้างแฟลตที่ดินแดง ที่ได้นำมาปรับใช้กับการสร้างแฟลตในคลองเตย

จ. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านวัฒนธรรม

- 1) การที่โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย เป็นโครงการเฉพาะกิจ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ และเอกชนในการร่วมมือและสนับสนุน

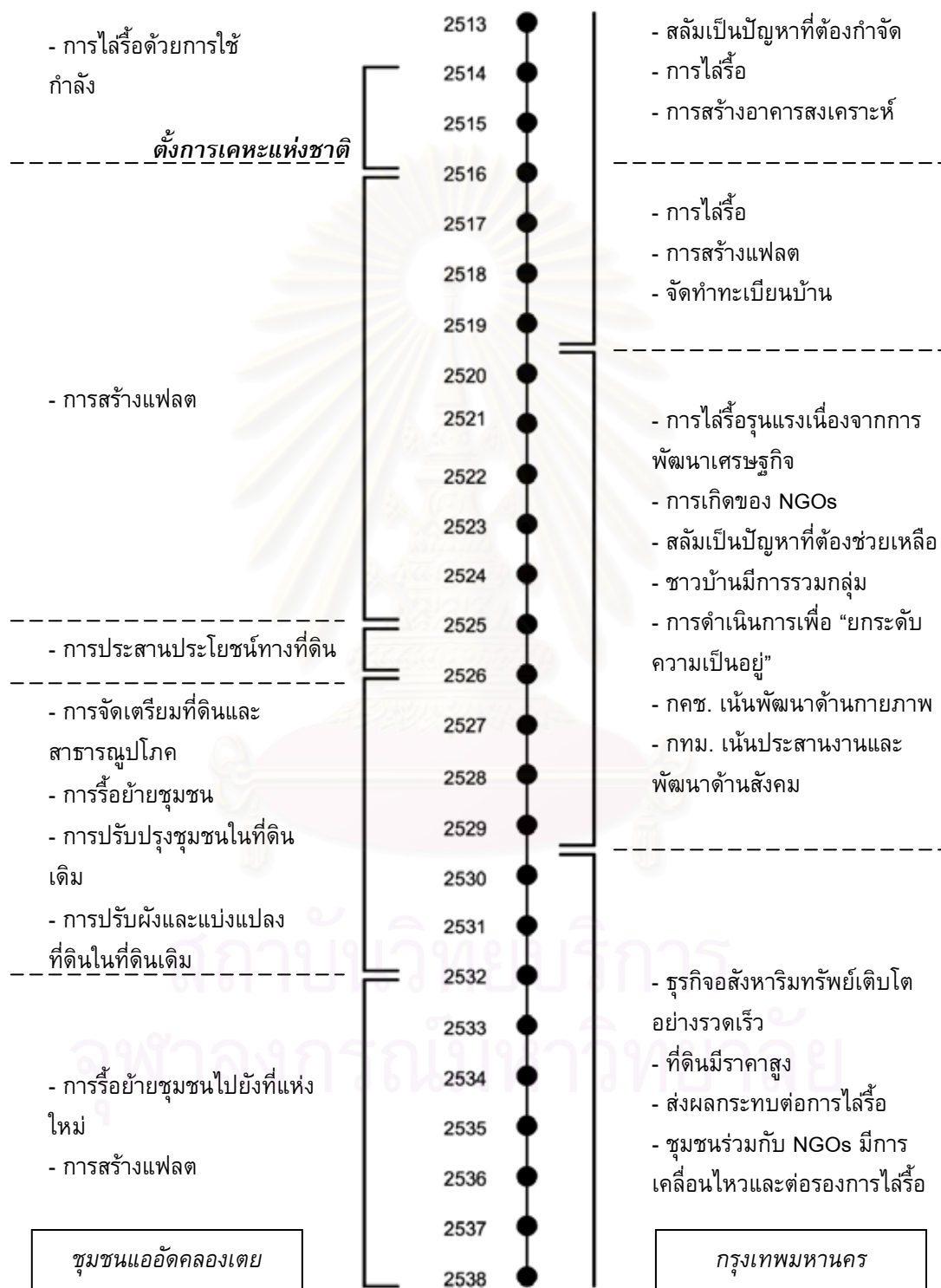
1.2.4 ปัจจัยอื่นๆ

- 1) การที่การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยเป็นผู้ที่ดำเนินการตั้งแต่ต้น ทำให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการในพื้นที่ มีความชำนาญรวมทั้งสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของชาวบ้าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. อภิปรายผล

2.1 พัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดของชุมชนคลองเตย กับพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร



แผนภูมิที่ 6.2 แสดงการเปรียบเทียบพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย กับพัฒนาการการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

จากแผนภูมิที่ 6.2 จะเห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ใช้กับชุมชนแออัด คลองเตยนั้น สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชนแออัด และรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครในขณะนั้นๆ กล่าวคือ ได้มีการพัฒนาไปพร้อมๆกัน โดยทั้งสองฝ่ายได้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ แนวความคิดต่อชุมชนแออัดที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้นโยบายการแก้ไขชุมชนแออัด เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสมกับชาวบ้านมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเมื่อความคิดเห็นและการนิยามชุมชนแออัดมีความเห็นใจ และมองถึงสภาพที่แท้จริงของสลัมหรือชุมชนแออัดมากขึ้น ทำให้จากเดิมที่คิดว่าสลัมหรือชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่ต้องกำจัด ทำให้เกิดการรื้อล้าง โดยเมื่อเปลี่ยนไปสู่แนวความคิดที่ว่า ชุมชนแออัดเป็นผู้ด้อยโอกาส และสภาพสังคมในชุมชนแออัดเป็นสังคมเฉพาะตัว ทำให้แนวนโยบายการแก้ไขปัญหามุมมองของชุมชนแออัด สอดคล้องกับความเป็นอยู่ และวิถีชีวิตของชาวบ้านมากขึ้น เช่น แนวความคิดการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม (Slum Upgrading)

2.2 การใช้นโยบายที่หลากหลายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

2.2.1 การใช้นโยบายการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย ส่งผลให้ชุมชนได้รับการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการกระจายสาธารณูปโภคไปสู่ส่วนที่มีความหนาแน่นของหน่วยที่พักอาศัย ซึ่งเห็นได้จากถนนและทางภายในชุมชนที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางมูลค่าและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2.2.2 ชุมชนคลองเตยถูกแยกออกเป็นส่วนใหญ่ๆ ด้วยลักษณะโครงการที่แตกต่างกัน ตามนโยบายในการแก้ปัญหาในแต่ละช่วง และภาพการพัฒนาที่ผ่านมา คนส่วนใหญ่เข้าใจว่ามีแต่เพียงโครงการ 70 ไร่เท่านั้น ทำให้การช่วยเหลือและการสนับสนุนต่างๆ มุ่งเป้าไปที่กับโครงการเดียวเท่านั้น

2.2.3 การพัฒนาในด้านองค์ประกอบของชุมชนที่วางแผนไว้เพื่อรองรับเพียงแต่ละช่วงของนโยบาย เช่นการกำหนดพื้นที่เปิดโล่ง รวมทั้งสาธารณูปการต่างๆ ที่มีเฉพาะในโครงการ 70 ไร่ ทำให้การพัฒนาชุมชนไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นองค์รวม และไม่เพียงพอต่อการรองรับการใช้งานของจำนวนการใช้งานที่เกิดขึ้นจริง

2.3 บทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

2.3.1 บทบาทของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย โดยแนวนโยบายต่างๆ ส่วนมากมักมาจากสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในขณะนั้นๆ รวมทั้งประสบการณ์ของการเคหะแห่งชาติในการใช้วิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆในชุมชน และนอกจากนี้ ยังเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดตลอดทุกช่วงนโยบาย โดยได้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าประจำการในชุมชนเพื่อดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการนั้น นอกจากการดำเนินการตามรายละเอียดของแต่ละโครงการแล้ว ยังได้มีการช่วยเหลือชาวบ้านทางด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปด้วย โดยจะเป็นไปในลักษณะการให้คำปรึกษาและให้การสนับสนุน (สมศักดิ์ ชัยภาณุเกียรติ, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2549) และเนื่องด้วยการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชน

แออัดคลองเตย มีการดำเนินการเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้เจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติผู้ปฏิบัติงานอยู่ในชุมชน เกิดความคุ้นเคยและความชำนาญในการดำเนินการต่างๆ รวมทั้งสามารถปรับรูปแบบการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพและวิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณี การย้ายศาลเจ้าพ่อพระประแดง ที่ใช้เรื่องวัฒนธรรมความเชื่อประสานเข้ากับการดำเนินงาน จนทำให้การดำเนินการลุล่วงไปด้วยดี

2.3.2 บทบาทของการทำเรือแห่งประเทศไทย

เนื่องด้วยการต้องการพื้นที่เพื่อขยายกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ที่เป็นปัจจัยหลักให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยขึ้น โดยบทบาทตลอดช่วงของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของ กทท. โดยมากเป็นไปในลักษณะการควบคุมการใช้พื้นที่ให้เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้พื้นที่เพื่อการทำเรือตามกฎการเวนคืนที่ดิน โดยเป็นผู้อนุมัติในหลักการของนโยบายการแก้ไขปัญหา ซึ่งมาจากแนวความคิดในการรักษาผลประโยชน์ของ กทท. เป็นหลัก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากข้อกำหนดที่กำหนดให้พื้นที่ทำเรือคลองเตยสามารถดำเนินการได้เพื่อกิจการของการทำเรือเท่านั้น และนอกจากนั้นบทบาทของ กทท. มักจะได้รับผลกระทบจากอิทธิพลทางการเมืองอยู่มาก โดยเฉพาะจากนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดกรอบแนวคิดและการดำเนินการให้กับ กทท.

2.3.3 บทบาทขององค์กรเอกชน

ในชุมชนแออัดคลองเตยมีองค์กรเอกชนหลายองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่ชาวบ้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการประกอบอาชีพ ฯลฯ โดยองค์กรเอกชนเหล่านั้น มีทั้งองค์กรที่เป็นองค์กรท้องถิ่น และองค์กรที่มาจากต่างชาติ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่ชุมชนคลองเตย และนอกพื้นที่ชุมชน บทบาทขององค์กรเอกชน โดยมากมักจะเป็นผู้ช่วยเหลือประชาชนในการพัฒนาด้านสังคมเป็นหลัก เช่น การส่งเสริมการออม การส่งเสริมการศึกษา เนื่องจากผู้ที่ดำเนินการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย มี กคช. ดำเนินการอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นส่วนที่ช่วยผลักดันให้ประชาชนเกิดการเคลื่อนไหว และการรวมกลุ่ม เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการเคลื่อนไหว รวมถึงเป็นที่รู้จักในสังคม ทำให้การดำเนินการได้รับความสนใจจากสังคม และทำให้ได้รับการสนับสนุนโดยง่าย และนอกจากนี้ ยังเป็นส่วนที่ช่วยสนับสนุนด้านการเงินในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเช่น ไฟไหม้ ด้วย

2.3.4 บทบาทของชาวบ้าน

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดคลองเตยนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการรวมตัวกันของชาวบ้าน เพื่อเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่ทำเรือคลองเตย การเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้น ส่วนหนึ่งมาจากวิถีของชาวบ้านเป็นหลัก โดยเป็นการแก้ไขปัญหาให้เข้ากับชาวบ้านมากที่สุด แต่เนื่องจากเป็นโครงการที่ดำเนินการกับชุมชนที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงชาวบ้านที่อยู่อาศัยนั้น มาจากหลากหลายภูมิหลัง รวมทั้งยังมีทั้งส่วนชาวบ้านที่ดำรงชีวิตโดยสุจริต และที่ดำเนินชีวิตโดยไม่สุจริต ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างมีเป้าหมายและความคาดหวังจากการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน รวมทั้งปัจจัยจากอิทธิพลภายนอก ที่บางครั้งชักจูงชาวบ้านให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ซึ่งต่างส่งผลต่อนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาทั้งสิ้น โดยจากพัฒนาการที่ผ่านมา ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย ซึ่งมาจากการเรียกร้องถึงสิทธิ รวมถึงวิธีการเรียกร้องที่มีการพัฒนาขึ้นตามเวลาและสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

2.4 บทเรียนที่ได้จากการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย

2.4.1 บทเรียนจากประสบการณ์ในการดำเนินการ

จากการดำเนินการภายใต้นโยบายทั้งหมด ได้สร้างประสบการณ์และการเรียนรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โดยมีการนำประสบการณ์ที่ได้ไปปรับใช้กับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนทั่วไป และชุมชนแออัดแห่งอื่นๆ รวมทั้ง กคช. เอง ก็ได้เรียนรู้ถึงผลของนโยบายแบบต่างๆจากการดำเนินการในคลองเตยอีกทางหนึ่งด้วย แต่ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการพัฒนาแนวความคิดและแนวทางการพัฒนาที่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่เมื่อสถานการณ์และปัจจัยต่างๆไม่เอื้อที่จะทำให้เกิดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดีได้ ดังเช่น การแก้ไขปัญหาในระยะที่ 3 ที่กลับไปใช้การแก้ปัญหาโดยการสร้างแฟลต เนื่องจากความเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ รวมทั้งข้อจำกัดด้านพื้นที่ ที่ไม่สามารถหาพื้นที่ดำเนินการในพื้นที่เดิมได้

ในส่วนของชาวบ้าน จากการที่ผ่านกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างยาวนาน ทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้และการปรับตัว โดยสามารถดำเนินการโดยตนเองได้ระดับหนึ่ง เช่น กรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้สามารถที่จะดำเนินการติดต่อหน่วยงานต่างๆเพื่อขอความช่วยเหลือได้มากขึ้น ซึ่งมาจากการเรียนรู้เมื่อครั้งที่เบื้องต้นมีผู้มาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงทำให้องค์กรชุมชนภายในชุมชนแออัดคลองเตยมีความเข้มแข็งขึ้น มีการพัฒนาจนเกิดเป็นผู้นำชุมชนและกลุ่มที่ดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง

2.4.2 บทเรียนจากโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

จะเห็นว่าการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยการแก้ปัญหาเพียงด้านกายภาพนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่ต้องพัฒนาไปควบคู่กันด้วย ดังจะเห็นได้จากชุมชนบางส่วน เช่น โครงการ 70 ไร่ ในส่วนเคหะการุณ ที่แม้จะได้รับความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และได้รับความช่วยเหลือในการจัดสร้างหน่วยที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากไม่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ยังไม่สามารถพัฒนาให้พ้นจากสภาพชุมชนแออัดได้

จากการศึกษา ถึงปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีรายละเอียด (ในกรณีนี้ ไม่พิจารณาในเรื่องลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมี กคช. เป็นหน่วยงานเดียว ที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายต่างๆ) คือ

- ลักษณะของนโยบาย
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ความเป็นไปได้ทางการเมือง
- ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี
- ความเพียงพอของทรัพยากร

โดยเมื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยที่ผ่านมา จะพบข้อดี และข้อเสียในแต่ละนโยบาย ภายใต้กรอบของปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาในส่วนของโครงการที่ดำเนินการ ดังรายละเอียดดังนี้ คือ

ก. การสร้างแฟลต ระยะที่ 1 และ 2

- ลักษณะของนโยบาย

แนวนโยบายของการสร้างแฟลต มาจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในเบื้องต้น ที่จะเป็นการสร้างแฟลตพร้อมส่วนประกอบของชุมชนอื่นๆ เช่น พื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่ประกอบชีพ ฯลฯ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการอุดหนุนเงินจากรัฐบาล รวมทั้งปัญหาการใช้พื้นที่จาก กทท. ทำให้แนวนโยบายลดลงเหลือเพียงการสร้างเฉพาะอาคารแฟลตเท่านั้น ลักษณะของนโยบายการสร้างแฟลตนี้ เป็นการสร้างนโยบายจากการเคหะแห่งชาติ และการท่าเรือแห่งประเทศไทยเพียงเท่านั้น โดยชาวบ้านไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ทำให้แนวทางการแก้ปัญหาที่นำมาใช้นั้นเกิดการไม่ยอมรับและปฏิบัติตามจากชาวบ้าน

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายจะมีอยู่อย่างชัดเจน คือเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด แต่วัตถุประสงค์ที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถสื่อไปถึงชาวบ้านได้ อาจเนื่องขาดการเตรียมความพร้อมของชาวบ้านในการรับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการสร้างแฟลต ที่เป็นการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับการที่มีพื้นที่ใช้สร้างที่อยู่อาศัยอย่างจำกัด เพื่อสร้างหน่วยที่อยู่อาศัยให้พอเพียงกับความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่

- ความเป็นไปได้ทางการเมือง - ด้านการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

ในด้านการเจรจาระหว่างผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆนั้น ในการดำเนินการเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยนี้เป็นการประสานงานเฉพาะ กคช. และ กทท. เท่านั้น โดยไม่มีการเจรจากับชาวบ้าน เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว กลุ่มชาวบ้านและกลุ่มองค์กรเอกชน ยังไม่มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและดำเนินการใดๆ รวมถึงเป็นการดำเนินการในช่วงแรกในพื้นที่นี้

- ความเพียงพอของทรัพยากร

การขาดการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการสามารถดำเนินการไปได้นั้น ส่งผลให้การสร้างแฟลตไม่สามารถทำตามเป้าหมายที่วางไว้ตั้งแต่ต้นได้ ซึ่งส่งผลให้วัตถุประสงค์ที่วางไว้ในตอนต้น คือการเปลี่ยนชุมชนแออัดให้หมดไป ไม่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ตามไปด้วย

ข. โครงการ 70 ไร่

- ลักษณะของนโยบาย

แนวนโยบายส่วนหนึ่งมาจากการที่ชาวบ้านเรียกร้องไม่ต้องการย้ายขึ้นอยู่แฟลต ทำให้ กคช. และ กทท. หากรดำเนินการใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งนำไปสู่การวางแผนแม่บทเพื่อประกอบพิธีสาร ซึ่งหนึ่งในนโยบายที่ใช้ดำเนินการ คือ นโยบายในการรื้อย้ายชุมชนเดิมไปยังพื้นที่ว่างเปล่า

70 ไร่ ในพื้นที่ใกล้เคียงกับชุมชนเดิม โดยที่แนวนโยบายนี้ มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ เนื่องจากพื้นที่ 70 ไร่ นั้น ยังเป็นพื้นที่ที่มีได้มีการใช้ประโยชน์ ทำให้สามารถพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะกับนโยบายดำเนินการ

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามแผนประกอบพิธีสารการปรับปรุงพื้นที่ท่าเรือคลองเตย ระหว่าง กคช. และ กทท. ซึ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงกายภาพ เพื่อนำพื้นที่ที่ถูกบุกรุก กลับมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการท่าเรือ โดยมีการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีการกำหนดพื้นที่ดำเนินการและวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจน ทำให้ชาวบ้านสามารถรับรู้และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้น

- ความเป็นไปได้ทางการเมือง – ด้านการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

โครงการ 70 ไร่ นี้ ได้รับความร่วมมือ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เนื่องจากเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจจากฝ่ายต่างๆ เนื่องจากเป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้ดำเนินการ เจ้าของที่ดิน รวมทั้งผู้อยู่อาศัย ทำให้การดำเนินงานภายใต้แนวนโยบายนี้ เป็นไปได้อย่างดี

- ความเพียงพอของทรัพยากร

เนื่องจากการลงทุนในการปรับปรุงพื้นที่ 70 ไร่ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล รวมทั้งเป็นการลงทุนสร้างเฉพาะในส่วนสาธารณูปโภค ทำให้เป็นการลงทุนที่ไม่สูงจนเกินไป และในส่วนของปัจจัยด้านบุคลากร โดยเฉพาะทางด้าน กคช. ซึ่งเริ่มมีความคุ้นชินกับพื้นที่ เนื่องจากลงปฏิบัติการในพื้นที่มาเป็นเวลาระยะหนึ่งแล้วนั้น ทำให้สามารถที่จะปรับการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องไปกับสภาพการณ์รวมถึงวิถีชีวิตของชาวบ้านได้เป็นอย่างดี

ค. การปรับปรุงชุมชนในพื้นที่เดิม (Slum Upgrading)

- ลักษณะของนโยบาย

แนวนโยบายนี้ มีความสอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านมากที่สุด ในแนวนโยบายที่ผ่านมามาทั้งหมด โดยเป็นการจัดให้อยู่อาศัยในพื้นที่เดิม หรือย้ายไปเพียงเล็กน้อย และเป็นการอยู่อาศัยในแนวราบ

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป็นการจัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพให้มีความถูกสุขลักษณะมากขึ้น รวมทั้งยังจัดหาสาธารณูปโภคเข้าไปในพื้นที่ส่วนที่ดำเนินการ และให้สิทธิในการเช่าระยะยาว เพื่อให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย

- ความเป็นไปได้ทางการเมือง – ด้านการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆทางภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ดำเนินการด้านสาธารณูปโภค ได้มีการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ทำให้การดำเนินการภายใต้แนวนโยบายนี้ดำเนินการไปได้ด้วยดี

- ความเพียงพอของทรัพยากร

เนื่องจากเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนน้อย ทำให้สามารถดำเนินโครงการภายใต้วัตถุประสงค์ และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และในด้านบุคลากรในการดำเนินงาน ก็มีความชำนาญและสามารถปฏิบัติงานได้ดีและเหมาะสมกับชุมชนเล่นเดียวกับการดำเนินการในส่วน 70 ไร่เช่นเดียวกัน

ง. การรื้อย้ายชุมชนไปยังที่อื่น (Relocation)

- ลักษณะของนโยบาย

เป็นการดำเนินนโยบาย โดยมีการสำรวจความต้องการของชาวบ้าน และสร้างทางเลือกให้กับชาวบ้าน โดยให้เลือกระหว่างย้ายขึ้นแฟลต หรือย้ายไปยังชุมชนแห่งใหม่ ซึ่งเป็นตัวเลือกที่มีค่อนข้างจำกัด

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป็นการแก้ปัญหาการต้องการพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการทำเรือ ต่อเนื่องจากโครงการวางแผนแม่บทประกอบพิธีสาร (70 ไร่ และ การปรับปรุงชุมชนในพื้นที่เดิม)

- ความเป็นไปได้ทางการเมือง – ด้านการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

ในการดำเนินการภายใต้นโยบายนี้ การร่วมมือของชาวบ้านเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยด้านที่ตั้ง ซึ่งเป็นการย้ายที่ตั้งห่างจากที่เดิมเป็นระยะทางไกล แต่จากการดำเนินการที่เกิดขึ้น แม้ว่าในตอนแรกชาวบ้านจะให้ความร่วมมือในการรื้อย้ายไปเป็นอย่างดี แต่เมื่อดำเนินโครงการไปได้ระยะหนึ่ง ความไม่พร้อมของชาวบ้านก็เริ่มปรากฏออกมา ในลักษณะของการไม่สามารถเดินทางเพื่อเข้ามาทำงานในพื้นที่ละแวกเดิมได้ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการสร้างที่อยู่อาศัย เนื่องจากได้รับพื้นที่ในการปลูกที่อยู่อาศัยมากขึ้น ทำให้ค่าก่อสร้างมากตามขึ้นไปด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการขายกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับมา โดยที่มีบางส่วนย่อยกลับมาอยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตยตามเดิม

- ความเพียงพอของทรัพยากร

เงินลงทุน ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และ กทท. ในการซื้อที่ดินแห่งใหม่ ทำให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างดี แต่ในด้านเงินลงทุนที่ชาวบ้านต้องจ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยนั้น ปรากฏว่าชาวบ้านส่วนหนึ่งไม่มีความพร้อมที่จะจ่าย ทำให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมา

จ. การสร้างแฟลตระยะที่ 3

- ลักษณะของนโยบาย

เป็นแนวนโยบายที่ได้รับมาโดยตรงจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รวมทั้งส่วนหนึ่งเป็นการสร้างที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน เนื่องจากอค์คิภัย โดยในเบื้องต้นมีแนวนโยบายที่จะพัฒนาพื้นที่ทั้งหมด ด้วยการสร้างที่พักอาศัยเชิงสูง แต่ กทท. ได้ขอให้รัฐบาลทบทวนนโยบายใหม่ จนลดลงเหลือเพียงการสร้างแฟลตระยะที่ 3 ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลมาโดยตรง

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป็นความต้องการสร้างหน่วยที่อยู่อาศัยโดยใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำพื้นที่ที่เหลือไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เนื่องจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ เพิ่มขึ้นอย่างมาก

- ความเป็นไปได้ทางการเมือง – ด้านการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ

เนื่องจากในขณะนั้น มีความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน ทำให้ชาวบ้านมีการย้ายขึ้นแฟลต แต่ในที่สุด ก็พบกับสภาพปัญหาเดิมคือการย้ายออกจากแฟลต

- ความเพียงพอของทรัพยากร

แนวนโยบายที่มาจากรัฐบาล ทำให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามไปด้วย

โดยสรุปจากโครงการที่ผ่านมา จะเห็นว่าโครงการ 70 ไร่ ดูเหมือนจะเป็นโครงการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด ในนโยบายการแก้ไขปัญหาทั้งหมด ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นโครงการที่ทิ้งให้สิทธิ์ในการถือครองที่ดินเป็นเวลานาน และยังเป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์และตรงตามความต้องการของชาวบ้านมากที่สุด ซึ่งได้แก่ การอยู่ในที่แห่งเดิม โดยยังสามารถอยู่อาศัยในแนวราบ รวมทั้งมีการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยให้มีสภาพกายภาพดีขึ้น และได้รับการจัดสาธารณูปโภคที่เพียงพอ ทำให้โครงการออกมาเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า โครงการนี้ เกิดจากการศึกษาและตกลงร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายจึงทำให้ผลออกมาเป็นที่พอใจ ซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนถึงผลของการวางแผนร่วมกัน และการดำเนินการที่จริงจัง และเป็นการวางแผนอย่างครอบคลุม

แต่จะเห็นได้ว่านโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแต่ละช่วงนั้น ไม่ปรากฏความต่อเนื่องเท่าใดนัก โดยการกำหนดแนวนโยบายในแต่ละช่วงมาจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆกันในแต่ละขณะนั้น ซึ่งไม่พบว่ามีปัจจัยทางด้านการนำข้อมูลจากการดำเนินการหรือการศึกษาโครงการที่ได้ดำเนินการแล้ว นำกลับมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการที่เลือกวิธีการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ทดแทนการสร้างแฟลต แต่ในช่วงสุดท้าย กลับปรากฏการสร้างแฟลตในการแก้ไขปัญหา ซึ่งก่อให้เกิดผลตามมา เช่นเดียวกับการสร้างแฟลตก่อนหน้านั้น และยังเป็นการสวนทางกับแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงเวลาดังกล่าว ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องด้วยมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น จนทำให้แนวคิดเรื่องการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพียงอย่างเดียว ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในพื้นที่คลองเตยนี้อีกครั้งหนึ่ง

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึง พัฒนาการของนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตย โดยการศึกษาในลักษณะที่ต่อเนื่องตลอดการดำเนินการนั้น พบว่าในเบื้องต้น แนวนโยบายมีความสอดคล้องกันในช่วงการเริ่มต้นวางโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย ไปสู่การสร้างแฟลตระยะที่ 1 และ 2 รวมไปถึงการวางแผนแม่บทการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย ที่แบ่งพื้นที่ชุมชนออกเป็นโซนและส่วน แล้วดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ด้วยการเตรียมที่ดินและสาธารณูปโภค (Site and Services) การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) และการย้ายชุมชนไปยังที่ใหม่ (Slum Relocation) โดยมีความสอดคล้องกันในการแก้ไขปัญหาโดยให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากกรณีที่ ทั้ง กคช. แล กทท. ได้มีการออกสำรวจความต้องการ และให้ทางเลือกในรูปแบบการอยู่อาศัยให้ชาวบ้านมากขึ้น แต่ในช่วงการดำเนินการช่วงหลัง ที่เป็นการสร้างแฟลตระยะที่ 3 นั้น กลับไปใช้การดำเนินการด้วยการสร้างแฟลต ที่ในเบื้องต้นพบปัญหาในการย้ายออกและขายสิทธิ์ของประชาชน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มาจากการที่ผู้กำหนดนโยบายนั้น ไม่ได้ศึกษาถึงประสบการณ์ที่ผ่านมา ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย โดยอาจเป็นเพราะสถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้น ทั้งแนวคิดด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเป็นการแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน จนไม่อาจที่จะดำเนินการภายใต้การศึกษาจากประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหามาจากภายนอกนั้น จะไม่สามารถเลือกนโยบายที่เหมาะสมกับชุมชนได้ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายอาจไม่สามารถเลือกนโยบายที่เหมาะสมกับชุมชนได้ เท่ากับผู้ที่อยู่หรือสัมผัสกับชุมชนนั้นๆ หรือหากในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายต้องเป็นบุคคลจากภายนอก หรือขาดซึ่งความคุ้นเคยต่อชุมชนนั้นๆแล้ว จำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายนั้น ต้องศึกษาถึงข้อมูลของชุมชนโดยรอบด้าน ทั้งข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความ เป็นอยู่ ความสามารถในการจ่าย ฯลฯ รวมไปถึงมิติซ้อนทับอื่นๆในชุมชน ซึ่งอาจจะต้องเกิดจากการเรียนรู้ ชุมชนร่วมไปกับชาวบ้าน เพื่อให้แนวนโยบายต่างๆนั้น แก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับชุมชนและชาวบ้าน

และเมื่อมองถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบาย จะพบว่า รูปแบบในการเลือกวิธีการดำเนินการนั้น จะมาจากปัจจัยแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่ประสบการณ์และวิธีการแก้ปัญหาที่ใช้กับชุมชนต่างๆในช่วงเวลาเดียวกัน โดยถึงแม้การดำเนินการในบางช่วงจะประสบความสำเร็จ (เช่น โครงการ 70 ไร่) แต่เมื่อพิจารณาในด้านการก่อตัวของนโยบายแล้ว จะเห็นว่า นโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดคลองเตยนั้น ได้พัฒนาไปพร้อมๆกับการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของ กทม. ซึ่งหมายรวมถึงการดำเนินงานของ กคช. แต่ทว่า พัฒนาการของนโยบายการแก้ปัญหานี้ ไม่ได้เกิดการพัฒนามาโดยมีพื้นฐานมาจากชุมชนเอง ซึ่งอาจเป็นเพราะในขณะเวลานั้น แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยชุมชน อาจจะยังไม่สามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมได้มากเท่าใดนัก ชาวชุมชนจึงไม่สามารถซึมซับถึงพัฒนาการและวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนและที่อยู่อาศัยได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัยมาอย่างยาวนาน และไม่เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ ยังมีได้ศึกษาถึงเรื่องสังคมในชุมชนโดยละเอียด จึงไม่สามารถกล่าวสรุปถึงประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการของชุมชนได้ ดังนั้น การศึกษาทางด้านสังคมของชุมชน น่าจะมีส่วนช่วยให้การศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด สามารถมองเห็นถึงสภาพและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้รอบด้านขึ้นอีกทางหนึ่ง

ในด้านผลของการดำเนินการด้านกายภาพนั้น พบว่าจำนวนที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตย ภายหลังจากการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก จากจำนวน 5,276 ครัวเรือน ไปสู่จำนวน 8,879 ครัวเรือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการควบคุมการเติบโตของชุมชนแออัด ซึ่งส่วนหนึ่งอาจ

เป็นเพราะชุมชนแออัดคลองเตยมีขนาดใหญ่ รวมถึงยังแบ่งออกเป็นชุมชนย่อยๆภายในจำนวนมาก ทำให้การควบคุมการเติบโตของชุมชนเป็นไปได้ยาก โดยคำถามที่เกิดขึ้นคือ ภายหลังจากการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เหตุใดจึงเกิดการเพิ่มจำนวนผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยที่ศึกษาเพียงชุมชนแออัดคลองเตยเพียงแห่งเดียว คงไม่สามารถตอบได้ เนื่องจากเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่ผู้วิจัยค้นพบเท่านั้น

แต่ถึงแม้ว่า ชุมชนแออัดคลองเตยจะได้รับการพัฒนา ภายใต้ต้นนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยมาแล้วนั้น หากพิจารณาชุมชนภายใต้ नियามของชุมชนแออัด หรือจากมุมมองของสังคมโดยทั่วไป ชุมชนคลองเตยก็ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากคำว่า ชุมชนแออัด ไปได้ ซึ่งในประเด็นของการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้หมดไปได้นั้น ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการนิยามถึงชุมชนแออัดที่เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัย ทำให้ชุมชนที่อยู่โดยปกตินั้น ถูกกระแสนิยามต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปตามความพึงพอใจของสังคมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นทั้งหมด ที่ดำเนินการภายใต้ นโยบายต่างๆนั้น ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเกิดขึ้นเพื่อสนองต่อการนิยามของสังคมภายนอก หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการอยู่อาศัยอย่างแท้จริง

4. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อเป็นการศึกษาว่า จากการดำเนินการตามพัฒนาการที่ผ่านมา นั้น ผู้ที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินการเป็นผู้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่

ในส่วนของการบูรณาการวิจัยนั้น เนื่องจากการศึกษานี้จำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด ทำให้กลุ่มประชากรที่สามารถนัดและสัมภาษณ์ได้มีจำกัดตามไปด้วย ซึ่งหากสามารถสัมภาษณ์กลุ่มประชากรได้กว้างขวางมากขึ้น ย่อมน่าที่จะได้รับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษามากขึ้นตามไปด้วย และนอกจากนี้ หากได้มีการจัดการสนทนากลุ่ม โดยจัดให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งได้แก่ ตัวแทนจาก กทท. ตัวแทน จาก กคช. รวมไปถึงชาวบ้าน และตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีส่วนร่วมในพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยร่วมกัน ได้มาร่วมกันศึกษาและทบทวนประสบการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้น น่าที่จะเป็นการทบทวนและจุดประกายความคิดในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดต่อไปได้

รวมถึงในปี พ.ศ. 2549 นี้ สิทธิในที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทำเรือคลองเตยได้หมดสัญญาเช่าลงแล้ว จึงน่าที่จะทำการศึกษาถึงกระบวนการเรียกร้องสิทธิในที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน เทียบกับการเรียกร้องที่ผ่านมาว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางใด หรือมีสภาพเป็นอย่างไร ภายใต้อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในปัจจุบัน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้นกว่าเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกพร แสงแก้ว. การเปลี่ยนแปลงชุมชนหลังการรื้อย้าย: ชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ คลองเตย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชาเคหกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- กนกวรรณ ชูชีพ. กรณีศึกษาคุณลักษณะของผู้ดำเนินการสนทนาในการวิจัยแบบสนทนากลุ่ม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชาวิจัยการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- กรกช ปริสวงศ์. การรื้อย้ายชุมชนแออัดคลองเตยระยะที่ 3 กรณีศึกษาชุมชนวัชรพล รามอินทรา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชาเคหกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- การเคหะแห่งชาติ. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด. การจัดทำผังแม่บทโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2527.
- การเคหะแห่งชาติ. กองประชาสัมพันธ์. เอกสารชุดประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ ชุดที่ 1 "รู้จักองค์กร". กรุงเทพฯ, 2540.
- การเคหะแห่งชาติ. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (Relocation). กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2529.
- การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี พ.ศ. 2538. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2539.
- การเคหะแห่งชาติ. ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย. สลัมคลองเตย ปัญหา, สภาพ และแนวคิดในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2525.
- การเคหะแห่งชาติ. โครงการคลองเตย. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.). (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- การเคหะแห่งชาติ. โครงการปรับปรุงชุมชนคลองเตย. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2516.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- โกศล ทองนวคุณ. สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2549.
- โกศล ทองนวคุณ. สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2548.

คณะวิจัย ภาควิชาเคหการ. งานสำรวจและศึกษาแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยตามโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. กรุงเทพฯ: ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.).

จรรยา พิทยาปริชานนท์. สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548.

ชลธิดา แก้วจินดา. การประเมินผลโครงการเคหะชุมชนคลองเตย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ชาญศักดิ์ ศิริ. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กองจัดการทรัพย์สิน การท่าเรือแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2548.

ชูเกียรติ อุทกะพันธ์. บันทึกกระแสพระราชดำรัสและคำกราบบังคมทูล โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย. 2516. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ดารณี ถวิลพิพัฒน์. กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. การสำรวจวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย จังหวัดพระนคร. (ม.ป.ท.), 2514.

นรินทร์ สกุลคลานวัฒน์. ทิศทางนโยบายของการเคหะแห่งชาติ ปี 2530 – 2534. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2528.

นิตยา พร้อมพอบุญชื่น. สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2549.

บุญเทียม เขมาภิรัตน์, ทศนีย์ อินทรสุขศรี และสมหมาย วันสอน. คุณภาพชีวิตของประชากรในสลัมกรุงเทพมหานคร: โครงการอาสาพัฒนาชุมชนทบวงมหาวิทยาลัยตามข้อเสนอของ ส.ส.กรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย งบประมาณจังหวัดปี 2525. กรุงเทพฯ: 2531.

บุญเสริม ทองภู. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548.

ประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ. เลขาธิการมูลนิธิธิดวงประทีป. สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2548.

มยุรี อนุมานราชชน. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์, 2547.

มานพ พงศทัต. แนวนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 8 ประจำปีการศึกษา 2538-2539 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2539.

ยุทธนา สมลา และคณะ. นโยบายเคหะพัฒนาการสำหรับเมือง เขตคลองเตย. รายงานนิชานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านเคหะพัฒนาการ. ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รตยา จันทรเทียร. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตยกับการเคหะแห่งชาติ. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา แนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ประสพการณ์จากคลองเตย, กรุงเทพฯ: 2529.

รตยา จันทรเทียร. อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2548.

วรนุช จิตธรรมสถาพร. รองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2549.

วรนุช จิตธรรมสถาพร. รองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2549.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สมพงษ์ พัดปุย. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการพื้นฐาน. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548.

สมพงษ์ หิริกุล. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดคลองเตย. (ม.ป.ท.), 2536. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สมศักดิ์ ชัยภานุเกียรติ. สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548.

สมศักดิ์ ชัยภานุเกียรติ. สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2549.

สมศักดิ์ ธรรมเวชวิถิ. การศึกษาเพื่อเสนอแนะรูปแบบเคหะชุมชนผู้มีรายได้ต่ำในเมือง กรณีศึกษา สลัมคลองเตย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต. ภาควิชาเคหะการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สุzumaly เตียประเสริฐ. สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2548.

สุนัน ชินตา. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Akin Rabibhadana. Law and Problems of urban Slum Dwellers. Bangkok: ESCAP, 1981.

Asian Institute of Technology and Thammasart University. Klong Toey – 1973 A House to House Survey of the Squatter Slum. Bangkok: Asian Institute of Technology, 1973.

Konichi Niitsu. Involvement Process of slum Dwellers into the Urban Formal Sector. Tokyo: International Christian University, 1986.

Ngampit Satsanguan. Culture of Poverty: A Slum in Bangkok. Ratchaburi: Silpakorn University, 1994.

NHA. Slum Upgrading Implementation Program (1977 – 1981). Bangkok: NHA, 1976.

Somsuk Boonyabanha et al. Six Chapter of Klong Toey. Bangkok, 1987.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวัชรพล ตั้งกอบलग เกิดวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2521 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2545 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรเคหพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต ที่ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2547



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย