

ปัญหาในการดำเนินงาน

จากการดำเนินงานจัดการค้ำปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร ของการเคหะแห่งชาติ ตามโครงการปี 2521 - 2524. เท่าที่ผ่านมามีการเคหะ แห่งชาติต้องประสบกับปัญหาหลายประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ในการปรับปรุงจำนวน 20,000 หน่วยได้ จากการศึกษาและวิจัยสามารถแยกปัญหาใน การดำเนินงานออกได้เป็น

1. ปัญหาจากภายนอกองค์กร
 - 1.1 ปัญหาจากภายนอกองค์กร
 2. ปัญหาจากภายในองค์กร
1. ปัญหาจากภายนอกองค์กร ได้แก่
 - 1.1 ปัญหานโยบายของรัฐบาลและการวางแผน
 - 1.2 ปัญหาการเงิน
 - 1.3 ปัญหาการประสานงาน
 - 1.4 ปัญหาขั้นตอนในการดำเนินงาน
 - 1.5 ปัญหาการดำเนินงานทางค้ำกายภาพ
 - 1.6 ปัญหาการดำเนินงานทางค้ำเศรษฐกิจและสังคม
 - 1.7 ปัญหาการดำเนินงานทางค้ำการครอบครองที่ดิน
 - 1.8 ปัญหาการได้รับบริการค้ำปรับปรุงชุมชนแออัดของผู้อยู่อาศัยในชุมชน จากการเคหะแห่งชาติ
2. ปัญหาจากภายในองค์กร ได้แก่
 - 2.1 ปัญหาการวางแผน
 - 2.2 ปัญหาการประสานงาน
 - 2.3 ปัญหาขั้นตอนในการดำเนินงาน
 - 2.4 ปัญหาการดำเนินงานทางค้ำเศรษฐกิจและสังคม

1. ปัญหาจากภายนอกองค์การ

1.1 ปัญหานโยบายของรัฐบาลและการวางแผน¹

ปัญหา นโยบายนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดซึ่งส่งผลกระทบต่อ และเป็นสิ่งกำหนดให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัดไม่ต่อเนื่อง เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค ซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ กล่าวคือการเคหะแห่งชาติไม่อาจกำหนดนโยบายอย่างแจ่มชัด แน่นนอน และจริงจังต่อการปรับปรุงชุมชนแออัดได้ เป็นผลต่อเนื่องให้ไม่สามารถวางแผนระยะยาวหรือหุ้มเหงานก้านปรับปรุงชุมชนแออัดให้มากได้ เพราะในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละยุค การเคหะแห่งชาติ ก็องปรับปรุงแผนงานในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทำให้การกำหนดแผนงานของการเคหะแห่งชาติไม่เด่นชัดและไม่เป็น ระบบตาม ไปด้วย บางครั้ง ขึ้นก่อนการวางแผนงานที่จำเป็นต่อการจัดทำโครงการ เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ก็มีใ้มีการดำเนินการก่อน ทำให้ไม่อาจทราบระบวนการแก้ไขปัญหาได้ แน่นนอน การดำเนินงานจึงเป็นไปในลักษณะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่องราว ๆ เป็นคราว ๆ ไป ตัวอย่าง เช่น การเคหะแห่งชาติได้เจรจาขอเช่าที่ดินราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ในระยะยาวคือ 30 ปี เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของธนาคารโลกในอันที่จะได้รับเงินกู้ โดยรวดเร็วของรัฐบาล ทั้งนี้การวางแผนงานจึงรีบเร่ง ไม่รัดกุม ไม่มีแผนระยะยาว และมีใ้มีการคำนึงถึงการจัดการด้านกำลังคน ตลอดจนมีใ้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก่อน ทำให้การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาในการดำเนินงานจนต้องคืนที่ราชพัสดุใ้แก่กรมธนารักษ์ไปในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2524 ทั้งนี้ใ้เพ่งดำเนินการเข้ามาเพียงเวลา 2 ปี

1.2 ปัญหาการเงิน

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติที่เข้ามา

¹ สัมภาษณ์ สมพงษ์ ทิริกุล, ผู้อำนวยการฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด,
15 กุมภาพันธ์ 2527.

ใช้งบประมาณในการดำเนินงานเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่อาจทุ่มเทงบประมาณในการปรับปรุงชุมชนแออัดได้อย่างเต็มที่ เพราะขึ้นอยู่กับงบประมาณที่รัฐจะอุดหนุนและจัดสรรให้ ซึ่งประกอบด้วย

- เงินกู้ของกระทรวงการคลังจากธนาคารโลกส่วนได้เปล่าซึ่งการเคหะแห่งชาติต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของเจ้าของเงินกู้ เช่น ในการจ่ายเงินกู้ของธนาคารโลกตามโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดปี 2521 จำนวน 5 โครงการนั้น ธนาคารโลกต้องการให้การเคหะแห่งชาติเรียกเก็บเงินคืน ทางด้านกายภาพจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด แต่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ยินยอม การเคหะแห่งชาติจึงใช้วิธีเช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์และนำมาให้ผู้อยู่อาศัยเช่าช่วงต่อ โดยจัดระเบียบการเช่าใหม่เพื่อให้สามารถเรียกเก็บเงินคืนทางอ้อมได้ในรูปของการปรับอัตราค่าเช่า และหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดอันเกี่ยวกับการเช่า แต่ก็ทำให้การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาในการดำเนินงานเก็บค่าเช่าจนต้องคืนที่ราชพัสดุให้กรมธนารักษ์ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2524

- เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งจัดสรรให้แก่การเคหะแห่งชาติใช้ในการปรับปรุงชุมชนแออัด 100% โดยไม่มีการคิกเงินลงทุนแต่อย่างใดนั้น ในทางปฏิบัติรัฐบาลให้การเคหะแห่งชาติสำรองเงินไปก่อนแล้วจึงทำเรื่องเบิกจ่ายคืนจากสำนักงบประมาณภายหลัง ซึ่งเงินที่การเคหะแห่งชาตินำมาใช้จ่ายก่อนนี้ เป็นเงินส่วนที่เป็นรายได้และเงินกู้ของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ย แต่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยที่คงเสียไปคืนมาได้ รวมทั้งเป็นการเสียโอกาสในการนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในการลงทุนในโครงการอื่น ๆ เพื่อหากำไรเข้าการเคหะแห่งชาติได้¹

1.3 ปัญหาการประสานงาน

เนื่องจากการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นงานที่มีกิจกรรมหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กิจกรรมไฟฟ้า ประปา ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การ

¹สัมภาษณ์ สิริวรรณ ไควินทเศรษฐ์, หัวหน้ากองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง, 19 มกราคม 2527.

ครอบครัวที่กินและไถ่มีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนได้ให้ความสนใจเข้าช่วยเหลือประชาชนในชุมชนเหล่านี้ โดยวิธีการต่าง ๆ กัน แล้วแต่ขอบข่ายที่หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบหรือมีจิตใจที่จะช่วยเหลือตามกำลังความสามารถ การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปรับปรุงชุมชนแออัดอีกใ้ประสบปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากการขาดการประสานงานระหว่าง การเคหะแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงชุมชนแออัด

สรุปสาเหตุของการขาดการประสานงาน ระหว่างการ เคหะแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้¹

1.3.1 ไม่มีการวางแผนร่วมกันระหว่างการ เคหะแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งแก่เริ่มโครงการ กล่าวคือ แผนงานที่การ เคหะแห่งชาติรับผิดชอบดำเนินการอยู่ (แผนเร่งรัดของการ เคหะแห่งชาติ พ. ศ. 2522-2525) เป็นแผนที่จัดทำโดยการ เคหะ-แห่งชาติ แก่เพียงหน่วยงานเดียว หน่วยงานที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นหรือรับรู้ก่อน และในขณะเดียวกันการ เคหะแห่งชาติก็ไม่ทราบถึงแผนงานทางด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ทำให้ไม่สามารถปรับนโยบายและแผนงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องหรือสนับสนุนต่อแผนงานของการ เคหะแห่งชาติได้ และการที่จัดทำแผนงานเพียงหน่วยงานเดียวทำให้ไม่สามารถ เสนอบรรณภาพครอบคลุมไปถึงกิจกรรมสาขาอื่นๆ ที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่ได้ เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ในการดำเนินงานปรับปรุงกิจกรรมเหล่านั้นจำเป็นต้องขอให้หน่วยงานเจ้าของดำเนินการเอง และถ้าหากไม่มีงบประมาณทำให้โครงการ ไม่สามารถถูกลงไปได้ ซึ่งสาเหตุของการ ไม่มีการวางแผนงานร่วมกันเนื่องมาจาก

- ก. ยังไม่มีนโยบายแนชัดในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด
- ข. ขาดหน่วยงานหลักในการดำเนินงานวางแผนร่วมกัน

¹ สัมภาษณ์ สมพงษ์ ทิริกุล, ผู้อำนวยการฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 15 กุมภาพันธ์ 2527.

ค. ซากการทำจริงในระดั้ม่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งภาครัฐบาล และเอกชนในการที่จะวางแผนร่วมกัน

1.3.2 โครงสร้างและระเบียบวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น การดำเนินงาน ปรับปรุงระบบไฟฟ้าทางสาธารณะในที่กินของเอกชน ทางกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากระเบียบวิธีปฏิบัติของกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะได้เฉพาะในที่กินสาธารณะเท่านั้น ดังนั้นการเคหะแห่งชาติจึงไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงระบบไฟฟ้าทางสาธารณะให้ได้ นอกจากนั้นการที่โรงพักขยะ ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างขึ้นในชุมชนและปรากฏว่ามีได้มีการใช้ประโยชน์จากโรงพักขยะนั้น ก็เนื่องจากวิธีปฏิบัติงานของเขต (กรุงเทพมหานคร) ทำให้ไม่สามารถประสานงานกับการเคหะแห่งชาติในการใช้สิ่งก่อสร้างให้เกิดประโยชน์ขึ้นได้

1.3.3 ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดของหน่วยงานต่าง ๆ แยกต่างกัน จึงทำให้ไม่สามารถประสานงานกันได้ เช่น กรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติกำหนดบริเวณที่เป็นชุมชนแออัดไม่เห็นพ้องต้องกัน เพราะข้อมูลแยกต่างกัน

1.3.4 ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงานซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของการบริหารและเป็นสาเหตุของการขาดการประสานงานอย่างหนึ่งของการเคหะแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการจำหน่ายสินค้าราคาถูก ซึ่งการเคหะแห่งชาติพยายามติดต่อให้องค์การคลังสินค้ามาดำเนินการให้ แต่ทางองค์การคลังสินค้าให้เหตุผลว่าไม่มีงบประมาณ บุคลากรและจำนวนรถที่จะมาใช้ในร้านนี้

1.3.5 ทัศนคติของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง และหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะพยายามดำเนินการตามแนวทางและเป้าหมายของหน่วยงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานคนเท่านั้น

1.3.6 มีนโยบายทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ขาดการประสานงานกัน กล่าวคือ นักการเมืองพยายามที่จะหาเสียงของคนในชุมชนแออัดจึงให้

งบประมาณ แดงคักรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปดำเนินการปรับปรุงชุมชนซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ตัวอย่างเช่น โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติปี 2523 โคนก ชุมชนซอยแสงอุทัยทิพย์ และชุมชนซอยศูนย์กลางเทวา ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้เข้าไปดำเนินการสำรวจข้อมูลกติกอเจ้าของที่ดิน เพื่อที่จะดำเนินการปรับปรุงตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติแล้ว แต่การเคหะแห่งชาติ ต้องยกเลิกโครงการหึ่ง 2 ชุมชนนี้ไป เนื่องจากทางมหาวิทยาลัยมหิดล ได้เข้าไปดำเนินการปรับปรุงแล้ว โดยได้รับงบประมาณที่จ้กสรรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร

- ตัวอย่างความสูญเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดการประสานงาน

การดำเนินงาน ปรับปรุงด้านกายภาพในชุมชนกิ่งเพชร เขตบ้านครัวใต้ ทั้งการเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร ได้เข้าดำเนินการปรับปรุงทางเท้าด้วยกัน แต่พิจารณาจากแบบของการปรับปรุงแล้ว การเคหะแห่งชาติมีมาตรฐานในการปรับปรุงสูงกว่า ในที่สุดกรุงเทพมหานครก็ร้องหรือทางเท้าที่ทำอยู่ออกไปให้การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการทำเป็นทางซีเมนต์ก่อ ซึ่งเป็นการสูญเสียทั้งเวลาและงบประมาณ เพราะขาดการประสานงานกัน¹

- ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดการประสานงานระหว่างการประสานครหลวงและการไฟฟ้านครหลวง

- ประปา ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เมื่อเกิดความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับน้ำประปาในบางชุมชน และการเคหะแห่งชาติได้ก้กค่อไปข้งการประสานครหลวง เพื่อมาดำเนินการวางท่อเมนให้แก่ปรากฏว่าทางการประปาครหลวงมิได้มีงบประมาณเตรียมไว้

¹ สัมภาษณ์ สมานพงษ์ รมยานนท์, พนักงานประชาสัมพันธ์ 4. (5)

สำหรับเรื่องนี้ ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงระบบประปาในชุมชนได้ หรือในกรณีท่อประปาวางยาวทางระบายน้ำ ทำให้เกิดขบวนการระบายน้ำ การเคหะแห่งชาติต้องคิดต่อไปยังการประปานครหลวง เพื่อให้ย้ายท่อประปาซึ่งกว่าจะดำเนินการได้ต้องเสียเวลาและทำให้การก่อสร้างชะงัก¹

ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าประสาณงานกับการประปานครหลวง ได้สำเร็จ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อนุมัติให้มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการปรับปรุงระบบประปาในชุมชน แอ้อกแก่การประปานครหลวง โดยให้มีการประสานงานกันระหว่างการเคหะแห่งชาติกับการประปานครหลวง ในการดำเนินการ เช่น การจัดทำคัมภีร์ความต้องการการปรับปรุงระบบประปาในชุมชนต่างๆ ซึ่งการเคหะแห่งชาติเอง คาดหวังว่าในอนาคต การดำเนินการปรับปรุงระบบประปาในชุมชนแอ้อกจะสามารถดำเนินการได้ดีขึ้น

- ไฟฟ้า ในการดำเนินการปรับปรุงทางเท้าและทางระบายน้ำในบางช่วง ซึ่งมีเสาไฟฟ้าค้ำคั้งอยู่ การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องคิดค่อให้การไฟฟ้านครหลวง เป็นผู้มาทำการเคลื่อนย้ายให้ เนื่องจากไม่ได้มีการประสานงานกัน ทำให้เกิดปัญหาในระหว่างดำเนินการก่อสร้างคองหุคชะงัก เพื่อรอให้การไฟฟ้านครหลวงมาดำเนินการย้ายเสาไฟไฟ²

¹ สัมภาษณ์ สุภัคร ลดาวัลย์ ณ. อรุณา, วิศวกร 3(4) ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแอ้อก, 20 สิงหาคม 2526.

² สัมภาษณ์ สุภัคร ลดาวัลย์ ณ. อรุณา, วิศวกร 3(4) ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแอ้อก, 20 สิงหาคม 2526.

- ตัวอย่างการขาดการประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับกรมธนารักษ์ ในการดำเนินการเช่าที่ราชพัสดุของการเคหะแห่งชาติจากกรมธนารักษ์ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของธนาคารโลก การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาในการดำเนินงานจนต้องคืนที่ราชพัสดุให้แก่กรมธนารักษ์ไป ซึ่งส่วนหนึ่งของปัญหาคือการประสานงาน กล่าวคือ การประสานงานทางก้านข้อมูล ซึ่งกรมธนารักษ์ช่วยเหลือเรื่องข้อมูลค่อนข้างน้อย ทำให้ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง ประกอบกับกรมธนารักษ์เอง ก็ไม่มีข้อมูลสมบูรณ์ ทำให้เป็นภาระในการดำเนินงานแก่การเคหะแห่งชาติ¹

1.4 ปัญหาขั้นตอนในการดำเนินงาน

ในการตั้งงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติใช้เวลานานถึง 8 เดือน และเป็นปัจจัยภายนอกซึ่งการเคหะแห่งชาติไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาจากหลายระดับ ได้แก่ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งการผ่านขั้นตอนภายนอกดังกล่าวนี้ นอกจากจะต้องใช้เวลาแล้ว บางครั้งยังมีปัญหาในเรื่องของแนวความคิด เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต่างกันด้วย ซึ่งการเคหะแห่งชาติไม่สามารถเริ่มดำเนินการปรับปรุงได้ ถ้ายังไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี เพราะไม่มีงบประมาณในการดำเนินงาน²

1.5 ปัญหาการดำเนินงานทางก้านกายภาพ

1.5.1 ในการปรับปรุงชุมชนแออัดทางก้านกายภาพที่ผ่านมา ปรากฏว่า การดำเนินงานก่อสร้างลำช้าเกือบทุกโครงการ โดยเฉลี่ยต่ำกว่าสัญญา 3-6 เดือน ซึ่งสาเหตุทำให้การก่อสร้างลำช้า เนื่องมาจาก³

¹สัมภาษณ์ สุภวงศ์ สุคนชปฏิบัติภาค, หัวหน้าแผนกวางระบบที่ดินและจัดหาที่อยู่ใหม่ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 20 สิงหาคม 2526.

²สัมภาษณ์ จุมพล เค้าอุทัย, สถาปนิก 4(5) ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 17 กันยายน 2526.

³สัมภาษณ์ จุมพล เค้าอุทัย, สถาปนิก 4(5) ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 17 กันยายน 2526.

ก. ปัญหาทางด้านการประมูล กล่าวคือ มีผู้มาประมูลน้อย โดยเฉพาะโครงการปี 2522 ซึ่งมีทั้งหมดจำนวน 21 โครงการ แต่มีเพียงบริษัทเดียวที่มาประมูลรับงานได้ถึง 15 โครงการ การที่บริษัทเดียวรับงานหลายแห่งในเวลาเดียวกันทำให้การก่อสร้างล่าช้า ปัญหานี้ได้มีการแก้ไขแล้ว กล่าวคือการเคหะแห่งชาติให้ผู้มาประมูลรับงานได้ครั้งละไม่เกิน 3 โครงการ

ข. การบริหารงานก่อสร้างของบริษัทผู้รับเหมาไม่ก็พอ ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานในชุมชนแออัด เช่น มีเงินหมุนเวียนไม่พอ หาแรงงานไม่ได้ ขาดแคลนวัสดุในการก่อสร้าง ขาดอุปกรณ์เครื่องมือในการทำงาน จึงทำให้การก่อสร้างล่าช้า

ค. เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของบ้านบริเวณที่จะทำการก่อสร้างไม่ยินยอมให้ดำเนินการก่อสร้างการเคหะแห่งชาติต้องใช้เวลาในการเจรจา ซึ่งบางครั้งใช้เวลานานทำให้ไม่สามารถส่งมอบสถานที่ให้ผู้ก่อสร้างได้ตามกำหนด การก่อสร้างจึงล่าช้ากว่ากำหนด

ง. เกิดน้ำท่วมในระยะเวลาก่อสร้าง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถควบคุมได้

1.5.2 การเคหะแห่งชาติต้องประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบและลครายการก่อสร้าง มีการตัดงานบางส่วนออก หรือเพิ่มงานบางส่วนเข้าไป ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก

ก. เจ้าของที่ดินและเจ้าของบ้านในชุมชนบางส่วนไม่ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติสร้างทางเท้าและทางระบายน้ำผ่าน หรือไม่มีการขยับขยายรั้วบ้านเพื่อให้ขนาดของทางเท้าเป็นไปตามแบบหรือไม่ยินยอมให้สร้างโรงพักขยะในบริเวณที่ดินหรือใกล้บ้านของคน

ข. สภาพพื้นที่ในชุมชนบางแห่งไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานที่วางไว้ได้ทั้งหมด เช่น ชุมชนวัดสร้อยทอง การเคหะแห่งชาติไม่สามารถสร้างทางระบายน้ำแบบคอนกรีตให้ได้ เนื่องจากสภาพพื้นผิวดินเป็นที่ต่ำริมแม่น้ำ มีน้ำท่วมถึงเสมอ ไม่เหมาะกับการสร้างทางระบายน้ำคอนกรีต ซึ่งวางระบายน้ำแบบรางดินนี้วิศวกรให้ความเห็นว่าสร้างแล้วเหมือนไม้ไผ่สร้าง เพราะน้ำในแม่น้ำจะพัดพาเอาขยะมาทับถมเสมอคงคอยชุกคอกบ่ออย่า

1.6 ปัญหาการดำเนินงานทางบ้านเศรษฐกิจ และสังคม

เนื่องจากในการดำเนินงานปรับปรุงทางบ้านเศรษฐกิจและสังคมของการเคหะแห่งชาติจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอกทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เช่น กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ธนาคารกรุงไทย สภาสตรีแห่งชาติ ฯลฯ โดยที่การเคหะแห่งชาติเป็นเพียงผู้ประสานงาน และใช้เงินงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกที่ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาทางบ้านเศรษฐกิจและสังคมที่การเคหะแห่งชาติประสบคือ¹

1.6.1 ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน เนื่องจากในการดำเนินงานทางบ้านเศรษฐกิจและสังคมของการเคหะแห่งชาติไม่ได้รับงบประมาณในการดำเนินงาน ยกเว้นโครงการที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลกในปี 2521 และปี 2523 ซึ่งการเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินโครงการที่จะดำเนินการเป็นลำดับแรก 5 โครงการ และโครงการอื่น ๆ อีก 17 โครงการ (สาเหตุที่การเคหะแห่งชาติไม่ได้รับงบประมาณในการดำเนินการทางบ้านเศรษฐกิจและสังคมจากรัฐบาลเนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐที่รองรับนิคมชอบหน้าที่นี่โดยคร้งอยู่แล้วคือ กรุงเทพมหานคร) ทำให้การปฏิบัติงานในชุมชนไม่สามารถดำเนินการไปได้คล่องตัว บางครั้งผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความต้องการให้การเคหะแห่งชาติจัดดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้ แต่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากไม่สามารถหาหน่วยงานภายนอกมาสนับสนุนทางการเงินได้

1.6.2 หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทางบ้านเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง คือกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินงานได้ทั่วถึง เพราะกรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างขวางมาก ทำให้การบริการต่าง ๆ ในงบประมาณและบุคลากรที่จำกัดทำไม่ได้ ดังนั้นเมื่อการเคหะแห่งชาติติดต่อขอความร่วมมือในการดำเนินโครงการ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครโดยตรง จึงไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เช่น การดำเนินโครงการสามะโนครวัหะเบี่ยนบ้าน

¹ สัมภาษณ์ วรรณุช จิตธรรมสถาพร, ผู้ช่วยหัวหน้ากองพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 8 ธันวาคม 2526.

1.7 ปัญหาการดำเนินงานด้านการครอบครองที่ดิน

ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ด้านการครอบครองที่ดินตามโครงการปี 2521-2524 การเคหะแห่งชาติได้ประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการปรับปรุงทั้งที่ดินในส่วนของรัฐและที่ดินของเอกชน กล่าวคือ การเคหะแห่งชาติไม่สามารถใช้เงินโอนใด ๆ กับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความมั่นคงในการได้อยู่อาศัยในที่เดิมในระยะยาวได้ ซึ่งการเคหะแห่งชาติเป็นเพียงขออนุญาตเจ้าของที่ดินเพื่อทำการปรับปรุงเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามก็ยังมีเจ้าของที่ดินหลายรายไม่อนุญาตให้การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการปรับปรุง ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องเปลี่ยนแปลงโครงการอยู่บ่อย ๆ ซึ่งปัญหาค้นที่ดินของเอกชนที่การเคหะแห่งชาติพบเสมอ ๆ พอจะสรุปได้ดังนี้¹

1. เจ้าของที่ดินกำลังจะขายที่ดินบริเวณนั้น จึงดำเนินการขับไล่คนในชุมชนออกเพื่อจะได้ขายที่ดินง่ายยิ่งขึ้น
2. เจ้าของที่ดินกำลังฟ้องขับไล่ที่ดิน รื้อถอนบ้านเรือน เนื่องจากมีโครงการจัดระเบียบอื่นในพื้นที่ เช่น แบ่งแปลงขายทำหมู่บ้านจัดสรร, สร้างอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า เป็นต้น
3. เจ้าของที่ดินไม่เข้าใจนโยบายในการปรับปรุง เห็นว่าการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการคงสภาพชุมชนแออัดให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งเจ้าของที่ดินต้องการให้สร้างแฟลตหรือทำอย่างอื่นแทน
4. เจ้าของที่ดินมีมากมาย (เจ้าของร่วม) ทกลงกันไม่ได้ บางคนยินยอมให้ทำการปรับปรุง แต่บางคนไม่ยินยอม
5. ที่ดินกำลังมีปัญหาเรื่องการฟ้องแบ่งแยกมรดก โดยผู้รับมรดกไม่ยอมให้ทำการปรับปรุง อ้างว่าจะลำบากในการแบ่งแยกที่ดิน

¹ สัมภาษณ์ ศุภวงศ์ สุคนชปฏิบัติภาค, หัวหน้าแผนกวางระบบที่ดินและจัดหาที่อยู่ใหม่ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 20 สิงหาคม 2526.

6. ที่ดินอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง
7. เจ้าของที่ดินไม่อยู่ไปต่างประเทศ ไปต่างประเทศ ไม่มีที่อยู่แน่นอนจนทำให้
ติดต่อกันไม่ได้ หรือติดต่อกันไม่ได้เลย
8. เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยอมรับฟังคำอธิบายใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ยอมพบ
เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากรณีใด ๆ
9. เจ้าของที่ดินเกี่ยวกับออกที่ดินเพื่อหาทางเดิน โดยขอให้เจ้าหน้าที่เจรจา
ให้อีกฝ่ายตกลงก่อน และออกคนละครึ่ง
10. เจ้าของที่ดินยินยอมให้ปรับปรุง แต่ต้องยกวัสดุอุปกรณ์ที่เข้าไปดำเนินการ
ทั้งหมดให้เจ้าของที่ดิน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการปรับปรุงไม่ได้เพราะ
ปัญหาที่ดิน¹

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	เจ้าของที่ดิน	ปัญหาที่ดิน
1. ซอยแควนบุหงา	280	เอกชน	เจ้าของกำลัง จะขาย
2. หลังมีสปีคคอกซีร์ดิสลาม	250	เอกชน	เจ้าของกำลัง จะขาย
3. ทรอกจันทร์ สะพาน 1	110	เอกชน	เจ้าของที่ดิน กำลังจะไล่ที่
4. หลังซอยภาวนา	112	เอกชน	เจ้าของที่ดินชาย ที่ดินเพื่อสร้าง หมู่บ้านจัดสรรแล้ว ผู้รับมรดกไม่ยอม และมีปัญหาเรื่อง การรื้อดำที่ดินอยู่
5. เชียงสะพานกรุงเทพ	162	เอกชน	เจ้าของกำลังขับไล่ ผู้อยู่อาศัยออกเพื่อ จะขายที่ดิน อยู่ระหว่างขับไล่ รื้อถอน แต่คนใน ชุมชนไม่ยอมออก
6. ซอยสังฆะวิณะ 1	333	เอกชน	เจ้าของต้องการให้ จัดสรรสร้างแฟลต
7. ซ่างวัดลาคท้าว	350	เอกชน	
8. หลังกลากวัดจันทร์	210	วัดจันทร์	

¹ศิริโรจน์ ชาวปากน้ำ, "วิธีการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อการดำเนินการปรับปรุง
แหล่งเสื่อมโทรม," พ.ศ. 2523, หน้า 11.

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	เจ้าของที่ดิน	ปัญหาที่ดิน
9. หน้าสถานีตำรวจดับเพลิง คลองเตย	92	เอกชน	เจ้าของที่ดินเกิด กรณีพิพาทเรื่องอยู่ ระหว่างการฎีกา และทนายผู้จัดการ มรดก 3 ใน 4 ไม่ ยินยอม ให้ความ ร่วมมือ
10. ซอยสวนหลวง	185	เอกชน	เจ้าของที่ดินไม่ ยินยอม
11. ซ้ำงโรงเรียนชรศึกษา	213	เอกชน	เจ้าของที่ดินจะ สร้างอาคารพาณิชย์

สรุปชุมชนแออัดตามโครงการปี 2521-2524 ที่การเคหะแห่งชาติต้องยกเลิก
การปรับปรุง คัดงานออกบางส่วนเปลี่ยนแปลงแบบการก่อสร้าง เนื่องจากปัญหาที่ดิน
เจ้าของที่ดินไม่ยินยอม

- | | | |
|-------------------------|-------------------|-----------------------|
| 1. ชุมชนกิ่งเพชร | คัดงานบางส่วนออก | |
| 2. ชุมชนซอยเชนคหุยส์ 3 | " | |
| 3. ชุมชนซอยเย็นอากาศ 2 | " | |
| 4. ชุมชนวัดสุวรรณาราม | " | และเปลี่ยนแปลงเส้นทาง |
| 5. ชุมชนวัดไ้ | " | |
| 6. ซ้ำงโรงเรียนครูพิทยา | " | |
| 7. ชุมชนซอยพร้อมพงษ์ | ยกเลิกการปรับปรุง | |

8. ชุมชนชอยมิทรพล	ยกเลิกการปรับปรุง
9. ชุมชนชอยเบญจมิทร	" "
10. ชุมชนชอยบุญอยู่	" "
11. ชุมชนวัดคอกไม้	" "

จากปัญหาที่กินที่ไค้กล่าวข้างต้นนั้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาคือ

- การขาดมาตรการในทางกฎหมายที่กินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัด ที่จะให้อำนาจและเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายแก่การเคหะแห่งชาติ ซึ่งมาตรการในทางกฎหมายไค้แก่

- พระราชบัญญัติปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไค้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2520 ทามที่การเคหะแห่งชาติเสนอโยกให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องในการดำเนินการจนถึงขณะนี้ (พ.ศ. 2527) กันเรื่องยังคงค้างอยู่ที่การเคหะแห่งชาติ และพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาที่กินที่การเคหะแห่งชาติประสบบอยู่ในการดำเนินงานไค้

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2522) ซึ่งเนื้อหาหลักของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจการเคหะแห่งชาติดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไค้เมื่อมีความจำเป็นต้องไค้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินการปรับปรุงหรือรื้อหรือแหล่งเสื่อมโทรม แต่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไค้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายอย่าง ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อเสนอแนะทางด้านการใช้กฎหมายเวนคืนที่กินต่อไป

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดอื่น ๆ ไค้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติผังเมือง และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด ซึ่งอยู่ในอำนาจการใช้ของกรุงเทพมหานคร ก็ไม่เป็นไปได้ในแนวทางเกี่ยวกับประกอบกับมีปัญหาและข้อจำกัดจากการใช้กฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการในทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงแออัดให้ไค้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ไค้

1.8 ปัญหาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ได้รับบริการก้านปรับปรุงชุมชนแออัด จากการศึกษาโดยการ สัมภาษณ์และออกแบบสอบถามเกี่ยวกับความพึงพอใจของ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ที่ได้รับบริการก้านปรับปรุงชุมชนแออัดของการ เคหะแห่งชาติ โดยให้ทำการ เลือกสุ่มตัวอย่างจากชุมชนกิ่งเพชร (บ้านกริ้วเหนือ) ชุมชนหัวจักรศึกแกลง ชุมชนวัดไผ่เงิน และชุมชนขอยรุ่งเรือง 2 สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1.8.1 ปัญหาทางกายภาพ

1) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สะอาดภายในชุมชน

ในการปรับปรุงชุมชนแออัด ความสะอาดนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ อย่างหนึ่งที่จะทำให้สภาพแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น จากการศึกษาพบว่าผู้อยู่อาศัยร้อยละ 16.16 (ตารางที่ 32) ให้ความเห็นว่าชุมชนของตนยังไม่สะอาดขึ้น สาเหตุของความไม่สะอาด สืบเนื่องมาจาก

ก. การให้บริการเก็บขยะของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ไม่ดีพอมาเก็บไม่สม่ำเสมอทำให้มีขยะทิ้งค้างในโรงเก็บขยะ (แม้ว่ากรมการชุมชนจะ ได้ กิจการอยู่ไกลออกมา ซึ่ง เรื่องการกำจัดขยะได้สร้างความพอใจให้กรมการชุมชนเป็นอย่างมาก และผู้อยู่อาศัยเกิดความไม่พอใจ ไม่เชื่อถือการทำงานของกรมการ และคณะกรรมการก็ เกิดความเบื่อหน่ายที่จะรณรงค์)

ข. ผู้อยู่อาศัยในชุมชนทิ้งขยะลงตามพื้นและแม่น้ำ ไม่ให้ ความร่วมมือในการรักษาความสะอาด

จากปัญหานี้แสดงให้เห็นถึงการวางแผนการ เคหะแห่งชาติ มิได้คำนึงถึงสมรรถภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือเขตในการ ที่จะประสานงานกัน เพื่อให้มีการใช้งานสิ่งก่อสร้างให้เกิดประโยชน์

2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของระบบประปาที่ ได้รับบริการปรับปรุง

เนื่องจากน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในการดำรงชีวิต จากการศึกษาพบว่าผู้อยู่อาศัยร้อยละ 37.99 (ตารางที่ 38) ให้ความ เห็นว่าระบบประปาในชุมชนของตนยังไม่เหมาะสมทั้งนี้เพราะชุมชนวัดไผ่เงิน ชุมชนขอย รุ่งเรือง 2 และชุมชนหัวจักรศึกแกลงบางส่วนยังไม่มื่อน้ำประปาใช้เองซึ่งมีสาเหตุมาจาก การเคหะแห่งชาติไม่ได้มีการประสานงานกับก้ารประปานครหลวงในระยะแรกของการปรับปรุง

ถึงนั้นเมื่อเข้าดำเนินการปรับปรุงชุมชนและเห็นว่าชุมชนมีความเดือดร้อนในเรื่องน้ำ
ประปาการเคหะแห่งชาติจึงไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะการประสานครหลวง
ไม่มีงบประมาณมาดำเนินการในเรื่องนี้ให้

นอกจากนั้น สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการขาดการประสานงานกันระหว่างการเคหะ
แห่งชาติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (การประสานครหลวง) ก็คือ การที่ผู้อยู่อาศัยใน
ชุมชนกิ่งเพชร (บ้านครัวเหนือ) แสดงความคิดเห็นว่า การประสานครหลวงหรือทางเท้าที่
การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงแล้ว ทำได้ไม่เหมือนเดิม และท่อประปาวางบนทางเท้า
จึงทำให้ทางเท้าแฉก ทั้งนี้ก็เนื่องจากการประสานครหลวงได้เข้าไปดำเนินการปรับปรุง
ภายหลัง จากที่การเคหะแห่งชาติได้สร้างทางเท้าและทางระบายน้ำแล้ว ซึ่งถ้าหาก
ได้มีการประสานงานกันตั้งแต่เริ่มแรก และได้ดำเนินการวางท่อประปาร่วมกับการ
ปรับปรุงทางเท้าแล้วปัญหาดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของทางระบายน้ำ

ในการดำเนินการปรับปรุงทางระบายน้ำในชุมชนแออัดของการ
เคหะแห่งชาติ ก็เพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมซึ่งภายในชุมชน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า
ผู้อยู่อาศัยร้อยละ 33.19 (ตารางที่ 30) ให้ความเห็นว่าทางระบายน้ำในชุมชนของ
ตนยังไม่เหมาะสมและผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ให้ความเห็นถึงความไม่เหมาะสมเป็นเพราะท่อ
ระบายน้ำเกิดการอุดตันบ่อย ๆ ทำให้เกิดน้ำท่วมซึ่ง ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

ก. การที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่รักษาความสะอาดมีการทิ้งเศษ
ขยะลงไปตามทางระบายน้ำ จึงทำให้เกิดการอุดตันน้ำไหลไม่สะดวกเกิดน้ำท่วมซึ่ง

ข. ขาดการทำความสะอาดทางระบายน้ำ

ค. ทางระบายน้ำสาธารณะภายนอกชุมชน (อยู่ในความรับ
บิขของกรุงเทพมหานคร) เกิดการอุดตันจึงทำให้การระบายน้ำภายในชุมชนเป็นไป
ไม่ได้สะดวกเมื่อมาพบกับปัญหาทางระบายน้ำภายนอก ซึ่งไม่สามารถระบายน้ำออกไปได้
เช่นกัน ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซึ่ง



4) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของระบบป้องกันอัคคีภัย
จากการศึกษาพบว่ายังมีผู้อยู่อาศัยร้อยละ 3.93 (ตารางที่ 34) ให้ความ
เห็นว่าระบบป้องกันอัคคีภัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปดำเนินการให้ยังไม่เหมาะ
สม ทั้งนี้เนื่องจาก

- ก. อุปกรณ์ดับเพลิงที่จัดให้ยังไม่พอ
- ข. ยังไม่เข้าใจในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิงที่จัดให้

ปัญหาดังกล่าวนี้ ควรจะเป็นหน้าที่ของกรรมการชุมชนในการหาเงิน
หุ้มาซื้ออุปกรณ์เพิ่มเติม เพราะการเคหะแห่งชาติมีงบประมาณให้เฉพาะน้ำยาเคมีดับเพลิง
และสร้างตู้เก็บน้ำยาดับเพลิงให้เท่านั้น นอกจากนั้นการจัดให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้รู้จักการ
ใช้อุปกรณ์ดับเพลิง ก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่จะหาเงินจากหน่วยงานภายนอกมา
สนับสนุน โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกมาดำเนินการให้

5) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของระบบไฟฟ้าสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่าผู้อยู่อาศัยร้อยละ 6.11 (ตารางที่ 35) ให้ความเห็น
ว่าระบบไฟฟ้าสาธารณะในชุมชนยังไม่เหมาะสมโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชน
กิ่งเพชร เขตบ้านครัวเหนือซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าของบ้านไฟฟ้าสาธารณะตั้งอยู่
ไม่ยอมเปิดไฟให้เพราะกังวลค่าไฟแพงและผู้อยู่อาศัยก็ได้รับความเดือดร้อนในการ
สัญจรตอนกลางคืนเพราะมืดและอาจเป็นที่ซุกซ่อนของพวกขโมย พวกเด็กยาเสพติด ซึ่งปัญหา
ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการจ่ายค่ากระแสไฟฟ้า สำหรับไฟฟ้าสาธารณะในชุมชนนั้น การ
ไฟฟ้านครหลวงไม่สามารถจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าได้ ดังนั้นผู้อยู่อาศัยในชุมชนควรช่วยกันบริจาค
ค่ากระแสไฟฟ้าทางสาธารณะ โดยกรรมการชุมชนเป็นผู้ดำเนินการให้

จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกายภาพที่เกิดขึ้นสามารถแยกสาเหตุของ
การเกิดได้เป็น 2 กรณีคือ

1. เกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับหน่วย
งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงชุมชนแออัด
2. เกิดจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเอง

1.8.2 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

- 1) ปัญหาจากการที่มีผู้มาใช้บริการโครงการฝึกอาชีพน้อย จากการศึกษาพบว่า มีผู้ชื้ออาศัยร้อยละ 2.2 (ตารางที่ 40) เท่านั้นที่มาใช้บริการโครงการฝึกอาชีพ ทั้งนี้เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีอาชีพไม่แน่นอน ส่วนใหญ่หาเช้ากินค่ำและมีรายได้น้อย สนใจที่จะเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพเพื่อที่จะช่วยยกระดับฐานะของตนเองให้ดีขึ้น แต่ประสบปัญหาที่จะเข้ารับการฝึกอบรมมักกลัวต้องขาดรายได้อื่นๆ นอกจากนั้นยังมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้การเคหะแห่งชาติมีใ้ค่าเนื่องถึงในการจัดฝึกอบรมอาชีพ กล่าวคือ
 - ก. อาชีพที่ฝึกนั้นคืออะไร ฝึกแล้วได้ผลประโยชน์อย่างไร ถ้าอาชีพที่ฝึกนั้นยุ่งยากซับซ้อน ใช้อุปกรณ์มากย่อมไม่เหมาะสมได้
 - ข. ตลาดแรงงาน ฝึกอบรมแล้ว ผู้ฝึกทำใ้เอง หรือฝึกแล้วต้องไปทำที่อื่น หรือถ้าทำใ้จะไปส่งใคร ราคาเป็นอย่างไร รายใ้คุ้มกันหรือไม่
 - ค. ทุนที่ใ้ในการฝึก หมายถึงอุปกรณ์ที่ใ้ในการฝึกและหลังจากฝึกอบรมแล้วจะหามาใ้ได้อย่างไร ใ้เงินทุนที่ใ้ไหน
 - ง. ระยะเวลาฝึกนานมากน้อยแค่ไหน ฝึกเวลาอะไร การฝึกอาชีพสำหรับผู้มีรายใ้ได้น้อย ถ้าใ้เวลานาน และฝึกอบรมตอนกลางวันบางครั้งไม่เหมาะสม
 - จ. ผู้เข้าฝึกอบรมเป็นใคร คนที่ใ้ต้องการฝึกอาชีพเพื่อมีรายใ้จริง ๆ นั้น ส่วนมากจะเป็นคนจน ไม่มีเวลาว่าง ต้องไปทำมาหากิน
 - ฉ. อื่น ๆ เช่น เงื่อนไขในการฝึก สภาพการฝึกขัดกับความเป็นอยู่ของพวกเขาหรือไม่ เป็นต้น
- สิ่งเหล่านี้การเคหะแห่งชาติ น่าจะนำมาพิจารณา แต่ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติการ เคหะแห่งชาติจะนำหน่วยงานที่มีความพร้อมในการฝึกอาชีพ ประเภทใดประเภทหนึ่ง เข้ามาฝึกอบรมเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานนั้นก็มุ่ง เฉพาะจำนวนเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานนั้น และหลักสูตรของการฝึกอบรมก็เป็นหลักสูตรที่กำหนดไว้ ในแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยการเคหะแห่งชาติไม่สามารถ เสนอแนะหรือปรับปรุงโครงการฝึกอบรมนั้นให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพของตลาดใ้ ทำให้มีผู้มาใช้บริการจากโครงการฝึกอาชีพน้อย

ทั้งนั้นในการจัดโครงการปิกนิกนั้น การเคหะแห่งชาติควรมีการวิเคราะห์ ถึงตลาดแรงงานของชุมชนและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก่อน จึงค่อยเสนอแนะประเภทวิชา ปิกนิกให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ และความพร้อมเข้ามาดำเนินการเป็นโครงการ ๆ ไป

2) ปัญหาจากกรณีที่ไม่มีผู้มาใช้บริการโครงการ เงินกู้อยู่เลย จากการศึกษาพบว่า ไม่มีผู้อยู่อาศัยที่เป็นตัวอย่างมาใช้บริการโครงการ เงินกู้ยืม ค่าจ้างที่ 42 เพราะจำนวนของผู้ที่มีสิทธิกู้ยืมมีจำกัดมาก ทั้งนี้เกิดจาก

ก. เงื่อนไขของธนาคารกรุงไทยซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิ นั้นจะต้องมีผู้มาค้ำประกันเงินกู้ยืมอย่างน้อย 2 คน ซึ่งจะต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนและเป็น ผู้มีรายได้ประจำคือเงินเดือนหรือมีเงินนั้นก็จะต้องมีกิจการค้าของตนเองที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งจำนวนคนที่มียาได้ประจำเป็นเงินเดือนหรือมีกิจการค้าที่จดทะเบียนในชุมชนแออัดมีจำกัด และบุคคล เช่นนั้น จะค้ำประกันผู้กู้ได้เพียงหนึ่งคนเท่านั้น นอกจากนั้นการค้ำประกันต้องไปค้ำ ประกันที่ธนาคาร ซึ่งถ้าผู้ค้ำประกันสมรสแล้วก็ต้องนำคู่สมรสไปค้ำ

ข. ผู้กู้จะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนนั้น ไม่นานกว่า 5 ปี

ค. ผู้กู้จะต้องกู้เงินเพื่อประกอบธุรกิจการค้าเท่านั้น

ง. ผู้กู้ต้องได้รับความเห็นชอบจากเศรษฐกิจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่

ของการเคหะแห่งชาติ

นอกจากนั้นยังต้องใช้เวลาคอยนานกว่าจะไ้เงินกู้ ซึ่งอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ ประกอบคนยากจนจริง ๆ ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดไม่มีหลักฐานทะเบียนบ้าน ซึ่งจะใช้ในการกู้ยืม ข้อจำกัดเหล่านี้การเคหะแห่งชาติควรที่จะพิจารณาหาทางแก้ไข เพราะโครงการ นี้เป็นที่ต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชนมาก โดยการเคหะแห่งชาติ ควรที่จะมีบุคลากร ค้ำประกันทางค้ำนี้โดยตรง และให้การตัดสินใจพิจารณาการค้ำประกันเงินกู้เป็นหน้าที่ ของผู้อำนวยการฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด ทั้งนี้เพื่อจะไ้คล่องตัวและโครงการนี้ก็มีหน่วย งานธนาคารกรุงไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งผลของโครงการนี้จะก่อให้เกิด เงินทุนหมุนเวียนในชุมชนและการจ้างงานอย่างคอบเนื่องสูง

3) ปัญหาจากผู้ที่มิใช่สมาชิกโครงการจำหน่ายสินค้าราคาถูกน้อย จากการศึกษาพบว่ามีผู้อยู่อาศัยร้อยละ 14.85 (ตารางที่ 44) เท่านั้นที่มาใช้บริการโครงการนี้ ทั้ง ๆ ที่โครงการนี้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนพอใจมาก (ในชุมชนหัวรถจักรศึกแดง และชุมชนวัดไผ่เงิน การเคหะแห่งชาติยังไม่สามารถจัดดำเนินการให้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางค่านงงบประมาณ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานขององค์การคลังสินค้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่นี้โดยตรง) ดังนั้นการเคหะแห่งชาติควรขอความช่วยเหลือจากองค์กร เอกชน ห้างร้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือในด้านการตลาดให้มากยิ่งขึ้น

จากการที่โครงการทางบ้านเศรษฐกิจทั้ง 3 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่สำคัญ และมีการจัดดำเนินการในชุมชนเกือบทุกชุมชน แต่มีผู้ใช้บริการจากโครงการเหล่านี้น้อย และไม่มีมาใช้บริการเลย ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการเคหะแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินโครงการทางบ้านเศรษฐกิจ เพราะไม่สามารถให้ผู้อยู่อาศัยส่วนมากมาใช้บริการจากโครงการเหล่านี้ เพื่อเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของผู้อยู่อาศัยตามวัตถุประสงค์ของการจัดดำเนินการทางบ้านเศรษฐกิจได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2. ปัญหาจากภายในองค์กร

2.1 ปัญหาคำแนะนำการวางแผน

2.1.1 การวางแผนในการดำเนินงานเป็นการวางแผนจากเบื้องบน ในระดับผู้บริหารขาดฐานความศรัทธาการปฏิบัติจากผู้อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้แผนงานที่ได้มามีผล ในทางปฏิบัติน้อย กล่าวคือ ในการวางแผนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติซึ่งรัฐสภาพของปัญหาและ อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย

2.1.2 การวางแผนมิได้คำนึงถึงสมรรถภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานครหรือเขต และมีใ้มีการพิจารณาการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีการใช้งานสิ่งก่อสร้างให้เกิดประโยชน์ซึ่ง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่า ประโยชน์ เช่น การที่การเคหะแห่งชาติสร้างโรงพักชยะแล้วไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จาก โรงพักชยะที่ก่อสร้างขึ้นไว้เลย ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครละเลยไม่ปฏิบัติตาม หน้าที่ คือไม่มาเก็บขยะตามกำหนดจากโรงพักชยะ จึง เกิดกลิ่นรบกวนผู้อยู่ใกล้เคียง เกิด ความไม่พอใจขึ้น และทำลายโรงพักชยะ ซึ่งต่อมาโรงพักชยะที่สร้างไว้จึงถูกขอร้องให้ เลิกใช้

2.2 ปัญหาการประสานงาน

2.2.1 การขาดการประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งมีสาเหตุมาจาก

ก. ผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดสิ นใจในการปรับปรุงชุมชนของคน เพราะตั้งแต่ก่อนการดำเนินงานในระยะแรกของการเคหะ แห่งชาติไม่เอื้ออำนวย ทำให้การก่อสร้างไม่ถูกต้องตรงกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยใน ชุมชน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติขอความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัย จึง ใ้รับ การปฏิเสธ

ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน
- ทางเท้าและทางระบายน้ำ ในการดำเนินการก่อสร้างบางช่วงเจ้าของบ้านไม่ ยินยอมรื้อรั้วหรือสิ่งกีดขวางออก จึงต้องสร้างเล็กกว่าที่กำหนดในแบบหรือค้คบางส่วนของ ทางเท้าออกไป

— โรงพักชยะ การเคหะแห่งชาติไม่สามารถสร้างโรงพักชยะได้ในบางชุมชน เพราะเจ้าของบ้านบริเวณที่จะตั้งโรงพักชยะไม่ยินยอม นอกจากนั้นโรงพักชยะที่สร้างขึ้น ในหลายชุมชนมิได้มีการใช้ประโยชน์เลย ทั้งนี้เพราะผู้อยู่อาศัยในชุมชนมิได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจว่า ควรจะให้มีการสร้างโรงพักชยะหรือไม่ หรือจุดที่ตั้งของโรงพักชยะอยู่ที่ใด

— ทุ้เก็บอุปกรณ์ภัยเพลิง การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการสร้างขึ้นไว้ในชุมชน แต่ปรากฏว่ามีมิได้มีการใช้ประโยชน์จากทุ้เก็บอุปกรณ์ภัยเพลิง เนื่องจากมีการทุบทำลายทุ้เก็บเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้อยู่อาศัยในชุมชนมิได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ จึงทำให้ไม่รู้สึกรักและหวงแหนสาธารณสมบัติของชุมชน

หมายเหตุ ปัญหาเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นแล้วในโครงการตั้งแต่ปี 2524 เนื่องจากการเคหะแห่งชาติ ได้ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเข้ามามีส่วนในการพิจารณาแบบร่างก่อสร้างก่อนการออกแบบและประมาณราคา

ข. แนวความคิดหรือภาพจน์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนต่อหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ คือการรื้อล้างและสร้างแฟลตชั้นแทนที่ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนต้องการทำให้ไม่สามารถประสานงานกับผู้อยู่อาศัยได้ กล่าวคือ ในระยะสำรวจและดำเนินการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติและผู้รับเหมาประสบปัญหาการต่อต้านและความไม่ร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชน เช่น มีการชักชวนข่มขู่ไม่ให้ช่างของบริษัทเข้ามาดำเนินการ ทั้งนี้เพราะความไม่เข้าใจของผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ และเกรงกลัวว่าการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่จะได้รื้อและสร้างแฟลตชั้นแทนที่ภายหลัง ดังนั้นการดำเนินงานในระยะแรก จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหานี้ก็เนื่องมาจากการขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี กล่าวคือ การเคหะแห่งชาติขาดการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้ทราบ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้การประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติและผู้อยู่อาศัยในชุมชนในระยะแรกไม่สามารถดำเนินการได้

ปัญหานี้มิได้เกิดขึ้นแล้วในโครงการตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา เนื่องจากการ
 เเคหะแห่งชาติ มีการประชาสัมพันธ์ที่ดีขึ้น คือก่อนที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ ในชุมชน
 การ เเคหะแห่งชาติ จะจัดประชุมผู้อยู่อาศัยในชุมชนและมีการประชาสัมพันธ์เบื้องต้นให้
 ผู้อยู่อาศัยทราบถึงจุดมุ่งหมายในการเข้ามาดำเนินงาน หลังจากนั้นก็จะมีการประชา-
 สัมพันธ์ถึงโครงการต่าง ๆ ที่การ เเคหะแห่งชาติจะเข้ามาดำเนินการในชุมชน พร้อมกับ
 การฉายสไลด์และภาพยนตร์ประกอบถึงการดำเนินโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดแห่งอื่น
 ที่ได้ดำเนินการไปแล้วในผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้ทราบ และได้มีการจัดกิจกรรมการชุมชน
 โดยให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเป็นผู้เลือก เพื่อเป็นตัวแทนในการติดต่อกับประสานงานในการ
 ดำเนินโครงการต่าง ๆ นอกจากนั้นยังให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ
 พิจารณาแบบก่อนการก่อสร้างอีกด้วย

2.2.2 การขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ต่างลักษณะงานและ
 เจ้าหน้าที่ต่างระดับในการ เเคหะแห่งชาติ กล่าวคือมีปัญหาบางปัญหาที่กลุ่มผู้ปฏิบัติงานมี
 ความคิดเห็นขัดแย้งกันและมีได้มีการตกลงหรือทำความเข้าใจให้เรียบร้อยก่อนการปฏิบัติงาน
 เพราะขาดการประสานงานกันเอง หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของการ เเคหะแห่งชาติ
 เข้าเยี่ยมสนทนากับผู้อยู่อาศัยในชุมชนและให้สัญญาว่าทางการ เเคหะแห่งชาติจะทำบางสิ่ง
 บางอย่างให้แก่ชุมชน โดยมีได้มีการปรึกษาเจ้าหน้าที่สนามประจำชุมชน ซึ่งสัญญาเหล่านั้น
 บางข้อเจ้าหน้าที่สนามไม่อาจทำให้ชุมชนได้ หรืออาจเป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับแนวทางและวิธีการ
 ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด สิ่งเหล่านี้ทำให้การทำงานของ
 เจ้าหน้าที่ยากยิ่งขึ้น และเป็นผลให้เกิดความไม่ เชื่อถือและคลางแคลงใจ เกี่ยวกับการ
 ดำเนินงานของการ เเคหะแห่งชาติที่ชุมชน

¹สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "รายงานการประเมินผล
 การปรับปรุงชุมชนแออัดของการ เเคหะแห่งชาติ ระยะที่ 2-3", กรกฎาคม 2525 :
 หน้า 18.

2.3 ปัญหาขั้นตอนในการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด ปรากฏว่าการเคหะแห่งชาติ ประสบปัญหาทางขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

2.3.1 วิธีการขอกู้งบประมาณในการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติจะใช้ราคามาตรฐานก่อสร้างครัว ครัวเดียวจำนวนครัว โดยไม่มีการสำรวจสภาพพื้นที่และกำหนดมาตรฐานว่าจะปรับปรุงแบบใด ซึ่งอาจทำให้งบประมาณที่ได้ รับจัดสรรสูงหรือต่ำกว่าราคาที่ประมูลได้ ซึ่งถ้างบประมาณที่ขอกู้ไว้ไม่เพียงพอในการดำเนินงานก็จะต้องดำเนินการขออนุมัติส่วนที่เกินจากคณะรัฐมนตรีใหม่ ทำให้ต้องเสีย เวลาและการทำงานต้องล่าช้าไป

2.3.2 ระยะเวลาหลังจากการประชาสัมพันธ์โครงการ ประชุมชาวบ้านเลือกกรรมการแล้ว การเคหะแห่งชาติใช้เวลาในการออกแบบ งบประมาณราคาประมูล การก่อสร้างประมาณ 4 เดือน เนื่องจากบางโครงการการเคหะแห่งชาติประสบปัญหา การประมูลไม่ไ้ เพราะราคาสูงกว่าราคากลางของการเคหะแห่งชาติ ทำให้ต้อง เปิดประมูลหลายครั้ง ระยะเวลาที่นานออกไปอีก บางโครงการใช้เวลาถึง 1 ปีกว่า หรือ บางครั้งการเคหะแห่งชาติก็ต้องยอมรับราคาที่บริษัทเสนอมาสูงกว่าราคากลางของการ เคหะแห่งชาติ (เพราะหาผู้ประมูลไม่ไ้แล้ว) ซึ่งต้องคิดคือขอใช้เงินที่เกินดังกล่าวคือ คณะรัฐมนตรีทำให้เสียเวลานานกว่าจะไ้รับอนุมัติและเริ่มดำเนินการก่อสร้างไ้ ผล จากการที่ขั้นตอนในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติล่าช้า ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชน เกิดความไม่แน่ใจในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ของการเคหะ แห่งชาติที่รับผิดชอบในการปรับปรุง ล่าช้าใจในการปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถตอบ คำถามของผู้อยู่อาศัยไ้ได้อย่างมั่นใจ

2.3.3 ระบบและวิธีการปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วย งานของรัฐต้องผ่านหลายขั้นตอน ทำให้การดำเนินงานไม่รวดเร็วและคล่องตัว เช่น การ ขอลงหรือเพิ่มการก่อสร้าง ต้องอยู่ในอำนาจของผู้อนุมัติ โดยจะต้องทำเรื่องผ่านแผนก กอง ฝ่าย ไปยังผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ถ้าวางเงินเกินอำนาจผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ก็ต้องเสนอไปยังคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งทำให้เสียเวลามาก

2.3.4 กระบวนการดำเนินงานในการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติขาดความยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น การเคหะแห่งชาติไม่สามารถสร้างทางเท้าในชุมชนวัดไค้ไค้สำเร็จ เนื่องจากมีอยู่ช่วงหนึ่งของการก่อสร้างเจ้าของที่ดินยินยอมให้สร้างทางเท้าไม่ไค้เท่านั้น แต่การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องสร้างทางเท้าคอนกรีตและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแบบไค้ เนื่องจากไค้ประมูลไปเรียบร้อยแล้ว

2.3.5 ในทางปฏิบัติจริง ขั้นตอนในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติขาดการประสานกัน เช่น ที่ชุมชนวัดไค้ การเจรจาทางก้านที่ดินยังไม่สำเร็จก็ดำเนินการออกแบบและประมูลแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างทางเท้าขาดหายไปช่วงหนึ่ง เพราะเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้สร้างทางเท้าคอนกรีต

2.4 ปัญหาการดำเนินงานทางก้านเศรษฐกิจและสังคม

2.4.1 ชุมชนกลางทางก้านสังคมและเศรษฐกิจในการดำเนินงาน กล่าวคือ ปริมาณงานและเจ้าหน้าที่ทางก้านสังคมไม่ไค้สัดส่วนกัน(พ.ศ.2526) กองพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีเศรษฐกิจเพียง 2 คน และเจ้าหน้าที่ทางสังคมประมาณ 15 คน ซึ่งต้องทำหน้าที่ดูแลชุมชนเฉพาะคามโครงการปี 2521 - 2524 ถึง 60 กว่าชุมชน (พ.ศ.2526 มีประมาณ 100 ชุมชน) ซึ่งทำให้การดูแลชุมชนทำไค้ไม่ทั่วถึง และจากการที่ชาคมกลางทางก้านสังคมจึงทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ก้านสังคมไม่ไค้มีการศึกษาชุมชนอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ ทำให้ขาดความเข้าใจชุมชน ในการวิเคราะห์ความเป็นไปไค้ในการดำเนินโครงการแต่ละโครงการ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ก้านสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันบางคนยังขาดแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานกับชาวบ้าน ชาคมบุษยสัมพันธ์ไค้

2.4.2 การดำเนินงานทางก้านเศรษฐกิจและสังคมของการเคหะแห่งชาติเป็นการดำเนินงานตามลักษณะความต้องการของชุมชนและความพร้อมของหน่วยงานที่สนับสนุนเท่านั้น มิไค้มีการคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดของโครงการต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้อยู่อาศัยไม่สามารถไค้บริการจากโครงการนั้น ๆ ไค้ เช่น โครงการฝึกอาชีพและโครงการเงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดย่อย

2.4.3 จากวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนซึ่งการเคหะแห่งชาติ
ได้ใช้โครงการตั้งแคปซูลประมาณ 2523 มีปัญหา ดังนี้¹

ก. ในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ จำเป็น
ต้องมีบทบาทสูงมาก ในการดำเนินการเลือกตั้งและต้องการความเอาใจใส่และความ
ยุติธรรมจากเจ้าหน้าที่เป็นอันมาก หากการเคหะแห่งชาติถอนตัวออกจากชุมชนแล้วจะไม่มี
ผู้ใดทำหน้าที่นี้ได้

ข. ในกรณีที่ชุมชนที่เข้าไปดำเนินการมีการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม
เป็นพวกมากและมีการขัดแย้งกัน โอกาสที่คนเข้ากันไม่ได้จะได้รับการเลือกให้มาอยู่ในคณะ
กรรมการเดียวกันและต้องร่วมกันทำงานมีสูง ซึ่งจะทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพได้

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "รายงานการประเมินผล
การปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ระยะที่ 2-3," กรกฎาคม 2525: หน้า 16.