



การดำเนินงานโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดของการ เคหะแห่งชาติ

ทั้งนี้กล่าวแล้วว่ารูปแบบในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดของการ เคหะแห่งชาติ
เท่าที่ผ่านมาจะใช้วิธีรื้อล้างที่อยู่อาศัยเดิม วางผังบริเวณใหม่จัดเป็นที่อยู่อาศัยแบบแฟลต
ซึ่งประสบผลสำเร็จน้อยมาก เพราะนอกจากจะเป็นการทำลายที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้วให้หมด
ไป และมีผลกระทบโดยตรงอย่างรุนแรงต่อการดำรงชีวิตของผู้อยู่อาศัยแล้ว ยังทำให้เกิด
ปัญหาตามมาหลายประการคือ

1. ปัญหาเรื่องเงินที่จะนำมาชดเชยค่ารื้อถอนและก่อสร้างใหม่ ซึ่งรัฐ
จะต้องลงทุนอย่างมหาศาล การรื้อล้างชุมชนแออัดแล้วสร้างอาคารแบบแฟลตชั้นแทน
มีค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูงถึง 100,000 บาท ในขณะที่การปรับปรุงชุมชนแออัดเสียค่าใช้จ่าย
ต่อหน่วยเพียง 5,000 บาทเท่านั้น¹ นอกจากนั้นแล้วการรื้อล้างชุมชนแออัด
ถือได้ว่าเป็นการทำลายทรัพยากรของชาติที่ลงทุนไปแล้ว ซึ่งได้แก่ อาคาร ถนน
ทางเท้า ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ จากการประเมินค่าของสิ่งก่อสร้างในชุมชนแออัด
โดยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ใน พ.ศ. 2518 สิ่งก่อสร้างเหล่านี้มีมูลค่าถึง 1,400
ล้านบาท² ในกรณีที่ดินเป็นของเอกชน ควรซื้อกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อความสะดวกในการ
ปรับปรุง รัฐจะต้องจ่ายเงินสูงมาก เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ชุมชนแออัดตั้งอยู่ใจกลาง
เมืองซึ่งสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้มากมายทำให้ที่ดินมีราคาสูงมาก

2. ถ้าพิจารณาถึงปริมาณการชดเชยค่ารื้อถอนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

¹การเคหะแห่งชาติ, "แผนงานเร่งรัดของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2522-2525," หน้า 5.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ของคนทุกระดับรายได้ ซึ่งมีอยู่มหาศาล¹ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการสร้างอาคารแบบแฟลทให้ผู้มีรายได้น้อยจะไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้ เพราะผู้มีฐานะปานกลางและสูงกว่ายอมจะเข้ามาแย่งที่อยู่อาศัยในอาคารแบบแฟลทจากคนยากจน ในขณะที่คนยากจนจริง ๆ อาจไปสร้างบ้านอยู่ในชุมชนแออัดแห่งใหม่โดยใช้วัสดุก่อสร้างที่มีราคาถูก และทำการก่อสร้างเอง ซึ่งสำหรับคนที่ยากจนย่อมเป็นการประหยัดและเหมาะสมกว่าที่จะมาเสียค่าเช่าสูงกว่าเดิมเพื่ออยู่อาศัยในอาคารแบบแฟลท ทั้งนี้ ความความเป็นจริง การรื้อล้างชุมชนแออัดแล้วสร้างอาคารแบบแฟลทให้ผู้มีรายได้น้อย เป็นเพียงการย้ายคนจากชุมชนแออัดแห่งหนึ่งไปเพิ่มจำนวนคนในชุมชนแออัดแห่งอื่น หรือสร้างชุมชนแออัดแห่งใหม่ขึ้นเท่านั้นเอง

3. ในกรณีที่อาคารแฟลทนั้นสร้างอยู่ในท้องที่อื่นห่างจากที่คั้งของชุมชนแออัดเดิม ผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่นเนื่องจากปัญหาความห่างไกลจากสถานที่ทำงานและแหล่งที่ทำมาหากิน ซึ่งเป็นการเพิ่มรายจ่ายในการเดินทางและสำหรับบางคนหมายถึงการสูญเสียงาน

4. การย้ายเข้าอยู่ในอาคารแฟลท ทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเดิม ซึ่งเคยประกอบอาชีพ ณ บริเวณที่อยู่อาศัยจะไม่มีโอกาสประกอบอาชีพดังกล่าวอีก แม้จะมีการจัดบริเวณพาณิชยกรรมให้ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเบื้องต้นสูงเกินความสามารถ

5. การย้ายขึ้นไปอยู่แฟลทยังทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเดิม ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายขึ้นอีกหลายอย่าง เช่น ต้องใช้เตาแก๊สสำหรับหุงหาอาหารแทนเตาถ่านที่ใช้อยู่เป็นปกติ, จ่ายค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเนื่องจากอาคารแบบแฟลทส่วนมากมีหน้าต่างน้อย, แสงสว่างไม่ค่อยเพียงพอ ฯลฯ สิ่งดังกล่าวมานี้เป็นการเพิ่มรายจ่ายโดยที่รายรับยังเท่าเดิม

¹ ประมวลบทความความชุกแคลนอาคารที่อยู่อาศัย ปรากฏว่ามีความชุกแคลนอาคารที่อยู่อาศัยจำนวน 108,384 หลังในปี 2516 และ 127,634 หลังในปี พ.ศ. 2522 ดู วิญญู วิจิตรวาทการ และผู้ร่วมงานวิจัย, "การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร" จักรพิมพ์ไทยหน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2519, หน้า 123 - 127.

6. ในการย้ายเข้าอยู่ในอาคารแบบแฟลต ยังมีปัญหาบ้านสังคมอีกประการหนึ่งกล่าวคือ การเข้าอยู่แฟลตอยู่อาศัยต้องจับสลาก กังนั้น แทนที่จะได้อยู่ท่ามกลางญาติพี่น้องเพื่อนฝูงที่ให้ความอบอุ่นและความปลอดภัย ผู้เข้าอยู่อาศัยในอาคารแฟลตจะอยู่ท่ามกลางคนอื่นที่ไม่เคยรู้จักหรือคุ้นเคยกัน สภาพของสังคมที่เคยเห็นอกเห็นใจและช่วยเหลือซึ่งกันและกันจะเปลี่ยนไปในทางที่เลวลง

จะเห็นได้ว่าวิธีการการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยการรื้อล้างแล้วย้ายผู้อยู่อาศัยในชุมชนไปอยู่อาคารแบบแฟลตนั้น เป็นแนวความคิดที่มีข้อบกพร่องโดยให้ความสำคัญกับปัญหาทางกายภาพมากเกินไป และคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นเสมือนวัตถุ จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาซึ่งที่กล่าวมาแล้ว และเป็นปัญหาที่การเคหะแห่งชาติได้พยายามปรับปรุงแก้ไขจนได้แนวความคิดใหม่ขึ้นมาว่า หากให้ชุมชนแออัดอยู่ต่อไปได้ โดยปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะเป็นการแก้ปัญหาลงทุนของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ได้อยู่ที่เดิมและแก้ปัญหาการลงทุนของรัฐไปด้วย

โดยการปรับปรุงตามแนวความคิดใหม่นี้จะเป็นการปรับปรุงให้อยู่ในพื้นที่เดิมอาศัยสภาพความเป็นอยู่เดิม และจะนำบริการด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเข้าไปทำการพัฒนาในชุมชนแออัด เช่น การปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า ฯลฯ รวมถึงการประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการจัดหาเงินทุน และอัตรากำลัง ในโครงการส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและกิจกรรมทางสังคมของชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุดมุ่งหมายของการปรับปรุงชุมชนแออัด

จุดมุ่งหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จะเป็นหลักใหญ่ ๆ ที่การเคหะแห่งชาติใช้ ในการพิจารณาปรับปรุงชุมชนแออัดโดยทั่วไป ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายอื่น ๆ ที่เหมาะสมเข้าไปอีกได้¹

1. ปรับปรุงสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ ฯลฯ โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป เช่น ทางสัญจร การระบายน้ำ
3. เพิ่มรายได้ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจหมายถึง การเพิ่มความสามารถในการหารายได้เพิ่มขึ้นหรือลดรายจ่ายลง โดยการส่งเสริมอาชีพ หาเงินให้กู้เพื่อการลงทุน
4. ส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เพื่อจุดประสงค์ ในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเอง
5. พยายามยกระดับการครองชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยการวางแผนช่วยเหลือการปรับปรุงที่อยู่อาศัย, การศึกษา, การบริการชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือปัญหาของครอบครัว
6. สนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีหลักประกันในเรื่องที่อยู่อาศัยในระยะยาว

¹การเคหะแห่งชาติ, "แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม พ.ศ. 2520-2524"

7. ให้ความยืดหยุ่นในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัดโดยการจัดหาที่อยู่ใหม่
ไว้ในราคาถูก

8. ไม่สนับสนุนให้รื้อล้างชุมชนแออัดเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยชั้นใหม่ทดแทน
โดยไม่จำเป็น เพราะหลักการปรับปรุงชุมชนแออัด คือการให้ผู้อยู่อาศัยปรับปรุงตัวเอง
โดยการกระตุ้นที่ถูกต้อง

จากจุดมุ่งหมายโดยทั่วไป ๆ ไปดังกล่าวข้างต้นสามารถจำแนกออกได้เป็น
3 โครงการหลัก คือ

- โครงการปรับปรุงทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม
- โครงการปรับปรุงทางกายภาพ
- โครงการปรับปรุงทางด้านการครองชีพ

ซึ่งแต่ละโครงการจะต้องประสานงานกันอย่างเหมาะสม การปรับปรุงแต่ละ
โครงการอย่างถูกวิธีการจะ เป็นแนวทางที่ดีให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ได้มีการปรับปรุง
ตัวเองให้ดีขึ้นและลดสภาพความเสื่อมโทรมลง กลายเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยได้อย่างสุขสบาย
พอควรแก่สภาพต่อไป

นโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด¹

แนวนโยบายการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดที่ยึดถือเพื่อการวางแผนและแนว
ทางการปฏิบัติการของการเคหะแห่งชาติมีดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงชุมชนแออัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในอนาคต
2. การปรับปรุงทางกายภาพ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เป็นหน้าที่
ของรัฐที่จะก่อให้เกิดการสนับสนุน

¹การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ

3. ปรับปรุงทางด้านการธุรกิจและสังคมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของผู้
อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีขึ้น
4. ปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน เพื่อให้ความมั่นคงกับผู้อยู่อาศัย
5. เป็นแกนกลางในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และประชาชน
ในการปรับปรุงชุมชน

ผลที่จะได้รับจากการปรับปรุงชุมชนแออัด¹

1. เป็นการแก้ไขปัญหาเสื่อมโทรมในชุมชนแออัด เท่าที่ผ่านมาหน่วยงาน
ของรัฐไม่มีโอกาสเข้าไปให้บริการในชุมชน ในด้านสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ
ผู้อยู่อาศัยต้องแสวงหามาเอง ทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ต้องสิ้นเปลืองมาก และยัง
ทำให้ชุมชนเลวร้ายลงไปทุกที การปรับปรุงจะช่วยให้สภาพแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น
ไม่เป็นที่น่ารังเกียจต่อสังคมอีกต่อไป และผู้มีรายได้น้อยได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง
2. เป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยการแก้ปัญหาค้นหาการครอบครองที่ดิน
เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของตน เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้อยู่อาศัย
ได้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง ประกอบกับการปรับปรุงทางด้านสภาพแวดล้อมจะ
ช่วยให้ลดความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ลง อันจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น
3. เป็นการเพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อย การปรับปรุงสาธารณสุขโลกต่าง ๆ
และการปรับปรุงทางด้านการธุรกิจและสังคม จะช่วยให้เกิดการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม
กรรมในครัวเรือน เช่น มีการส่งเสริมอาชีพ มีการขนส่งสะดวกขึ้น มีน้ำประปา ไฟฟ้า
เพียงพอ นอกจากนั้นยังเป็นการลดรายจ่ายด้านสาธารณสุขโลก สาธารณูปการ ที่ผู้อยู่
อาศัยเคยจัดหาเอง นอกจากนั้น การปรับปรุงชุมชนแออัดจะ เน้นเรื่องการใช้แรงงาน
ของผู้อยู่อาศัยเพื่อเพิ่มรายได้ทางตรงอีกด้วย

¹การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ

4. เป็นการแก้ปัญหาสังคม ในชุมชนแออัดไทยทั่วไป ยังขาดสถานศึกษา สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน การสาธารณสุข การป้องกันยาเสพติดให้โทษ การวางแผนครอบครัว การใช้แรงงานเด็ก ฯลฯ ซึ่งการพัฒนาโครงการบ้านสังคมจะมีผลกระทบยาว ในการแก้ปัญหาสังคม ในชุมชนแออัดอย่างใกล้ชิดและเป็นจำนวนมากอีกด้วย

5. เป็นการสร้างทัศนคติที่กระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีเป็นจำนวนมากจะมีความรู้สึกที่รัฐบาลมิได้มีการทอดทิ้งให้พวกคนอยู่กันอย่างยถากรรม การปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยมีความหวังและรู้สึกว่าได้รับการบริการและดูแลจากรัฐบาล ทำให้เสถียรภาพของการเมืองของรัฐบาล มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

แผนงานการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ

1. แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม(ท.ศ. 2520-2524)¹

แผนงานนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อกำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร ตามแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น โดยการเคหะแห่งชาติได้ประสานงานกับกองผังเมือง กรุงเทพมหานครในการจัดทำแผนงานนี้ขึ้น

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2520 การเคหะแห่งชาติโดยสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้วางเป้าหมายของการปรับปรุงชุมชนแออัด 5 ปี (ท.ศ. 2520-2524) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการและให้นำเข้าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (ท.ศ. 2520-2524) และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐ ทั้งนี้ คือ

ชุมชนแออัดจำนวน 40,000 ครอบครัว ในกรุงเทพมหานครจะเป็นเป้าหมาย 5 ปีแรกของการเคหะแห่งชาติที่จะทำการปรับปรุง ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้พิจารณาจากความเป็นไปได้และกำลังคน ตลอดจนเงินทุนในการดำเนินงานเป็นหลัก ดังแสดงในการร่างที่ 1.

¹การเคหะแห่งชาติ, แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ท.ศ. 2520-2524, หน้า 5/2.

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนครอบครัวในชุมชนแออัดที่จะปรับปรุง พ.ศ. 2520 - 2524

พ.ศ.	จำนวนชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว
2520	24	6,000
2521	24	6,000
2522	32	8,000
2523	40	10,000
2524	40	10,000
รวม	160	40,000

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

หมายเหตุ : ชุมชนแออัดแต่ละแห่งมีจำนวนครอบครัวประมาณ 250 ครอบครัว โดยเฉลี่ย ยกเว้นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ เช่น คลองเกย กิ่งเพชร

แผนงานปรับปรุงชุมชนแออัด 5 ปี ทั้งกล่าวไว้ถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลงใหม่ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่

2. แผนเร่งรัดของการเคหะแห่งชาติ(พ.ศ. 2522-2525)

เนื่องจากแผนการปรับปรุงชุมชนแออัด 5 ปี (2520 - 2524) ถูกยกเลิก และเปลี่ยนแปลงใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ โดยให้นำมารวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนเร่งรัดของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2522-2525 แผนดังกล่าวเป็นแผนที่เกิดจากนโยบายของรัฐ ที่มุ่งจะเร่งระดมทรัพยากร และสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้น้อยกว่า 2,500 บาท¹ ลงมาก่อน โดยรัฐจะให้งบประมาณใน

การดำเนินงานตามแผนรวม 1,500 ล้านบาท¹ ซึ่งแบ่งเป็นส่วนใหญ่ใช้ในการปรับปรุง
แหล่งเสื่อมโทรมจำนวน 26,000 หน่วย (ดังแสดงในตารางที่ 2) รวม 130 ล้านบาท²
ซึ่งเฉลี่ยต่อหน่วย 5,000 บาท³

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนครอบครัวที่เป็นเป้าหมายในการปรับปรุงตามแผนเร่งรัด

พ.ศ. 2522-2525

(ได้รับอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2521)

	จำนวนชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	เป้าหมายในการปรับปรุง
พ.ศ. 2521	10	4,536	4,500 (3,584)
พ.ศ. 2522	21	4,745	4,500
พ.ศ. 2523	22	5,199	5,000 (4,000)
พ.ศ. 2524-2525	-	-	12,000 (8,000)

เป้าหมายของการปรับปรุง รวม 26,000 หน่วย

หมายเหตุ ตัวเลขใน () เป็นจำนวนครอบครัวที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก ส่วน
ที่เหลือเป็นงบประมาณของรัฐบาล

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงชุมชนแออัดให้ได้ 26,000 หน่วย
ตามแผนเร่งรัดปี พ.ศ. 2522-2525 สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จึงได้จัดสรร
และคัดเลือกชุมชนเพื่อทำการปรับปรุงจากจำนวนชุมชนแออัดที่ได้ทำการสำรวจใหม่ตั้งแต่
ตุลาคม 2518 จนถึงเมษายน 2523 รวมทั้งสิ้น 287 หน่วย ตามรายละเอียดดังนี้⁴

¹ การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม." วารสารการเคหะแห่งชาติ
(2524) : 11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

ตารางที่ 3 รายละเอียดชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครที่สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้เริ่มทำการสำรวจตั้งแต่ตุลาคม 2518-เมษายน 2523 จำนวน 287 แห่ง มีดังนี้

ลำดับที่		พ.ศ. ในการปรับปรุง	จำนวน ชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	เป้าหมายในการปรับปรุง	หมายเหตุ
1	ชุมชนแออัดที่ถูกต้องโครงการถนนคึกเข้าน		20	2,700		
2	ชุมชนแออัดที่ถูกต้องหรืออาจ ทรุดโทรมเล็กน้อย		24	5,328		
3	ชุมชนแออัดที่เป็นชุมชนหนาแน่นและไม่ทรุดโทรมมาก		38	8,721		
4	ชุมชนแออัดที่มีโอกาสเปลี่ยนแปลงสภาพ ¹		15	1,781		
5	ชุมชนแออัดที่เป็นที่กินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ²		15	2,867		
6	เจ้าของที่ดินของ เอกชนที่ไม่ยินยอมให้ทำการปรับปรุง ³		10	2,250		
	รวม		122	23,647		
7	ชุมชนแออัดที่ทำการปรับปรุงไปแล้ว	2521	10	4,536	4,500	-โครงการเงินกู้ธนาคารโลก
8	ชุมชนแออัดที่จะทำการก่อสร้าง	2522	21	4,745	4,500	-โครงการของรัฐบาลที่อยู่ในระหว่างสัญญาก่อสร้าง
9	โครงการปรับปรุงในปี 2523	2523	22	5,199	5,000	-โครงการขอเงินธนาคารโลก
10	โครงการปรับปรุงในปี 2524-2525	2524-2525	112	11,991	12,000	-โครงการขอเงินจากธนาคารโลกและโครงการ ของรัฐบาล
	รวม		287	27,071	26,000	

หมายเหตุ ¹ หมายถึงชุมชนแออัดที่อยู่ติดถนนใหญ่และมีขนาดเล็ก ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพต่อไปในอนาคตค่อนข้างสูง

² เป็นชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ และสำนักงานทรัพย์สินฯ ยังไม่ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าทำการปรับปรุง

³ เป็นชุมชนแออัดที่เจ้าของที่ดินเอกชนยังไม่ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าทำการปรับปรุง

ลำดับที่ 7-10 เป็นแผนเร่งรัดโครงการเคหะแห่งชาติปี 2522-2525 ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการปรับปรุงแล้วเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2521

งบประมาณในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติตามโครงการปี 2521-2524 ได้รับงบประมาณในการดำเนินงานเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมด โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนประกอบด้วย¹

1. เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน การเคหะแห่งชาติจะตั้งงบประมาณเสนอขออนุมัติจากสำนักงบประมาณตามโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดปี 2521 ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

2. เงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐจะให้งบประมาณในการดำเนินงานตามแผนเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525 รวม 1,500 ล้านบาท โดยเป็นส่วนที่ใช้ในการปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวน 130 ล้านบาท

3. เงินกู้ของกระทรวงการคลังจากธนาคารโลกส่วนได้เปล่า โดยรัฐจะรับภาระในการจ่ายเงินกู้จำนวนนี้ ซึ่งมี 2 ระยะคือ

3.1 เงินกู้จากธนาคารโลกระยะที่ 1 มีเงื่อนไขในการใช้โดยให้เบิกจ่ายในส่วนของค่าก่อสร้างได้ไม่เกินประมาณ 70% และให้มีการเรียกเก็บเงินทุนคืนในการปรับปรุงทางกายภาพจากผู้อยู่อาศัยในชุมชน เงินกู้จากธนาคารโลกระยะที่ 1 นี้ จะใช้ในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานในปี 2521

3.2 เงินกู้จากธนาคารโลกระยะที่ 2 มีเงื่อนไขในการใช้โดยให้เบิกจ่ายในส่วนของค่าก่อสร้างได้ไม่เกินประมาณ 75% ซึ่งจะใช้ในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2523 จำนวน 18 โครงการ และศูนย์ชุมชน 2 ศูนย์ และโครงการตามแผนงานปี 2524 จำนวน 9 โครงการ

¹ สัมภาษณ์ ศิริวรณ โควินทเศรษฐ์, หัวหน้ากองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง, 19 มกราคม 2527.

หลักการขอใช้งบประมาณในการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ¹

1. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในส่วนเงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดินและเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลังนั้น งบประมาณที่รัฐบาลจะจ่ายในโครงการปรับปรุงจะเป็นงบที่ส่งเสริมการปรับปรุงทางกายภาพ คือ การก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งประกอบด้วย ทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบกำจัดขยะ ระบบป้องกันอัคคีภัย ประมาณเฉลี่ยครอบครัวละ 5,000 บาท ส่วนการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สำหรับโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ได้มีการใช้งบประมาณทางด้านนี้ไว้ จะใช้งบประมาณจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเข้ามาดำเนินการหรือบางส่วนอาจจะให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนรับภาระไปบ้าง โดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นเพียงผู้ติดต่อประสานงานให้

นอกจากนี้ยังมีงบประมาณที่ทางการเคหะแห่งชาติจะต้องจัดหามาสมทบจะเป็นเงินกองทุนที่จะเรียกเก็บคืนในภายหลังทั้งหมด เงินกองทุนที่จะจัดขึ้นนี้ประมาณ 3,000 บาทต่อครอบครัว เงินทุนนี้จะใช้ในการจัดซื้อที่ดินเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเช่าหรือซื้อในระยะยาว เป็นเงินกู้สำหรับบำรุงที่อยู่อาศัยขยายกิจการค้าอื่น ๆ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยให้ดีขึ้น

งบประมาณเฉลี่ยครอบครัวละ 5,000 บาทนี้ใช้เป็นมาตรฐานในการขอใช้งบประมาณ ซึ่งการดำเนินการปรับปรุงนั้น การเคหะแห่งชาติอาจจะเปิดประมูลให้ผู้รับเหมาก่อสร้างดำเนินการหรืออาจจะซื้อวัสดุและใช้แรงงานที่การเคหะชาติมีอยู่ทำการก่อสร้างก็ได้ (เท่าที่ผ่านมาเป็นกรณีเปิดประมูลให้ผู้รับดำเนินการก่อสร้างเพราะสะดวกและรวดเร็วกว่า และการเคหะชาติมีแรงงานจำนวนจำกัด) งบประมาณเฉลี่ยต่อครอบครัวนี้แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

- ค่าก่อสร้างหรือค่าปรับปรุงด้านกายภาพ ซึ่งประกอบด้วยค่าวัสดุ ค่าแรงและค่าดำเนินการ (ค่าออกแบบและค่าติดตั้ง) ค่าขนส่ง ภาษีและกำไรของผู้รับเหมา 25% ของค่าวัสดุและค่าแรง

¹สัมภาษณ์ ศิริวรรณ โกวินทเศรษฐ์, หัวหน้ากองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง, 19 มกราคม 2527.

- ค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติโดยเฉลี่ยแล้วจะคิด 10% ของค่าก่อสร้างประกอบกับค่าจ้างชั่วคราว ค่าล่วงเวลา ค่าทดสอบวัสดุ และอื่น ๆ

ต่อมาในปี 2523 และ 2524 การเคหะแห่งชาติได้ขอปรับตัวเลขงบประมาณเฉลี่ยต่อครอบครัวเป็น 8,000 บาท เนื่องจากราคาวัสดุและค่าแรงสูงขึ้น แต่ทางสำนักงบประมาณได้ขอแก้ไขเหลือ 6,800 บาท โดยงบประมาณเฉลี่ยต่อครอบครัวแยกเป็น 3 ส่วน

- ค่าก่อสร้างหรือการปรับปรุงทางด้านกายภาพ
- ค่าดำเนินการของการเคหะแห่งชาติโดยเฉลี่ยจากเดิม 10% เหลือ 4% ของค่าก่อสร้าง
- ค่าสำรองราคาและอื่น ๆ คือค่าใช้จ่ายที่ทั้งสำรองไว้ในกรณีราคาวัสดุก่อสร้างและค่าก่อสร้างต่าง ๆ ที่คำนวณไว้สูงขึ้น หรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดไว้อันเป็นเหตุให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยแล้วจะคิด 10% ของค่าก่อสร้างและค่าดำเนินการ

2. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ใช้เงินกู้ธนาคารโลกนั้น ก็มีลักษณะที่ในการตั้งงบประมาณคล้าย ๆ กับโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่มีการตั้งงบประมาณอีกประเภทหนึ่งสำหรับโครงการที่มีน้ำท่วมสูง และไม่มีระบบระบายน้ำรอบ ๆ ซึ่งทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานสูง คิดเฉลี่ยครอบครัวละ 16,000 บาท สำหรับโครงการที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลกซึ่งงบประมาณเฉลี่ยต่อครอบครัวจะสูงกว่าโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะมีการตั้งงบประมาณปรับปรุงทางเศรษฐกิจและสังคม ประมาณ 7 - 10% ค่าดำเนินการประมาณ 5 - 10% สำรองราคากันกายภาพ ประมาณ 15 - 20% สำรองราคาและอื่น ๆ 15 - 31% นอกจากนี้ยังมีงบประมาณในการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ เงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดเล็ก และเงินทุนค้าประกันเงินกู้ในแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งงบประมาณทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนี้การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติเฉพาะโครงการในปี 2521 และโครงการปี 2523 เท่านั้น

สรุปหลักการในการขอตั้งงบประมาณการเคหะแห่งชาติ จะใช้งบประมาณ
 เฉลี่ยต่อครอบครัวเป็นราคามาตรฐานคูณด้วยจำนวนครอบครัวของชุมชนแออัดที่จะทำการ
 ปรับปรุง โดยนำเรื่องของงบประมาณนั้นเสนอผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักงาน
 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒนา) และสำนักงานงบประมาณ
 เพื่ออนุมัติ ซึ่งถ้าไม่อนุมัติก็จะส่งเรื่องกลับมาให้การเคหะแห่งชาติพิจารณาปรับปรุงแก้ไข
 ในรายละเอียด หลังจากได้รับอนุมัติแล้วการเคหะแห่งชาติจึงเริ่มดำเนินการได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ตามแผนเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525

โครงการ ปี	ที่มาของเงินทุนในการปรับปรุง	จำนวน ชุมชนแออัด	งบประมาณ	จำนวนครอบครัว ที่จะทำการปรับปรุง	เป้าหมายในการปรับปรุง (ครอบครัว)
2521	- เงินกู้ธนาคารโลก	5	41,520,000	3,704	} 4,500
	- เงินอุดหนุนรัฐบาล	5	5,000,000	952	
	รวม	10	46,520,000	4,656	4,500
2522	- เงินอุดหนุนรัฐบาล	21	28,832,981	4,769	4,500
2523	- เงินกู้ธนาคารโลก	18	64,462,859	4,085	4,000
	- เงินอุดหนุนรัฐบาล	1	7,480,000	1,000	1,000
	รวม	19	71,942,859	5,085	5,000
2524	- เงินกู้ธนาคารโลก	7	70,211,092	4,469	4,000
	- เงินอุดหนุนรัฐบาล	5	22,754,800	1,745	2,000
	รวม	12	92,965,892	6,214	6,000
2525	- เงินกู้ธนาคารโลก	-	83,050,049*	3,442*	} 6,000
	- เงินอุดหนุนรัฐบาล	-	29,046,600*	1,980*	
	รวม	-	112,096,649*	5,422*	6,000
	รวม			26,150	26,000

หมายเหตุ *ตัวเลขโดยประมาณ

- ที่มา : 1. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
2. กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ

จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่าเป้าหมายในการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525 มีจำนวนหน่วยรวมทั้งสิ้น 26,000 หน่วย ซึ่งถ้าไม่รวมโครงการ ในปี 2525 เพราะไม่ได้อยู่ในระยะเวลาของการศึกษาจะมีจำนวน 20,000 หน่วย ประกอบด้วย

- โครงการในปี 2521 ที่ได้ทำการปรับปรุงไปแล้ว จำนวน 4,500 หน่วย รวม 10 ชุมชน ในวงเงินงบประมาณ 46,520,000 บาท โดยใช้จ่ายเงินกู้จากธนาคารโลก และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- โครงการในปี 2522 จำนวน 4,500 หน่วย รวม 21 ชุมชน ในวงเงิน งบประมาณ 28,832,981 บาท โดยใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- โครงการในปี 2523 จำนวน 5,000 หน่วย รวม 19 ชุมชนในวงเงิน งบประมาณ 71,942,859 บาท โดยใช้จ่ายเงินกู้จากธนาคารโลกและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- โครงการในปี 2524 จำนวน 6,000 หน่วยรวม 12 ชุมชนในวงเงิน งบประมาณ 92,965,892 บาท โดยใช้จ่ายเงินกู้จากธนาคารโลกและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด แยกตามแผนงานในแต่ละปีดังนี้

1. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2521 แสดงให้เห็นในตารางที่ 5 การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงชุมชนแออัดรวม 10 โครงการ ประกอบด้วย โครงการที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก 5 โครงการ และโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 5 โครงการ รวม 4,656 หน่วย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำการปรับปรุงชุมชนพร้อมกัน 3 ตำบล คือ ตำบลการครอบครองที่ดิน ตำบลกายภาพและตำบลเศรษฐกิจและสังคม นโยบายในการดำเนินงานตามแผนปี 2521 มุ่งให้ความสำคัญต่อการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดเป็นประการแรก ทั้งนี้ ในการคัดเลือกชุมชนที่จะเข้าไปปรับปรุง จึงยึดหลักสำคัญ 6 ประการคือ¹

1. เป็นชุมชนที่ไม่มีปัญหาการเจรจากกลงกับเจ้าของที่ดิน
2. เป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร และมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น
3. มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับต่ำ จำเป็นจะต้องรีบเข้าไปปรับปรุง
4. เป็นชุมชนที่ได้รับการเห็นชอบจากธนาคารโลก

¹การเคหะแห่งชาติ, "คู่มือการปรับปรุงชุมชนแออัด" 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 6.

5. ถ้าชุมชนใดไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยในระยะยาว แก่ผู้อยู่อาศัยได้ การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงเฉพาะบ้านเสริมธุรกิจและสังคมเท่านั้น
6. จะมีการคืนต้นทุน (Cost Recovery) ถ่ายภาพจากผู้อยู่อาศัยโดยกรง
งงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการประกอบด้วย ¹

1. โครงการที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก จำนวน 5 โครงการ รวม 3,704 หน่วย ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 16 มีนาคม 2520 ในวงเงิน งบประมาณ 41,520,000 บาท และได้มีการปรับปรุงเป็น 22,000,000 บาท โดยมี แหล่งที่มาของเงินทุนประกอบด้วย

- เงินกู้กระทรวงการคลัง (เงินกู้จากธนาคารโลก ระยะที่ 1)	9,763,000 บาท
- เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน	<u>12,237,000 บาท</u>
รวม	<u>22,000,000 บาท</u>

ซึ่งงบประมาณจำนวนนี้ประกอบด้วย

ค่าก่อสร้าง	18,580,000 บาท
ค่าดำเนินการ (ค่าออกแบบและค่าวัสดุ)	1,730,000 บาท
เงินอุดหนุนทางสังคม	<u>1,690,000 บาท</u>
รวม	<u>22,000,000 บาท</u>

2. โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 5 โครงการ รวม 952 หน่วย ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อ 16 มีนาคม 2520 ในวงเงิน งบประมาณ 5,000,000 บาท ซึ่งประกอบด้วย

ค่าก่อสร้าง	3,895,284.76 บาท
ค่าดำเนินการ	<u>1,104,715.24 บาท</u>
รวม	<u>5,000,000.00 บาท</u>

โครงการความแผนงานปี 2521 นี้ จะมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงเฉลี่ยต่อครอบครัว งบประมาณ 5,000 บาท

¹ กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ, แฟ้มเอกสารงบประมาณ
โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

ตารางที่ 5 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2521

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
1 กิ่งเพชร	2,642	26,980,000 *	เงินกู้จากธนาคารไทย	กรมธนารักษ์-เอกชน	ปทุมวัน พญาไท
2 ศรีภูมิ	509	4,530,600 *	เงินกู้จากธนาคารโลก	กรมธนารักษ์	ธนบุรี
3 วัดประดิมธาราราม	169	2,616,100 *	เงินกู้จากธนาคารโลก	กรมธนารักษ์	ธนบุรี
4 วัดใหญ่ศรีสุพรรณ	255	4,739,300 *	เงินกู้จากธนาคารโลก	กรมธนารักษ์-วัด	ธนบุรี
5 วัดสร้อยทอง	129	2,654,000	เงินกู้จากธนาคารโลก	กรมธนารักษ์-เอกชน	ดุสิต
รวม	3,704	41,520,000			
6 สวัสดิการรักษา	147	793,933	งบประมาณรัฐบาล	เอกชน	ดุสิต
7 เยรูซาเล็ม	178	625,985	งบประมาณรัฐบาล	เอกชน	บางกะปิ
8 คลองตัน	114	608,239	งบประมาณรัฐบาล	เอกชน	พระโขนง
9 ทรอกันมะม่วง	112	797,153	งบประมาณรัฐบาล	วัดมกุฏ	ดุสิต
10 วัดพระยาไกร	401	2,174,690	งบประมาณรัฐบาล	ทรัพย์สิน	ยานนาวา
รวม	952	5,000,000			
รวมโครงการปี 2521	4,656				

* รวมค่าก่อสร้างศูนย์เอนกประสงค์ทั้ง 3 ชุมชน,
 ที่มา . 1. กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ
 2. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

2. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2522 แสดงให้เห็นในตารางที่ 6

จากประสบการณ์ในการดำเนินงานตามโครงการปี 2521 การเคหะแห่งชาติประสบปัญหาอยู่มากมาย จึงได้ปรับแนวนโยบายในการดำเนินงานเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลัก 4 ประการ คือ ¹

1. เป็นชุมชนที่ไม่มีปัญหาการเจรจากดลงกับเจ้าของที่ดิน
2. จะปรับปรุงด้านกายภาพควบคู่ไปกับการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
3. เปิดโอกาสและชักจูงให้หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชน
4. ไม่มีการคืนทุน (Cost Recovery) ด้านกายภาพโดยทางตรงแก่จะเรียกเก็บคืนทางอ้อมโดยระบบภาษี เช่น ภาษีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (ภาษีมั่งรูงท้องถิ่น) และภาษีเทศบาล เป็นต้น

โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2522 ใ้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2522 จำนวน 21 โครงการ รวม 4,769 หน่วย เป็นโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย ²

	อนุมัติเดิม	ขอเปลี่ยนแปลงเพิ่ม	ใ้รับอนุมัติ (ใหม่)
ค่าก่อสร้าง	21,352,000	5,032,981.05	25,385,481.05
ค่าดำเนินงาน	<u>2,372,500</u>	<u>75,000.00</u>	<u>2,447,500.00</u>
	<u>23,725,000</u>	<u>5,107,981.05</u>	<u>28,832,981.05</u>

โดยมีแหล่งที่มาของเงินลงทุนเป็นเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง (1,500 ล้านบาท) โครงการตามแผนงานปี 2522 นี้ จะมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงเฉลี่ยต่อครอบครัวประมาณ 5,000 บาท

¹ การเคหะแห่งชาติ, "คู่มือการปรับปรุงชุมชนแออัด" 12 กรกฎาคม 2525, หน้า 8.

² กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ, แพ้มเอกสารงบประมาณโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
1. วัดระฆัง	228	983,000	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน-วัด	บางกอกน้อย
2. ขอยสีน้ำเงิน	213	1,495,000	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	คูสิค
3. วัดสุวรรณาราม	254	1,427,000	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน-วัด	บางกอกน้อย
4. โรงเรียนพระแม่มาวีอนุเคราะห์	248	1,964,977	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	ยานนาวา
5. หลังวัดไผ่ตัน	280	1,934,644	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	พญาไท
6. หน้าวัดไผ่ตัน	98	270,710	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	
7. ขอยร่วมสันติ	210	1,564,144	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	
8. ขอยดวลยศักดิ์	280	1,121,924	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	
9. ขอยอุทัยรักษ์	280	1,848,344	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	คูสิค
10. หลังตลาดบางซื่อ	197	1,163,055	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	
11. วัดกัลยาณมิตร	205	977,366	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน-วัด	บางกอกใหญ่
12. วัดบุปผาราม	278	474,356.90	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน-วัด	บางกอกใหญ่
13. วัดไก่	140	888,647.28	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	พระโขนง
14. วัดทิพยบุรี	428	2,441,925.40	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	ธนบุรี
15. ซ่างสถานีรถไฟวงเวียนใหญ่	300	1,315,889.70	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	ธนบุรี

ตารางที่ 6 (ต่อ)

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
16. หลังสถานีดับเพลิงบางโท	250	3,005,000	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	คูสิก
17. ซอยทองหล่อ 14	140	533,570.55	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	พระโขนง
18. ซอยเป็นอากาศ 2	238	1,516,377.90	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	ยานนาวา
19. หลังแฟลกค้ำรวจซอยถือธา	183	1,250,000	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	พญาไท
20. ซอยสุรสวัสดิ์	119	1,644,873	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	พญาไท
21. ซอยเขนกัณฑ์ 3	200	1,012,176.32	ใช้งบประมาณของรัฐบาล	เอกชน	ยานนาวา
รวม	4,769	28,832,981.05			

- ที่มา : 1. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
 2. กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



3. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2523 แสดงให้เห็นในตารางที่ 7 การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงชุมชนแออัดรวมทั้งสิ้น 19 โครงการ ประกอบด้วย โครงการที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก 18 โครงการ และโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 1 โครงการ โดยขึ้นนโยบายในการดำเนินงานปรับปรุงเช่นเดียวกับโครงการตามแผนงานปี 2522 กล่าวคือ ยึดหลัก 4 ประการ (ดังที่ไ้ระบุไว้ในหน้า 57)

ในค่างงงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการประกอบด้วย¹

1. โครงการเงินกู้จากธนาคารโลกจำนวน 18 โครงการรวม 4,085 หน่วย ใ้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2523 ในวงเงินงบประมาณ 64,662,859 บาท และใ้มีการปรับปรุงเป็น 33,367,763.24 บาท ประกอบด้วย

ค่าปรับปรุงด้านกายภาพ (ค่าก่อสร้าง)	14,108,654.03	บาท
ค่าดำเนินการ	1,371,342.63	บาท
ค่าปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม	<u>3,944,767.38</u>	บาท
รวม	19,424,764.04	บาท
อาคาร เอนกประสงค์ 2 หลัง	5,924,000.00	บาท
เงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดเล็ก	5,603,333.00	บาท
เงินทุนค้ำประกันเงินกู้ในชุมชนแออัด	<u>2,415,666.00</u>	บาท
รวม	<u>33,367,763.04</u>	บาท

2. โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 1 โครงการรวม 1,000 หน่วย ใ้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2523 ในวงเงินงบประมาณ 7,480,000 บาท ประกอบด้วย

ค่าก่อสร้าง	6,538,000.00	บาท
ค่าดำเนินงาน	262,000.00	บาท
สำรองราคาและอื่น ๆ	<u>680,000.00</u>	บาท
รวม	<u>7,480,000.00</u>	บาท

โดยมีแหล่งที่มาของเงินลงทุนเป็นเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง (1,500 ล้านบาท) โครงการตามแผนงานปี 2523 นี้ จะมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงเฉลี่ยต่อครอบครัวประมาณ 6,800 บาท

¹ กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ, แฟ้มเอกสารงบประมาณ โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด.

ตารางที่ 7 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดความหนาแน่นปี 2523

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
1. หลังวิทยาลัยอาชีวะบางนา	384	4,793,614	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
2. ชุมวิท 103/1 (ขอยรุ่งเรือง 1)	148	1,828,492	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
3. ชุมวิท 103/2 (ขอยรุ่งเรือง 2)	546	6,747,250	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
4. ช่างโรงงานธานินทร์อุตสาหกรรม	178	2,199,131	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
5. ทรงข้ามมังกาโลสุใจ	160	1,976,749	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
6. หลังคั้งน้ำมันสามทหาร	207	2,557,418	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
7. ริมคลองพระโขนง	154	1,902,620	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	องค์การพอกหนัง	พระโขนง
8. ขอยวุฒิพรามณ์	294	3,632,274	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
9. ขอยส่วนบุคกล	118	1,457,852	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พญาไท
10. ช่างโรงเรียนโยธินบูรณะ	90	1,111,921	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ดุสิต
11. ช่างวิทยางโศโอมาวาส	136	1,680,235	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ดุสิต
12. วิกดุสิตการาม	94	1,161,339	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน- กรมธนารักษ์	บางกอกน้อย
13. ขอยประสานสารบรรณ	245	3,026,895	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พญาไท

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
14. ขอยแสงอุทัยทิพย์	143	1,766,788	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน-วัด	พญาไท
15. ซ้างโรงเรียนกรุงเทพพิทยา	182	2,248,550	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ห้วยขวาง
16. ขอยศูนย์กลางเทวา	354	4,373,554	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ห้วยขวาง
17. ขอยเป็นสุข	340	4,200,589	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พญาไท
18. ขอยโรงเรียนบดินทร์เคธา	312	3,854,659	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	บางกะปิ
รวม	4,085	50,519,860			
19. หัวรดจักรศึกษากอง	1,000	7,480,000	เงินอุดหนุนรัฐบาล	เอกชน- การรถไฟ	ดุสิต
รวมโครงการปี 2523	5,085				

หมายเหตุ โครงการเงินกู้ธนาคารโลกจะก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ 2 หลัง เป็นเงิน 5,924,000 บาท เงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดย่อย 5,603,333 บาท และเงินทุนค้าประกันเงินกู้ในชุมชนแออัด 2,415,666 บาท รวมเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น 64,462,859 บาท

ที่มา 1. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

2. กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ

4. โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดความแผนงานปี 2524 ทั้งแสดงให้เห็นในตารางที่ 8 การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงชุมชนแออัดรวมทั้งสิ้น 12 โครงการ ประกอบด้วย โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากธนาคารโลก 7 โครงการ และโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 5 โครงการ โดยจะใช้นโยบายในการดำเนินงานปรับปรุงเช่นเดียวกับโครงการความแผนงานปี 2522 ซึ่งยี่กหลัก 4 ประการ (ดังที่ไ้ระบุไว้ในหน้า 57)

ในค่างงงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการประกอบด้วย¹

1. โครงการเงินกู้จากธนาคารโลกจำนวน 7 โครงการ รวม 4,469 หน่วย ไ้มีการเปลี่ยนแปลงเป็น 9 โครงการ รวม 4,200 หน่วย โดยนำโครงการสำรวจมาดำเนินการแทน ไ้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2524 ในวงเงินงบประมาณ 70,211,092 บาท และไ้มีการปรับปรุงเป็น 44,608,002 บาท ประกอบด้วย

ค่าปรับปรุงด้านกายภาพ	28,560,000 บาท
ค่าดำเนินการ	1,142,400 บาท
สำรองราคาและอื่น ๆ	<u>2,970,270 บาท</u>
รวม	32,672,670 บาท
อาคารเอนกประสงค์ 2 หลัง	6,335,333 บาท
เงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดย่อย	3,933,333 บาท
เงินทุนค้ำประกันเงินกู้ในชุมชนแออัด	<u>1,666,666 บาท</u>
รวม	<u>44,608,002 บาท</u>

ค่าปรับปรุงด้านกายภาพ : หมายรวมถึงค่าก่อสร้างศูนย์ชุมชนและค่าที่คืนด้วย (ในกรณีที่มีเงินเหลือจากการปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ โรงเก็บขยะ ระบบป้องกันอัคคีภัย)

2. โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 5 โครงการรวม 1,745 ครอบครัว ไ้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2524 ในวงเงินงบประมาณ 22,745,800 บาท และไ้มีการปรับปรุงเป็น 13,574,720 บาท ประกอบด้วย

¹ กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ แฟ้มเอกสารงบประมาณโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด.

ค่าก่อสร้าง	11,866,000	บาท
ค่าดำเนินงาน	474,740	บาท
สำรองราคา และอื่น ๆ	<u>1,234,080</u>	บาท
รวม	<u>13,574,720</u>	บาท

โดยมีแหล่งที่มาของเงินลงทุนเป็นเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง (1,500 ล้านบาท) โครงการตามแผนงานปี 2524 นี้ จะมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง เดิมทีต่อครอบครัวยุบรวม 6,800 บาท



ศูนย์วิจัยและพัฒนา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานปี 2524

รายชื่อชุมชนแออัด	จำนวนครอบครัว	งบประมาณ	ที่มาเงินลงทุน	เจ้าของที่ดิน	เขต
1. ซอยพร้อมพงษ์	280	3,651,200	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	พระโขนง
2. ซอยสุรศักดิ์	449	5,854,960	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ดุสิต
3. ซอยมิตรพล	344	4,485,760	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	คลองสาน
4. ซอยบุญเหลือ	1,035	13,496,400	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ดุสิต
5. วัดพระยาไกร (ระยะ 2)	903	11,775,120	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	ทรัพย์สิน	ยานนาวา
6. วัดไผ่เงิน	626	8,163,040	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ยานนาวา
7. วัดกอกไม้	832	10,849,280	โครงการเงินกู้ธนาคารโลก	เอกชน	ยานนาวา
รวม	4,469	58,275,760			
8. ซอยเบญจมิตร	170	2,216,800	โครงการเงินอุดหนุนรัฐบาล	เอกชน	ดุสิต
9. ซอยบุญอยู่	305	3,977,200	โครงการเงินอุดหนุนรัฐบาล	เอกชน	พญาไท
10. ซ้างวัดโพธิ์แก้ว	370	4,824,800	โครงการเงินอุดหนุนรัฐบาล	เอกชน	ธนบุรี
11. วัดอมรหาญการาม	260	3,390,400	โครงการเงินอุดหนุนรัฐบาล	เอกชน	บางกอกน้อย
12. หน้าท่าอากาศยานกรุงเทพ	640	8,345,600	โครงการเงินอุดหนุนรัฐบาล	กรมชลฯ, วัด, กองทัพอากาศ	บางเขน
รวม	1,745	22,745,800			
รวมโครงการปี 2524	6,214				

ที่มา : 1. ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

2. กองงบประมาณ ฝ่ายการคลัง การเคหะแห่งชาติ

หมายเหตุ

- โครงการเงินกู้ธนาคารโลกจะประกอบด้วย ค่าจัดสร้างอาคารเอนกประสงค์ 2 หลัง เป็นเงิน 6,335,333 บาท เงินกู้เพื่อธุรกิจขนาดย่อม 3,933,333 บาท และเงินทุนค้ำประกันเงินกู้ในชุมชนแออัด 1,666,666 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 70,211,092 บาท



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับของการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด

การปรับปรุงชุมชนที่เป็นชุมชนแออัดแต่ละแห่ง จะคงพิจารณาทั้งทางบ้าน
 ฝั่งเมือง สภาพแวดล้อม การครอบครองที่ดินตลอดจนด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก
 ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปการดำเนินงานพิจารณา ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดแบ่งออกเป็น 3 ระดับ
 ตามสถานะของชุมชนแออัด ดังนี้¹

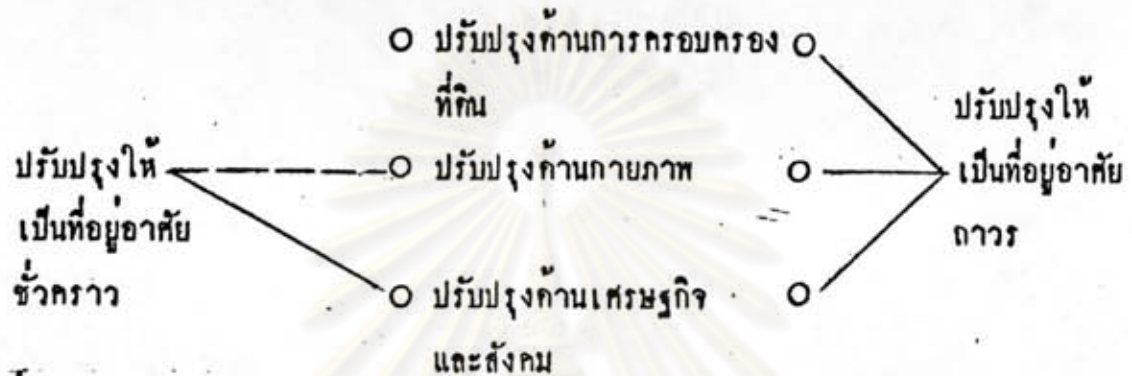
1. บริเวณที่ปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยถาวร เป็นการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภค
 สาธารณูปการ ด้านเศรษฐกิจสังคมและด้านการครอบครองที่ดิน เพื่อที่จะกำหนดให้
 บริเวณนั้น เป็นที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดี และถาวรสำหรับผู้มีรายได้น้อยในอนาคต
 ซึ่งการปรับปรุงทางด้านครอบครองที่ดินจะต้องดำเนินการให้เรียบร้อยก่อน จึงจะทำ
 การปรับปรุงทางด้านอื่น ๆ ต่อไป สำหรับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมจะเป็นโครงการ
 ย่นเวลเข้าไปเพื่อให้บริเวณชุมชนแออัดลดความแออัดลง และเป็นบริเวณของที่อยู่อาศัย
 ถาวรต่อไป

2. บริเวณที่จะปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว เป็นการปรับปรุงเฉพาะ
 สิ่งจำเป็นในแหล่งชุมชนแออัด เพื่อพียงให้เป็นที่อยู่อาศัยในระยะเวลาหนึ่ง และรอ
 การรื้อล้างเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ หรือประโยชน์ใน
 ด้านอื่นต่อไป เนื่องจากชุมชนนั้น ๆ จะต้องมีการวางอย่างเกิดขึ้นในเนื้อที่นั้น
 ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว การปรับปรุงนี้จะไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่
 ของผู้อยู่อาศัยในแหล่งชุมชนแออัด โดยเฉพาะผลที่จะทำให้เกิดการขับไล่หรือขึ้นราคาค่า
 เช่าที่ดินหรือกั้วบ้าน ทั้งนี้ การปรับปรุงจึงเน้นหนักทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และ
 การก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นเท่านั้น จะไม่มีการปรับปรุงทางด้านครอบครอง
 ที่ดินเลย

¹การเคหะแห่งชาติ, "บ้านดินน้อยสลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ

การปรับปรุงชุมชนแออัดให้เป็นที่อยู่อาศัยถาวรหรือชั่วคราวนั้นสามารถแสดงให้เห็นโอกาสตามแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 แสดงระดับของการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด



ที่มา : National Housing Authority, "Slum Improvement Program,"

National Housing Authority Journal (May 1980) : 19.

หมายเหตุ เนื่องจากการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดให้เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือถาวรนั้น ได้ยึดถือข้อมูลเบื้องต้น (108 แห่ง) ในการพิจารณา ดังนั้น การปรับปรุงทั้ง 2 ประเภทสามารถยึดหยุ่นได้หลังจากที่หน่วยงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้เข้าไปสำรวจศึกษาแนวทางการเป็นไปได้ในการปรับปรุงแล้ว เพราะความเป็นไปได้ในด้านการปรับปรุงในการครอบครองที่ดินจะเป็นตัวชี้ว่า ชุมชนแออัดนั้นสมควรปรับปรุงในระดับใด

3. บริเวณที่จะก่อสร้างหรือล้าง เป็นการกำหนดบริเวณแหล่งชุมชนแออัดที่จะก่อสร้างหรือล้างในเวลาอันรวดเร็ว เพื่อพัฒนาที่ดินไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เพราะจากการพิจารณาทราบว่าแหล่งชุมชนแออัดที่จะก่อสร้างหรือล้างจกก่อนนโยบายทางบ้านเมือง มีโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐในอนาคต ตลอดจนเป็นบริเวณที่ดินของราชการที่มีนโยบายและโครงการใช้ที่ดินนั้นอยู่แล้ว ซึ่งการปรับปรุงใด ๆ นอกจากจะเสียค่าดำเนินการแล้วยังไม่สามารถให้โครงการบรรลุตามเป้าหมายได้ อีกประการหนึ่ง บริเวณที่จะก่อสร้างหรือล้างคือ บริเวณแหล่งชุมชนแออัดประเภทมุงรูก หมายถึงอาคารประเภทชั่วคราวที่พหุพมากังมนที่ว่างซึ่งอาจจะเป็นที่ดินของราชการหรือของเอกชน โดยนิคกกฎหมายในการรื้อร้างชุมชนแออัดแต่ละแห่งได้กำหนดขึ้นเป็นนโยบายว่า จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นทดแทนให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ก่อสร้างโยกย้าย

แก่การปรับปรุงชุมชนแออัดของสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมที่การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการไปแล้วตามโครงการปี 2521 - 2524 อยู่ในระยะแรกของแบบที่ 1 เท่านั้น

ในแบบที่ 2 และ 3 นั้น ยังเป็นเพียงระบับของการปรับปรุงที่อยู่ในโครงการ ซึ่งคงจะไ้เร่งดำเนินการต่อไปเนื่องจากผู้อยู่อาศัยในบริเวณ แบบที่ 2 และ 3 นั้น เป็นผู้อยู่อาศัยที่มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยมากที่สุด สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในระยะแรกนี้ไ้ เนื่องจาก

1. ระยะเวลา เนื่องจากการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติตามโครงการ ปี 2521-2524 อยู่ในช่วงแผนเร่งรัดตามนโยบายของรัฐบาลและความปึงบประมาณการดำเนินการปรับปรุงแบบที่ 2 และ 3 นั้น จะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานและยืดยาว ทั้งจะคงเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย

2. การประสานงาน เนื่องจากจะคงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ในระยะแรกของการดำเนินการปรับปรุงนี้จึงอยู่ในช่วง เวลาที่คงปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีเป้าหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ และการทำงานสอดคล้องเป็นแนวเดียวกันไ้

3. ในปัจจุบันมีหน่วยงานอื่น ดำเนินการในเรื่องการรื้อย้ายคนในชุมชนแออัดเข้าอยู่แฟลตอยู่แล้ว แก่การดำเนินงานนั้นยังอยู่ในซึกจำกัด

หลักเกณฑ์การคัดเลือกชุมชนเพื่อทำการปรับปรุง

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดนั้น การเคหะแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกชุมชนที่จะทำการปรับปรุง เพื่อจ้กอันกับความสำคัญของชุมชน ว่าชุมชนใดสมควรจะไ้รับการพิจารณาปรับปรุงก่อนหรือหลัง โดยแยกพิจารณาจากลักษณะของชุมชนออกเป็น 9 ลักษณะ คือ

1. ขนาดของชุมชน
2. ความหนาแน่น
3. สภาพการไร้ที่ดินของสำนักผังเมือง
4. ทางเท้า
5. ระบบระบายน้ำ
6. ระบบการกำจัดขยะ
7. น้ำประปา
8. ไฟฟ้า
9. สภาพที่อยู่อาศัย

ทั้ง 9 ลักษณะนี้ไว้จัดแบ่งอันดับในการปรับปรุงออกเป็น 2 อันดับคือ อันดับ 1 และอันดับ 2 ถ้าลักษณะของชุมชนใดอยู่ในเกณฑ์อันดับ 1 จะดำเนินการปรับปรุงทันที และถ้าลักษณะของชุมชนใดอยู่ในอันดับ 2 ก็จะมีการพิจารณาปรับปรุงในโอกาสต่อไปตามความเหมาะสม ซึ่งลักษณะของชุมชนทั้ง 9 ลักษณะนี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณา ร่วมกันไปทุก ๆ ข้อ จะพิจารณาเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ หลักเกณฑ์การเลือก ชุมชนเพื่อทำการปรับปรุงนี้สามารถแสดงให้เห็นในตารางที่ 9 ใ้กันี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 แสดงหลักเกณฑ์การคัดเลือกชุมชนเพื่อทำการปรับปรุง

ลักษณะของชุมชน	อันดับ 1	อันดับ 2	หมายเหตุ
1. ขนาดของชุมชน	เกินกว่า 80 หลังคา- เรือน	ต่ำกว่า 80 หลังคา- เรือน	
2. ความหนาแน่น	15 หลัง/ไร่ขึ้นไป 80 คน/ไร่ขึ้นไป	ต่ำกว่า 15 หลัง/ไร่ ต่ำกว่า 80 คน/ไร่	
3. สภาพการไร้ที่ดิน ของสำนักผังเมือง	อยู่ในบริเวณที่อยู่อาศัย	อยู่ในบริเวณที่จะทำ การก่อสร้าง สาธารณูปการ อย่างอื่น เช่น การสร้างถนนย่าน อุตสาหกรรม เป็นต้น	
4. ทางเท้า	ทางเท้าชำรุด 50% ขึ้นไป	ทางเท้าชำรุด ต่ำกว่า 50%	พิจารณาการ รื้อถอนการปรับ ปรุงทางกาย ภาพประกอบด้วย
5. ระบบระบายน้ำ	มีต่ำกว่า 20%	มีเกินกว่า 20%	
6. ระบบการกำจัดขยะ	ไม่มี	มีบางส่วน	
7. น้ำประปา	มีมิเตอร์ประปาเป็นของ ตนเองต่ำกว่า 40%	มีมิเตอร์ประปาเป็นของ ตนเองสูงกว่า 40%	
8. ไฟฟ้า	มีมิเตอร์ไฟฟ้าเป็นของ ตนเองต่ำกว่า 40%	มีมิเตอร์ไฟฟ้าเป็นของ ตนเองสูงกว่า 40%	
9. สภาพที่อยู่อาศัย	เป็นชุมชนที่มีอายุเกิน กว่า 15 ปี	เป็นชุมชนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี	

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ (2524): 21.

วิธีการจัดการปรับปรุงชุมชนแออัด

เพื่อให้ให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหชุมชนแออัด เป็นไปตามนโยบายและ วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด ทั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น การเคหะแห่งชาติ จึงได้จำแนกแนวทางการปรับปรุงออกเป็น 3 แนวทางคือ

1. การปรับปรุงด้านกายภาพ
2. การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม
3. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน

แนวทางการปรับปรุงทั้ง 3 แนวทางนั้นจะต้องมีการประสานงานกันอย่าง สอดคล้องเหมาะสมและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ได้มีการปรับปรุงตัวเอง ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ลดสภาพความเสื่อมโทรมลง และเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยได้อย่างสุขสบายพอควรแก่สภาพต่อไป

1. การปรับปรุงด้านกายภาพ

การปรับปรุงด้านกายภาพในชุมชนแออัดมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นโดย

- ปรับปรุงและก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เช่น การปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า ฯลฯ
- ปรับปรุงสภาพแวดล้อม เช่น จัดที่ทิ้งขยะพร้อมอุปกรณ์ในการเก็บขยะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ
- ปรับปรุงความปลอดภัยทางคานทรัพย์สิน เช่น จัดระบบการป้องกันอัคคีภัย

ซึ่งการปรับปรุงเหล่านี้การเคหะแห่งชาติโดยสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมจะเป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ออกแบบจัดหาเงินทุนตลอดจนติดต่อกขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของรัฐและเอกชน เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง กรุงเทพมหานคร

เพื่อให้การออกแบบวางกายภาพสอดคล้องกันในทุกชุมชนและเป็นแบบอย่าง

อันเดียวกัน การเคหะแห่งชาติจึงได้กำหนดมาตรฐานการปรับปรุงทางกายภาพ โดยพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในชุมชนเป็นหลักในการออกแบบและได้พิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีในชุมชน เพื่อประโยชน์ในการใช้สอย ตลอดจนความปลอดภัย ทางด้านโครงสร้าง นอกจากนี้ยังได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับชุมชนข้างเคียงและสภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศของความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนที่อาศัยอยู่ในชุมชน

มาตรฐานในการปรับปรุงทางกายภาพ¹

1. ขนาดของชุมชน
 - มีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 80 หลังคาเรือน
 - ความหนาแน่นของบ้าน 15 หลัง/ไร่
2. ทางเท้า เป็นทางคอนกรีตเสริมเหล็กโดยมีขนาดต่าง ๆ กันดังนี้
 - ทางเมน มีขนาดทั้งแก่ 2.00 เมตร, 1.50 เมตร,
1.20 เมตร
 - ทางย่อย มีขนาดความกว้างทั้งแก่ 1.50 เมตร,
1.20 เมตร
 - ทางชอย มีขนาดความกว้างไม่ต่ำกว่า 0.90 เมตร
3. ทางระบายน้ำ
 - ทางระบายน้ำคอนกรีตบดอัด
 - ทางเมนขนาด 0.30 เมตร, 0.40 เมตร
 - ทางย่อยขนาด 0.20 เมตร, 0.40 เมตร
 - ท่อระบายน้ำ
 - ท่อเมนขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.30 เมตร
 - ท่อย่อยขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.20 เมตร

¹การเคหะแห่งชาติ, "บ้านถนอมอยู่สลัม." วารสารการเคหะแห่งชาติ (2524):

- คูณิน จะปรับปรุงในบริเวณที่เป็นน้ำขังเท่านั้นและจะต้องมี
ขนาดไม่กว้างกว่าทางเท้า

ทางเมน ขนาด 2.00 เมตร, 1.50 เมตร

ทางย่อย ขนาด 0.90 เมตร

4. ระบบป้องกันอัคคีภัย

- เป็นตู้เก็บน้ำยาดับเพลิง โดยใช้น้ำยาชนิด 20 ปอนด์/บ้าน
20 หลัง หรือน้ำยาดับเพลิง 4 อัน/ไร่ (เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในรัศมี 1 ไร่ หยิบใช้ได้
สะดวกในกรณีเกิดเพลิงไหม้)

- เครื่องสูบน้ำ จะติดตั้งในชุมชนที่มีขนาด 300 หลังคาเรือน
ขึ้นไปต่อเครื่องสูบน้ำดับเพลิง 1 เครื่องโดยมีเงื่อนไขดังนี้

- เป็นชุมชนที่รถดับเพลิงเข้าไม่ถึง

- ใกล้แหล่งน้ำ

- คนในชุมชนต้องช่วยกันทูลงบำรุงรักษา

5. การกำจัดขยะ

- โรงเก็บขยะ ให้มีขนาด 2.40 เมตร, 2.00 เมตร กำหนดไว้
1 โรงต่อบ้าน 200 หลัง (โดยคิดอัตราขยะ 2 ลิตรต่อคนต่อวัน) ซึ่งวัตถุประสงค์
ของการสร้างโรงพักขยะ ก็เพื่อให้ความสะดวกสำหรับพนักงานเก็บขยะของกรุงเทพ
มหานครที่จะจัดเก็บขยะ เพราะทางสัญจรในชุมชนแออัดคับแคบ รถขยะของกรุงเทพ
มหานครไม่อาจเข้าไปได้ถึงตามบ้านค่าง ๆ

- รถเข็นขยะ ให้มีรถเข็นขยะ 2 คัน/โรงเก็บขยะ 1 โรง

- เหย่งเก็บขยะ ให้มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.60 เมตร

จำนวน 40 เหย่งต่อโรงเก็บขยะ 1 โรง

6. สนามเด็กเล่น

จะต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 50 ตารางเมตร/สนาม พร้อมอุปกรณ์สนามเด็กเล่น
แต่ในกรณีที่ไม่มีที่โล่งว่างอยู่แล้วในชุมชน จะพิจารณาจัดซื้ออุปกรณ์เด็กเล่นมาติดตั้งให้เท่านั้น

7. ระบบประปา

การเคหะแห่งชาติจะประสานงานกับการฟระปานครหลวงให้ดำเนินการติดตั้ง

ห่อประปาในชุมชนอย่างทั่วถึง โดยใช้งบประมาณของการประปาครหลวง แต่ในกรณี
ที่การประปาครหลวงไม่สามารถหางบประมาณมาดำเนินการได้ การเคหะแห่งชาติ
อาจใช้งบประมาณเอง แล้วโอนงบประมาณดังกล่าวให้การประปาครหลวงดำเนินการ
ปรับปรุงต่อไป

8. ระบบไฟฟ้า

การเคหะแห่งชาติจะประสานงานกับการไฟฟ้าครหลวงให้ปรับปรุงระบบไฟฟ้า
ในชุมชนโดยมีเงื่อนไขดังนี้

- ในที่ดินของเอกชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกเงินสมทบ
เพื่อปรับปรุงประมาณ 25% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด
- ในที่สาธารณะ การเคหะแห่งชาติจะทำความตกลงในหลักการกับ
กรุงเทพมหานครให้เป็นผู้ดำเนินการติดตั้งการไฟฟ้าครหลวง โดยกรุงเทพมหานคร
จะเป็นผู้จ่ายค่าติดตั้ง และค่าวัสดุทั้งหมดให้การไฟฟ้าครหลวง ยกเว้นการเก็บค่า
กระแสไฟฟ้าให้เป็นสาธารณะประโยชน์แก่ชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงานปรับปรุงด้านกายภาพ

ขั้นตอนการดำเนินงานที่จะกล่าวนี้เป็นขั้นตอนที่ใช้ทั่วไป บางชุมชนอาจมีข้อ
ยกเว้นบ้าง ซึ่งการจัดขั้นตอนการดำเนินงานก็เพื่อให้การปรับปรุงทางด้านกายภาพ
เป็นไปอย่างเหมาะสมและพอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. งานวางแผนของสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมจะส่งโครงการ
ให้งานนิติการและทรัพย์สินเพื่อให้นิติการเป็นผู้ศึกษามติและขอพบ เพื่อเจรจากับเจ้าของ
ที่ดินในการขออนุญาตเข้าทำการปรับปรุง และขณะเดียวกันงานวางแผนก็จะส่งโครงการ
ไปให้งานสำรวจและแบบแผนทำการสำรวจชุมชนขึ้นกัน เพื่อทราบจำนวนหน่วยและ
ขนาดของชุมชนที่จะทำการปรับปรุง

2. งานนิติการและทรัพย์สินเมื่อเจรจากับเจ้าของที่ดินเป็นที่ตกลงกันเรียบร้อยแล้ว
จะส่งผลของการเจรจาให้งานวางแผนและงานวางแผนจะส่งเรื่องให้งาน
สำรวจและแบบแผนดำเนินการสำรวจชุมชน เพื่อทราบแนวทางเดิน ทางเข้าออก
ระบายน้ำบริเวณน้ำขัง และบริเวณทิ้งขยะของชุมชน เป็นกัน

3. ก่อนที่งานสำรวจและแบบจะเข้าดำเนินการสำรวจชุมชนนั้น ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะเข้าไปศึกษาชุมชน ประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมการชุมชน
4. ผลของการสำรวจทางกายภาพจะถูกส่งไปยังวิศวกรออกแบบเพื่อทำการเขียนแบบต่อไป
5. หลังจากการเขียนแบบเสร็จจะถูกส่งไปเพื่อประเมินราคา
6. เมื่อเสร็จการประเมินราคาแบบจะถูกส่งไปประมูลราคาค่าต่อไป
7. เมื่อประมูลราคาเสร็จจะขออนุมัติผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเพื่อทำสัญญาจ้างผู้รับเหมา ถ้าหากประมูลราคาไม่ได้เนื่องจากราคาที่ประมูลสูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ในงบประมาณ โครงการจะถูกส่งกลับไปให้วิศวกรออกแบบเพื่อลดแบบบางส่วนลง
8. โครงการที่ทำสัญญาจ้างแล้วจะส่งมายังสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นอันว่าดำเนินการก่อสร้างได้ ชั้นคอนกรีตแล้วเป็นชั้นคอนกรีตได้ดำเนินการในโครงการตามแผนงานปี 2521-2523 สำหรับโครงการในปี 2524 ช่วงระหว่างชั้นคอนกรีตที่ 4 และชั้นคอนกรีตที่ 5 จะมีชั้นคอนกรีตพิจารณาแบบร่วมกับชุมชนเพิ่มขึ้นมาอีกชั้นคอนกรีตหนึ่ง

2. การปรับปรุงบ้านเศรษฐกิจและสังคม

โครงการนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งรัฐบาลและเอกชนให้เข้ามาร่วมดำเนินการ ซึ่งจุดมุ่งหมายของโครงการนี้แบ่งได้เป็น 3 ด้านด้วยกันคือ

- 2.1 การเพิ่มรายได้ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด
- 2.2 การให้บริการทางด้านสังคมที่ผู้อยู่อาศัยไม่สามารถจัดหาเองได้
- 2.3 การให้ประชาชนในชุมชนร่วมแสดงความคิดเห็น, ความต้องการของส่วนรวมที่จะให้รัฐช่วยเหลือ ตลอดจนการวางแผนโครงการและการตัดสินใจ เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกรับผิดชอบในการที่จะพัฒนาชุมชนของตน โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง

กรรมการชุมชนเพื่อเป็นผู้นำในการพัฒนาและเป็นตัวแทนของชุมชนที่จะประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมดำเนินโครงการ

- การพัฒนาทางบ้านเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของผู้อยู่อาศัย จัดปัญหาการว่างงาน เช่น การฝึกอบรมอาชีพ การส่งเสริมการผลิต การจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ลดจรรยาแห่งเงินกู้ให้ผู้อยู่อาศัย กู้เงินเพื่อประกอบอาชีพหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นต้น

- การพัฒนาทางบ้านสังคม โดยการส่งเสริมด้านการศึกษาสุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อม การจัดระเบียบชุมชน การให้ชุมชนรู้จักสิทธิหรือหน้าที่ที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและรวมตัวกันเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง เป็นต้น

โครงการปรับปรุงบ้านเศรษฐกิจและสังคม ใ้กว้างแนวทางการปรับปรุงไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ¹

ก. โครงการที่การเคหะแห่งชาติจะส่งเสริมให้ชุมชนดำเนินการ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับแรก โดยแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ 5 โครงการ ดังนี้

1. โครงการจัดระเบียบชุมชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผู้นำให้รู้จักระบบการบริหาร เพื่อนำมาพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่ต้องมีโครงการจัดระเบียบชุมชน เนื่องจากแต่เดิมผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะเป็นแบบต่างคนต่างอยู่กันอย่างไม่มีการระเบียบ ขาดความเอาใจใส่และช่วยเหลือกันในการพัฒนาชุมชน ปลดปล่อยให้เกิดสภาพแวดล้อมไม่ดี ดังนั้น ในการเข้าไปปรับปรุงจึงต้องมีการจัดระเบียบชุมชนก่อน (Community Organization) การจัดระเบียบชุมชนในลักษณะนี้ก็โดยการจัดตั้งกรรมการชุมชน ซึ่งจะชอกล่าวถึงกระบวนการ

¹ การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ

จัดกิจกรรมการประชุมคนที่การเคหะแห่งชาติได้ใช้ในการดำเนินงานซึ่งมีอยู่ 2 วิธี คือ ¹

- ก) วิธีที่ใช้ในโครงการปี 2521 - 2522
- ข) วิธีที่ใช้ในโครงการปี 2523 เป็นต้นไป

ก) วิธีที่ใช้ในโครงการปี 2521 - 2522 มีขั้นตอนในการจัดกิจกรรมการดังนี้

- 1) ค้นหาผู้นำชุมชนในระยะของการประชาสัมพันธ์
- 2) นักสังคมจะจัดประชุมผู้อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อชี้แจงโครงการที่การเคหะแห่งชาติจะเข้ามาดำเนินการและความจำเป็นที่จะต้องมีการประชุมซึ่งได้แก่
 - (ก) เพื่อประสานงานกับการเคหะแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เข้ามาดำเนินการปรับปรุงชุมชน
 - (ข) กระตุ้นให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนร่วมมือกันพัฒนาชุมชนของตนเอง
 - (ค) ศึกษารายชื่อรายชื่อที่การเคหะชาติมอบให้ชุมชนโดยร่วมมือกับคนในชุมชน

3) เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการชุมชนโดยการเคหะแห่งชาติและผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เข้าประชุมร่วมกันเสนอ

4) ให้ผู้อยู่อาศัยเลือกผู้ที่จะเป็นกรรมการจากรายชื่อทั้งหมดที่เสนอมาโดยการยกมือให้คะแนนในกรณีที่มีชื่อเสนอขึ้นมามากเกินไป หรือโดยการรับรองรายชื่อที่เสนอขึ้นมาในกรณีที่จำนวนชื่อที่เสนอไม่มากจนเกินไป

จากวิธีการดังกล่าวการเคหะแห่งชาติพบว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งทำให้การเลือกคณะกรรมการชุมชนโดยวิธีนี้ไม่ได้ผลคือ ²

¹สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "รายการการประเมินผลการปรับปรุงชุมชนแออัด ของการเคหะแห่งชาติระยะที่ 2-3 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2525," หน้า 13

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 14, 15.

1. ในการประชุมผู้อยู่อาศัยในชุมชนเพื่อเลือกกรรมการชุมชนนั้น มีผู้อยู่อาศัยที่มาร่วมประชุมเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้อยู่อาศัยจริงในชุมชน ทำให้การเลือกตั้งแบบนี้ไ้คณะกรรมการที่ไม่สามารถทำให้ชุมชนร่วมมือได้ เพราะตัวกรรมการไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเพียงพอกับผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งการที่ผู้อยู่อาศัยมาร่วมประชุมน้อยอาจเป็นเพราะ

- ก) การเคหะแห่งชาติมิได้มีการประชาสัมพันธ์เพียงพอ
- ข) ผู้อยู่อาศัยไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีและการเลือกกรรมการชุมชน ซึ่งก็สัมพันธ์กับความบกพร่องในการประชาสัมพันธ์ของการเคหะแห่งชาติ
- ค) ผู้อยู่อาศัยทุกคนมีงานและกิจกรรมของตนเองมากมายไม่สามารถปลีกเวลามาร่วมประชุมได้

2. การเลือกตั้งแบบนี้ บางครั้งทำให้มีบุคคลบางพวกบางเหล่าในหมู่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการรวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยพรรคพวกของตนเตรียมไว้ก่อน แล้วออกแก้พวกพ้องของตนให้เข้ามาประชุม ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนอาจไม่ยอมมาร่วมประชุมด้วย เพราะไม่ยอมมีเรื่องโดยเฉพาะถ้าผู้อยากเป็นกรรมการเป็นนักเลงมีลูกน้องที่เป็นนักเลงที่คนอื่นเกรงกลัว นอกจากนั้นแล้วการเลือกตั้งโดยใช้การยกมือนั้น เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมในสังคมไทยด้วย เหตุที่ว่าชุมชนส่วนมากจะไม่ใช้ชุมชนที่ Homogeneous คือ ทุกคนฐานะเท่าเทียมกันและรักใคร่กลมเกลียวกัน หากแต่ในทุกชุมชนมักมีคนที่มีอำนาจมีลูกน้องที่คนอื่นเกรงกลัว ทำให้ไม่กล้ายกมือลงคะแนนให้คนอื่นที่คนต้องการ เพราะไม่ยอมชกใจผู้มีอำนาจ

3. การที่เจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติร่วมเสนอชื่อด้วยนั้น คนในชุมชนอาจเกรงใจเจ้าหน้าที่และเลือกคนที่เจ้าหน้าที่เสนอ จึงทำให้เป็นการแก่งก้งในความเป็นจริงแก่เป็นการเลือกตั้งในรูปแบบเท่านั้น การที่ระไ้คณะกรรมการที่จะเป็นผู้แทนของชุมชนก็จริง ๆ และไ้รับความร่วมมือเพียงไ้คนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ว่าเข้าใจชุมชนมากน้อยเพียงไ้พอเพียงหรือไม่ที่จะเลือกคนที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนรัก และยินดีให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ และเข้าใจปัญหาของคนในชุมชนก็

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว การเคหะแห่งชาติจึงมีนโยบายเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนใหม่ โดยเริ่มในโครงการกิ่งกบี่ 2523 เป็นต้นไป และใช้กับโครงการปี 2521 และ 2522 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการชุดใหม่ด้วย ซึ่งขั้นตอนการดำเนินงานเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนใหม่มีดังนี้คือ

ก. นักสังคมจะจัดประชุมผู้อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อชี้แจงโครงการที่การเคหะแห่งชาติจะเข้ามาดำเนินการและความจำเป็นที่จะต้องมีการชุมชน

ข. ค้นหาผู้นำชุมชนโดยให้นักสังคมออกไปสอบถามผู้อยู่อาศัยในชุมชนเป็นรายบ้านและรวบรวมชื่อที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเสนอแล้วนำผลที่ได้มานับคะแนนหาคนที่ชาวบ้านจำนวนมากเสนอชื่อ คือ โศกณะแนนสูงสุกมาจำนวนหนึ่ง

ค. นำรายชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูง เสนอให้ผู้อยู่อาศัยเลือกอีกครั้งหนึ่งตามจำนวนที่โครงการโดยใช้วิธีพิมพ์รายชื่อแจกชาวบ้าน แล้วขอให้กาชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตามจำนวนที่กำหนด (การเคหะแห่งชาติกำหนดจำนวนกรรมการ 1 คน ต่อ 15 ครอบครั้ว ถ้าเป็นชุมชนใหญ่จะกำหนดให้มีกรรมการได้ไม่เกิน 30 คน) แล้วรวบรวมมาทำการนับคะแนนอีกครั้งหนึ่งหรืออาจใช้วิธีเสนอรายชื่อดังกล่าวในที่ประชุมผู้อยู่อาศัยแล้วทำการเลือกอีกครั้งหนึ่งในการนับคะแนนเพื่อเลือกคณะกรรมการนั้น ใ้ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมาเป็นสักขีพยานและเลือกกรรมการตามลำดับคะแนนจนครบจำนวนกรรมการที่กำหนดไว้ในชุมชน

2. โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนให้ดีขึ้น เช่น จัดระบบการกำจัดขยะ การรักษาความสะอาด ส่งเสริมการปลูกต้นไม้และจัดทำสวนหย่อมในชุมชน เป็นต้น

3. โครงการดูแลรักษาสาธารณสมบัติ โดยการส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยรู้จักรับผิดชอบในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของชุมชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น

ดูแลทางเท้า ทางระบายน้ำ สนามเด็กเล่น ศูนย์ชุมชน ฯลฯ ให้คงทนถาวร

4. โครงการฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัย โดยการส่งเสริมให้มีการรวมตัวเพื่อความสามารถในอันที่จะป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดกับชุมชน

5. โครงการสามะโนครวัหะเบี่ยนบ้าน โดยประสานงานกับกรุงเทพมหานคร ในการจัดทำสามะโนครวัหะเบี่ยนบ้านสำหรับผู้ที่มิมีปัญหา ให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา การประกอบอาชีพและความมั่นคงของประเทศ

ข. โครงการที่การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการเป็นลำดับต่อไป โดยพิจารณาจากความต้องการของแต่ละชุมชน และการเคหะแห่งชาติจะประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ทั้งรัฐบาลและเอกชนให้เข้ามาดำเนินการ ซึ่งมีโครงการดังต่อไปนี้

1. โครงการพัฒนาเด็ก เพื่อพัฒนาทางร่างกายและจิตใจของเด็กให้แข็งแรงเจริญเติบโตสมวัย โดยการฝึกอบรมเด็ก ผู้ดูแลเด็กและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็ก เช่น จัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน เป็นต้น

2. โครงการสนามเด็กเล่น เพื่อส่งเสริมให้เด็กมีสถานที่เล่นที่ถูกสุขลักษณะและปลอดภัย

3. โครงการส่งเสริมค่านิยมและสุขภาพที่ดี เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีสุขภาพและอนามัยสมบูรณ์ รู้จักดูแลรักษาตนเองและครอบครัวอย่างถูกต้อง เช่น การจัดตั้งศูนย์สาธารณสุข หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ฯลฯ

4. โครงการป้องกันยาเสพติด โดยการเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับโทษของยาเสพติด ตลอดจนวิธีการบำบัดรักษา เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด

5. โครงการเยาวชนสัมพันธ์ โดยการฝึกอบรมให้ความรู้ทางค่านิยมต่าง ๆ กับเยาวชน เพื่อเป็นการเตรียมตัวที่จะเป็นผู้ทำประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศชาติในอนาคต

6. โครงการห้องสมุด เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับผู้ที่สนใจและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

7. โครงการวางแผนครอบครัว เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยทราบวิธีการวางแผนครอบครัวที่ถูกต้องและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของมารดาและเด็ก
8. โครงการส่งเสริมให้อ่านออกเขียนได้ เพื่อให้ผู้ที่ไม่รู้หนังสือได้รับการศึกษาจนสามารถอ่านออกเขียนได้
9. โครงการโภชนาการ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้มีความรู้ทางด้านโครงการรู้จักอาหารที่มีประโยชน์ต่อร่างกาย
10. โครงการรักษาความปลอดภัย เพื่อป้องกันอาชญากรรมของชุมชน อันจะก่อให้เกิดความทุกข์และความอับใจในชุมชน
11. โครงการฝึกอบรมอาชีพ โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีความรู้ในการที่จะไปประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวให้ดีขึ้น เช่น โครงการทักเย็บเสื้อผ้า
12. โครงการจำหน่ายสินค้าราคาถูก โดยจัดให้มีการจำหน่ายสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นในราคาถูก เพื่อเป็นการลดรายจ่ายของครอบครัว
13. โครงการเงินกู้เพื่อประกอบธุรกิจย่อย โดยส่งเสริมให้มีการขยายกิจการค้าขนาดย่อย เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้กับครอบครัว
14. โครงการวัสดุก่อสร้างราคาถูก โดยช่วยให้คนในชุมชนสามารถซื้อวัสดุก่อสร้างในราคาถูก เพื่อซ่อมแซมปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเอง
15. โครงการช่วยเหลือทางเทคนิคและเงินกู้เพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัย เพื่อให้คนในชุมชนได้มีโอกาสที่จะปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดีขึ้น
16. โครงการจัดระบบการใช้จ่ายในครอบครัว เพื่อให้รู้จักวิธีการใช้จ่ายเงินอย่างมีระบบ ประหยัดและรู้จักการออมทรัพย์
17. โครงการสันทนาการหรือกิจกรรมพิเศษอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มและความสามัคคีในชุมชน เช่น งานวันเด็ก งานสงกรานต์ ฯลฯ

โครงการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งกล่าวนี้ การเคหะแห่งชาติจะประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย สภาสตรีแห่งชาติ มูลนิธิดวงประทีป ฯลฯ
เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงานทางบ้าน เศรษฐกิจและสังคม

ขั้นตอนการดำเนินงานที่จะกล่าวนี้เป็นขั้นตอนที่ใช้โดยทั่วไป ซึ่งการจัดขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้งานปรับปรุงทางบ้าน เศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างเหมาะสมซึ่งพอสรุปได้ดังนี้¹

1. งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยนักสังคมจะเข้าไปประชาสัมพันธ์เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ การประชาสัมพันธ์เบื้องต้นก็โดยเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้าน อธิบายให้ชาวบ้านทราบว่า การเคหะแห่งชาติจะเข้ามาทำอะไรและชักชวนให้ชาวบ้านให้ความร่วมมือ เป็นการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นก่อน
2. สสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลบ้าน เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ซึ่งจะส่งพนักงานสถิติออกไปสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม และในแบบสอบถามนั้นจะสำรวจว่ามีจำนวนประชากรเท่าไร จำนวนครอบครัว อายุ เพศ อาชีพ การศึกษา ความต้องการทางบ้าน เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น
3. นำข้อมูลที่ไ้มาศึกษาวิเคราะห์โดยพนักงานวิเคราะห์สรุปเป็นข้อมูลของชุมชน ทำให้ทราบได้ว่าชุมชนนั้นมีปัญหาอะไร ควรดำเนินการปรับปรุงกันไหนอย่างไร
4. หลังจากได้ข้อมูลแล้วก็จะส่งนักสังคมออกไปเพื่อทำการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปรับปรุง ขอบเขตการดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติจะมีการแจกใบปลิวแจ้งให้ทราบว่า จะมีการจัดตั้งกรรมการชุมชนชักชวนชาวบ้านให้ไปประชุม นัดวัน เวลาและสถานที่ในการประชุมพร้อมทั้งวาระในการประชุม

¹ การเคหะแห่งชาติ, "บ้านฉันอยู่สลัม," วารสารการเคหะแห่งชาติ (2524):

5. จัดประชุมชาวบ้านเพื่อเลือกกิจกรรมการชุมชนให้เป็นตัวแทนในการติดต่อกับประสานงานและเป็นผู้นำในการพัฒนา โดยในการประชุมครั้งแรกนี้จะพยายามให้ชาวบ้านพูดถึงปัญหาของตนเพื่อที่การเคหะแห่งชาติจะได้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะมีการฉายสไลด์ให้ชาวบ้านพูดถึงการพัฒนาชุมชนอื่น ๆ ที่การเคหะแห่งชาติได้เข้าไปดำเนินการแล้ว (รายละเอียดในการเลือกกิจกรรมการชุมชนได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องโครงการจัดระเบียบชุมชน)

6. เมื่อได้กิจกรรมการชุมชนแล้ว นักสังคมก็จะทำการอบรมกรรมการชุมชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ การบริหารในรูปของคณะกรรมการ ความรู้ในเรื่องการพัฒนาชุมชน ฯลฯ

7. หลังจากได้คณะกรรมการชุมชนซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตนแล้ว คณะกรรมการชุมชนและนักสังคมจะมีการนัดประชุมกัน เดือนละครั้ง เพื่อมาศึกษาปัญหาความต้องการของชุมชน ซึ่งในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถและทักษะของนักสังคมว่าจะมองปัญหาอย่างไร สามารถชี้แนะและกระตุ้นให้กรรมการชุมชนมีแนวความคิดในการพัฒนาชุมชนของตนอย่างไร ซึ่งในการประชุมก็เพื่อ

- ศึกษาข้อมูลร่วมกัน
 - วางแผนจัดให้มีการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ
 - ร่วมวางแผนโครงการบ้านเศรษฐกิจและสังคม
 - พิจารณาแบบร่างการก่อสร้างร่วมกับเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ
- เพื่อให้เขามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจะได้เกิดความรักและหวงแหนสิ่งที่ได้ทำการก่อสร้างขึ้นมาและช่วยประสานงานการก่อสร้างทางด้านกายภาพ
- ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเคหะแห่งชาติไม่สามารถทำงานเพียงหน่วยงานเดียวได้โดยเฉพาะงานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ต้องติดต่อกับหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น การจัดโครงการบรรเทาสาธารณภัย ก็ต้องติดต่อกับกองบังคับการดับเพลิง เข้ามาฝึกอบรมให้แก่ผู้อยู่อาศัย หรือเมื่อมีหน่วยงานเอกชนได้แก่ สมาคมต่าง ๆ ต้องการมาดำเนินการให้โดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ ก็จะให้กรรมการเป็นผู้พิจารณาถึงเงื่อนไขว่าจะเลือกสมาคมใด โดยมีการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการประสานงาน

- กำหนดโครงการตามความต้องการของแต่ละชุมชน
- ทักทายและประเมินผลโครงการ ซึ่งจะประเมินจากสายตาของนักสังคมวิทยาการสังเกตการณ์และจับบันทึกออกมาทำสรุปผลเสนอผู้บริหารต่อไป

ระยะเวลาในการดำเนินงาน

เนื่องจากการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นโครงการต่อเนื่องที่องค์อาศัยระยะเวลาในการที่จะพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีขึ้น การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปดำเนินงานและประสานงานกับหน่วยงานภายนอกโดยใช้เวลาประมาณ 2 - 3 ปี เมื่อเห็นว่าชุมชนสามารถที่จะพัฒนาตนเองต่อไปได้แล้วก็จะถอนตัวออกโดยจะปล่อยให้เป็นที่หน้าของคณะกรรมการชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานครร่วมกันประสานงานและดำเนินโครงการในระยะยาวต่อไป

3. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน

การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดินในชุมชนแออัด มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีสิทธิและหลักประกันที่จะอยู่ในที่อยู่อาศัยเดิมในระยะยาว ทั่ววงการไม่ถูกไล่จากชุมชนแออัดภายหลังการปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภคแล้ว การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดินนี้เป็นงานที่สำคัญเพราะการจัดหาสิ่งบริการชุมชน เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการจะต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งรัฐบาลและเอกชนก่อน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องทราบดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนว่า ผู้ใดจะเป็นผู้ที่ได้รับบริการ เหล่านี้ เพื่อว่าการปรับปรุงชุมชนแออัดจะเป็นประโยชน์กับผู้อยู่อาศัยโดยตรง ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเจ้าของที่ดินที่จะทำการขึ้นค่าเช่า หรือขับไล่ที่อื่นจะทำให้การปรับปรุงชุมชนแออัดไม่ได้ผล การให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความมั่นคงในการครอบครองที่ดินในระยะยาวก็เพื่อส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยมีกำลังใจปรับปรุงบ้านของตนเองได้ เพราะถ้าไม่มีหลักประกันด้านการครอบครองที่ดินแล้วก็จะไม่พยายามที่จะให้ความร่วมมือและปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดีขึ้น เพราะคิดว่าจะมีการโยกย้ายที่อาจจะเกิดจากการไล่ที่หรือการขึ้นค่าเช่าให้สูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าของที่ดิน เนื่องจากไม่มีสัญญาเช่าที่แน่นอน

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการในการปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน เพื่อความมั่นคงของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดจะขอกล่าวถึงลักษณะการครอบครองที่ดินโดยทั่วไป ซึ่งจำแนกได้ 2 ประเภท คือ¹

1. ความประเภทของเจ้าของที่ดิน

- 1.1 ที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ วิศวกรรม เช่น ที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ ที่ดินของกรมการศาสนา ฯลฯ
- 1.2 ที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ
- 1.3 ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2. ความลักษณะการครอบครองของผู้อยู่อาศัย

- 2.1 อยู่อาศัยในที่ดินของตนเอง
 - 2.2 เช่าที่ดินและปลูกบ้านอยู่อาศัยเอง
 - 2.3 เช่าบ้านอยู่อาศัย
 - 2.4 เช่าช่วงที่ดินปลูกบ้านอยู่อาศัย
 - 2.5 เช่าช่วงเฉพาะบ้านอยู่อาศัย
 - 2.6 อื่น ๆ มุกรุกที่ดินสาธารณะอยู่อาศัย มุกรุกบ้านอยู่อาศัย
- อาศัยญาติพี่น้องอยู่อาศัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ศิริโรจน์ ชาวปากน้ำ, "วิธีการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อการดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, พ.ศ. 2523, หน้า 5.

ตารางที่ 10 จำแนกลักษณะการครอบครองที่ดินไถ้อัตราครั้งนี้¹

ประเภท	ลักษณะการครอบครองที่ดิน	อัตราร้อยละ	หมายเหตุ
1	<u>ประเภทของเจ้าของที่ดิน</u> 1.1 ที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของ หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และวัดวาอารามไถ้แก่ ที่ดินราช พัสดุ กรมธนารักษ์ ที่ดินองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ที่ดินของ เทศบาล ที่ดินสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่ดินกรมศาสนา ที่ดินของวัด (ที่ธรณีสงฆ์) ฯลฯ	50	- ที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ร้อยละ 20 - ที่ดินอื่น ๆ ร้อยละ 30
2	1.2 ที่ดินซึ่ง เอกชนเป็นเจ้าของ	50	- เจ้าของที่ดินอยู่อาศัย เองร้อยละ 4 - เอกชนเป็นเจ้าของ ของร้อยละ 46
	1.3 ที่ดินซึ่ง เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน	-	

¹ศิริโรจน์ ชาวปากน้ำ, "วิธีการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อ
เพื่อการดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, พ.ศ.2523, หน้า 6.

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ประเภท	ลักษณะการครอบครองที่ดิน	อัตราร้อยละ	หมายเหตุ
2	<u>คามลักษณะการครอบครองของผู้อยู่อาศัย</u>		
	2.1 อยู่อาศัยในที่ดินของตนเอง	4	
	2.2 เจ้าของที่ดินและปลูกบ้านอาศัยเอง		- มีสัญญาเช่า 1-5 ปี
	2.3 เช่าบ้านอยู่อาศัย		ร้อยละ 35
	2.4 เจ้าของที่ดินปลูกบ้านอยู่อาศัย	96	- ไม่มีสัญญาเช่า
	2.5 เจ้าของเฉพาะบ้านอยู่อาศัย		ร้อยละ 65
	2.6 อื่น ๆ เช่น บุกรุกที่ดิน, บุกรุกบ้านหรืออาศัยกับญาติ		- บุกรุกร้อยละ 3

ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐและเอกชน โดยทั่วไปจะไม่มี ความมั่นคงในที่ดินและมีระยะเวลาในสัญญาเช่าที่สั้น ในบางชุมชนที่กำลังประสบปัญหาการถูกขับไล่ โดยที่เจ้าของที่ดินเหล่านั้นต้องการจักประโยชน์ในพื้นที่ของตนเองให้ได้รับประโยชน์สูงสุด บางชุมชนไม่มีความแน่ใจในหลักประกันการอยู่อาศัย ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ดังนั้น การที่ให้ผู้อยู่อาศัยมีโอกาสที่จะได้รับความมั่นคงในการครอบครองที่ดินในระยะยาวได้ จึงเป็นเป้าหมายสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของการปรับปรุงชุมชนแออัด แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากการเข้าดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเพียงแต่ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าปรับปรุง โดยไม่มีการยืนยันความมั่นคงในรูปแบบใดเลยก็ตาม การเคหะแห่งชาติยังถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องเข้าปรับปรุง ทั้งนี้ เพื่อมิให้งานต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าอันเป็นผลเสียแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั่นเอง

สำหรับลำดับเป้าหมายของความมั่นคงในการครอบครองที่ดินที่การเคหะแห่งชาติต้องการจะให้เกิดมีขึ้น ได้แก่

1. การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
2. การมีสัญญาเช่าระยะยาว 10 ปีขึ้นไป
3. การมีสัญญาเช่า 5 - 10 ปี
4. การยินยอมให้เช่าปรับปรุงโดยมีสัญญาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งมีผลให้ผู้อยู่อาศัยสามารถอยู่ได้ต่อไปไม่ว่ากว่า 5 ปี

ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดก้านการครอบครองที่ดินการเคหะแห่งชาติได้ตั้งมาตรการการปรับปรุงก้านการครอบครองที่ดินดังแสดงให้เห็นในการางที่ 11 ดังนี้

การางที่ 11 แสดงมาตรการการปรับปรุงการครอบครองที่ดิน

การปรับปรุง	การดำเนินงาน
1. บริเวณแหล่งเสื่อมโทรม	- ให้ทางกรุงเทพมหานครกำหนดบริเวณชุมชนแออัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย
2. ที่ดินของรัฐ	- การเคหะแห่งชาติติดต่อกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินให้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐให้การเคหะแห่งชาติใช้ในการปรับปรุงชุมชนแออัดในระยะยาว เช่น ขอเช่าในระยะ 10 - 20 ปี เป็นต้น
3. ที่ดินเอกชน	- การเคหะแห่งชาติเป็นผู้จัดการให้มีสัญญาระหว่างผู้อยู่อาศัยกับเจ้าของที่ดินในระยะยาว - การเคหะแห่งชาติเช่าที่ดินเอกชนในระยะยาวและจัดให้ผู้อยู่อาศัยได้เช่าต่อ - การเคหะแห่งชาติจัดซื้อที่ดินและให้ผู้อยู่อาศัยได้เช่าหรือเช่าซื้อในระยะยาว

การปรับปรุงสภาพการครอบครองที่ดินตามโครงการปี 2521 - 2524
จำแนกตามประเภทของเจ้าของที่ดินออกได้เป็น

1. ที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ
 2. ที่ดินของเอกชน
1. ที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่การ
เคหะแห่งชาติ ขอเข้าไปดำเนินการปรับปรุงตามโครงการปี 2521 - 2524 พอจำแนก
ออกได้เป็น

- 1.1 ที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์
- 1.2 ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- 1.3 ที่ดินของวิสาหกิจอื่น ๆ
- 1.4 ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 1.5 ที่ดินขององค์การพอกหนัง
- 1.6 ที่ดินของกองทัพอากาศ
- 1.7 ที่ดินของกรมชลประทาน

ซึ่งที่ดินเหล่านี้ตามแผนการดำเนินงานปรับปรุงด้านความมั่นคงในการครอบ
ครองที่ดินในส่วนที่ดินของรัฐนั้น การเคหะแห่งชาติจะติดต่อกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของ
ที่ดินให้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐให้การเคหะแห่งชาติได้ใช้ในการปรับปรุงในระยะยาว
เช่น ขอเช่าในระยะเวลา 10 - 20 ปี และนำมาให้ผู้อยู่อาศัยเช่าอีกต่อหนึ่ง จะขอ
แยกกล่าวถึงที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่การเคหะ
แห่งชาติได้เข้าไปดำเนินการปรับปรุง ดังนี้

- 1.1 ที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์

ตามแผนการดำเนินงานปรับปรุงการเคหะแห่งชาติจะเจรจาขอเช่า
ที่ดินทั้งหมดจากกรมธนารักษ์และทำสัญญาเช่าระยะยาวอย่างน้อย 15 ปี เพื่อสร้าง
ความมั่นใจให้กับผู้อยู่อาศัย และนำไปให้ผู้อยู่อาศัยเช่าช่วงอีกต่อหนึ่ง โดยการเคหะ
แห่งชาติจะดำเนินการเก็บค่าเช่าเอง ซึ่งวิธีนี้สามารถช่วยให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นผู้เช่า
ช่วงอย่างแท้จริง เพราะแก่คิมนั้นผู้อยู่อาศัยบางคนต้องเช่าช่วงผู้เช่าบางรายอยู่
ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย

ผลของการดำเนินงานปรากฏว่า การเคหะแห่งชาติสามารถเจรจากกลงกับ กรมธนารักษ์ขอเช่าที่ดินเพื่อการปรับปรุงในระยะ 30 ปี เป็นการให้ความมั่นคงในการ ครอบครองที่ดินแก่ผู้อยู่อาศัยระยะยาวได้ จากความร่วมมือให้เช่าที่ดินราชพัสดุเป็นบาง ส่วนของกรมธนารักษ์นี้เอง ทำให้โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่กิ่งเพชรได้ รับการยอมรับจากประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมอื่น ๆ การเคหะแห่งชาติจึงสามารถ ดำเนินการต่อไปได้

1.2 ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์ การเคหะแห่งชาติจะติดต่อขอเช่าปรับปรุงจากผู้บริหารของ สำนักงานทรัพย์สินฯ และได้รับคำท้วงติงว่าหากการเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการปรับปรุง แล้วประชาชนจะได้รับความกระทบกระเทือนและเดือดร้อนได้ ทั้งนี้เพราะการปรับปรุง ต้องมีการขยับขยายรั้วบ้านเพื่อขยายทางเดินให้กว้างมากขึ้น ดังนั้น สำนักงาน ทรัพย์สินฯ จึงขอให้การเคหะแห่งชาติจัดทำเฉพาะโครงการวัดพระยาไกร ที่ยานนาวา เป็นตัวอย่างเท่านั้น หากดำเนินการแล้วประชาชนไม่เดือดร้อนจะให้ดำเนินการใน แห่งอื่น ๆ ต่อไปอีก การเคหะแห่งชาติจึงได้ตกลงทำสัญญาเช่าที่ดินกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ว่า¹ จะดำเนินการปรับปรุงชุมชนแบบให้เปล่าโดยที่ทางสำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ต้องเสีย ค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการปรับปรุงแต่มีเงื่อนไขว่า การทำสัญญาเช่าที่ดินต้องมีระยะเวลา 10 - 15 ปี และภายใน 5 ปีแรกสำนักงานทรัพย์สินฯ จะขึ้นค่าเช่ากับผู้อยู่อาศัยใน ชุมชนไม่ได้ และจะไม่มีการขับไล่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ออกจากที่ดิน ยกเว้นในกรณีที่ ผู้อยู่อาศัยทำผิดในสาระสำคัญ เช่น ค้างค่าเช่า ฯลฯ และสัญญานี้มีผลบังคับถึงบุคคล ซึ่งเข้ามาอยู่อาศัยภายหลังจากการทำสัญญา ซึ่งทางสำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ให้สัญญาว่า จะไม่ขึ้นค่าเช่าที่ดินในระยะ 5 ปีแรก แต่จะขึ้นค่าเช่าที่ดินในราคาที่ผู้อยู่อาศัยไม่เดือด ร้อนและก็ปรากฏว่าในระยะเวลาล่วงหลังจากการปรับปรุงแล้วจนถึงปัจจุบัน ทางสำนักงาน ทรัพย์สินฯ ไม่มีการขึ้นค่าเช่าที่ดินเลย ส่วนชุมชนอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในที่ของสำนักงาน

¹ สัมภาษณ์ สุวงค์ สุนทรปฏิภาค, หัวหน้าแผนกวางระบบที่ดินและจัดหา ที่อยู่ใหม่ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 20 สิงหาคม 2526.

ทรัพย์สินฯ และการเคหะแห่งชาติขอเข้าไปดำเนินการปรับปรุง แต่ทางสำนักงานทรัพย์สินฯ
แจ้งว่าจะขอดำเนินการเอง

1.3 ที่ดินของวัดวาอาราม เนื่องจากที่ดินที่ทั้งวัดวาอารามมีอยู่ด้วยกัน
2 ลักษณะ คือ ที่ดินซึ่งกรมศาสนาเป็นผู้ดูแลอย่างหนึ่งและอยู่ในความดูแลของวัดอีกอย่างหนึ่ง
วัดบางแห่งเจ้าอาวาสมุ่งหวังผลประโยชน์เพื่อนำมาบำรุงวัด หรือทางวัดต้องการจัด
เพื่อใช้ที่ทั้งในกิจการของสงฆ์และกิจการค้า ส่วนที่ดินที่อยู่ในความดูแลของกรมศาสนา
หรือของวัดบางแห่ง การเคหะแห่งชาติเพียงแต่ขอเข้าดำเนินการปรับปรุงก็อนุมัติ

1.4 ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในการดำเนินงานปรับปรุง
การเคหะแห่งชาติพยายามขอความร่วมมือกับการรถไฟฯ เพื่อขอเข้าดำเนินการปรับปรุง
ชุมชนในที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งการรถไฟฯมีระเบียบอยู่ว่า ผู้ที่จะมาดำเนินการในที่ดิน
ของการรถไฟฯ จะต้องทำสัญญาขอใช้ที่ดินและการเสียภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน
ผู้ขอใช้ที่ดินจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ทางการเคหะแห่งชาติเห็นว่าระเบียบนี้เป็น
เงื่อนไขผูกมัดมากเกินไป เนื่องจากเมื่อการเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการปรับปรุง
ชุมชนให้แล้ว สิ่งปรับปรุงจะเป็นส่วนควบของที่ดินซึ่งจะตกเป็นของการรถไฟฯ การเคหะ
แห่งชาติจึงไม่ตกลงยินยอมรับเงื่อนไขนั้นและก็มีหนังสือไปกติกข้อขอยกเว้นในเงื่อนไขนั้น
ซึ่งต่อมาทางการรถไฟฯ ก็ยินยอมการเคหะแห่งชาติจึงได้เข้าไปดำเนินการปรับปรุงได้

1.5 ที่ดินขององค์การพอกหนัง ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้า
ดำเนินการปรับปรุงได้โดยไม่มีเงื่อนไข

1.6 ที่ดินของกองทัพอากาศ ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการ
ปรับปรุงได้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ

1.7 ที่ดินของกรมชลประทาน ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการ
ปรับปรุงได้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ และบริเวณที่ซึ่งจะเข้าปรับปรุงต้องไม่ใช่ที่ติด
ริมคลอง

2. ที่ดินเอกชน

จากมาตรการการปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดินตามแผนงานปรับปรุงชุมชนแออัดปี 2521 - 2524 ในกรณีที่ที่ดินเป็นของ เอกชน การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการดังนี้¹

- จักการให้มีสัญญาระหว่างผู้อยู่อาศัยกับ เจ้าของที่ดินในระยะยาว
- เจ้าของที่ดินเอกชนในระยะยาวและจักให้ผู้อยู่อาศัยได้เช่าก่อน
- จักซื้อที่ดินและให้ผู้อยู่อาศัยได้เช่าหรือเช่าซื้อในระยะยาว

นอกจากนั้นในการ เข้าดำเนินการปรับปรุงทางกายภาพ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็น เอกชนและผู้อยู่อาศัยเอง การเคหะแห่งชาติจะทำสัญญาครอบคลุมถึงการลงทุน โดยใน สัญญาจะระบุให้ผู้อยู่อาศัยจ่ายเงินค่าปรับปรุง เป็นรายเดือนภายในระยะเวลาที่กำหนด แก่ถ้ำในกรณีบ้านและที่ดินหรือที่ดินให้ เจ้าของโดยเอกชน การเคหะแห่งชาติจะเจรจากับ ผู้เช่าปัจจุบันและ เจ้าของที่ดินว่าจะให้บุคคลใดจ่ายค่าปรับปรุงหรือจะร่วมกันจ่ายในระยะ เวลาที่อยู่ในสัญญาเช่า ในกรณีขึ้นค่าเช่าในสัญญาจะระบุให้ขึ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ไว้เท่านั้น²

ผลการดำเนินงานระยะแรกตามโครงการปี 2521 ปรากฏว่าการเคหะ แห่งชาติไม่สามารถใช้เงื่อนไขใด ๆ ที่จะทำให้ความมั่นคงด้านการครอบครองที่ดินแก่ ผู้อยู่อาศัยได้เลยเป็นเพียงแก่ขออนุญาตเจ้าของที่ดินเพื่อเข้าดำเนินการปรับปรุง เท่านั้น นอกจากนั้นการ เคหะแห่งชาติยังประสบปัญหาเจ้าของที่ดินไม่อนุญาตให้เช่าปรับปรุง หลายราย³ แต่ก็มีบางชุมชนซึ่ง เจ้าของที่ดินเป็นเอกชนและ การเคหะแห่งชาติ

¹การเคหะแห่งชาติ "แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม พ.ศ. 2520-2524 หน้า 4/5.

²สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "รายงานการประเมินผล การปรับปรุงชุมชนแออัดของการ เคหะแห่งชาติระยะที่ 2-3" เดือนกรกฎาคม 2525 หน้า 25.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ได้ตกลงทำสัญญากับเจ้าของที่ดินว่าจะดำเนินการปรับปรุงชุมชนแบบให้เปล่า โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการปรับปรุงแต่มีเงื่อนไขว่า การทำสัญญาก่อนมีระยะเวลา 10 - 15 ปี และภายใน 5 ปีแรก เจ้าของที่ดินจะขึ้นค่าเช่ากับผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ได้ และจะไม่มี การขับไล่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ออกจากที่ดิน ยกเว้นในกรณีที่ผู้อยู่อาศัยทำผิดในสาระสำคัญ เช่น ค้างค่าเช่า ฯลฯ และสัญญานี้มีผลบังคับถึงบุคคลซึ่งเข้ามาอยู่ภายหลังจากการทำสัญญา ซึ่งก็ปรากฏว่า เจ้าของที่ดินให้ความร่วมมือปฏิบัติตามสัญญา ได้แก่ ชุมชนสวัสดิการชุมชนกรอกันมะม่วง ชุมชนคลองกัน ชุมชนเขรฐาเดิมและชุมชนวัดพระยาไกรระยะ 1

ต่อมาการดำเนินงานปรับปรุงค้ำความมั่นคงในการครอบครองที่ดินตามโครงการในปี 2522 การเคหะแห่งชาติไม่สามารถหาเจ้าของที่ดิน ทำสัญญาแบบมีเงื่อนไขได้เลย ยกเว้นชุมชนวัดกระดังง์ จึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการปรับปรุงใหม่เป็นการปรับปรุงแบบให้เปล่าทั้งหมดโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ เพียงแต่เจ้าของที่ดินลงนามยินยอมในหนังสือให้การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงทางกายภาพ และโดยการกระทำต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติจะไม่เป็นการรอนสิทธิหรือรบกวนสิทธิใด ๆ ของเจ้าของที่ดิน แม้กระนั้นก็ตามในการปรับปรุงโดยไม่มีเงื่อนไขนี้ ยังมีเจ้าของที่ดินบางแห่งไม่ยินยอมให้เข้าปรับปรุง ซึ่งทำให้การเคหะแห่งชาติต้องขอเปลี่ยนแปลงโครงการอยู่เสมอ ๆ การปรับปรุงโดยไม่มีเงื่อนไขนี้การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2526

ขั้นตอนการดำเนินงานทางด้านการครอบครองที่ดิน

1. เมื่องานนิติกรและทรัพย์สินได้รับโครงการและแผนที่จากงานวางแผนแล้วก็จะทำการศึกษาข้อมูลโดยส่งนิติกรออกไปสำรวจชุมชนแออัดในแต่ละแห่งว่าใครเป็นเจ้าของที่ดินและมีที่รายโดยสอบถามจากผู้อยู่อาศัย

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

2. หลังจากได้ข้อมูลแล้วก็จะไปกรมที่ดินเพื่อถ่ายระวางที่ดิน และเปิดหน้าสารบบที่ดิน (ค้นหาโฉนดที่ดิน) เพื่อรู้ว่าใครเป็นเจ้าของที่ดิน มีที่รายตรงกับที่ได้ข้อมูลมาหรือไม่ ที่ดินนั้นมีภาระผูกพันหรือไม่และถูกรอเบเขตที่ดิน

3. ในการค้นหาโฉนดที่ดินจะได้ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเมื่อได้ที่อยู่นั่นแล้วก็จะจักเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องและไปขอพบเจ้าของที่ดินเพื่ออธิบายให้เข้าใจถึงนโยบายของการเคหะแห่งชาติว่าจะดำเนินการอะไรและขออนุญาตเข้าทำการปรับปรุงหรือจัดระบบการครอบครองที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นเป็นของทางราชการจะต้องผ่านชั้นทอนซึ่งซ้ำมาก แต่ถ้าเป็นที่ดินของเอกชนจะเข้าไปทักท้วงได้โดยตรง ซึ่งหากเจ้าของที่ดินยินยอมก็จะทำสัญญาลงนามยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าทำการปรับปรุง หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมการเคหะแห่งชาติก็จะไม่เข้าดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดนั้น ๆ และตัดโครงการนั้นออกไป

4. เมื่อได้หนังสือยินยอมแล้วก็จะทำรายงานสรุปผลของการเจรจาของแต่ละชุมชนให้งานวางแผนดำเนินการสำรวจชุมชนเพื่อทราบแนวทางเดิน ทางเข้าออก ระบายน้ำ บริเวณหึ่งชยะของชุมชน ฯลฯ

5. ผลการสำรวจทางกายภาพก็จะถูกส่งไป कामชั้นทอนการปรับปรุงทางกายภาพจนถึงชั้นทอนการประมูลราคาแล้วเสร็จ ซึ่งชั้นทอนเหล่านี้ใช้เวลาานพอสมควร ทำให้เกิดการทักท้วงเข้าไปตรวจสอบความยินยอมจากเจ้าของที่ดินอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนใจจากเจ้าของที่ดินได้ หลังจากตรวจสอบเรียบร้อยแล้วก็เริ่มดำเนินการก่อสร้างได้

ความช่วยเหลือที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้แก่ชุมชน

การปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการดำเนินงานให้เกิดกิจกรรมหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กัน จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากหลาย ๆ หน่วยงาน ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อให้การปรับปรุงชุมชนสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้ ในบทนี้ จะขอกล่าวถึงความช่วยเหลือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่ให้แก่ชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีรายได้และสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดทางบ้านภาครัฐบาลที่ผ่านมามีหน่วยงานหลักใหญ่ 3 หน่วยงาน คือ การเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ดำเนินการดังนี้

1. การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนและชุมชนแออัดก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่อยู่อาศัย ในระยะแรกการเคหะแห่งชาติได้ปรับปรุงชุมชนแออัดโดยการรื้อล้างและสร้างแฟลตขึ้นแทนที่ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้ลุล่วงไปได้ จึงได้เปลี่ยนแนวความคิดเป็นการปรับปรุงโดยให้ผู้อยู่อาศัยอยู่ในที่เดิม แต่ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยในการปรับปรุงได้ยึดถือหลักการดังนี้

- สร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดิน กล่าวคือผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งมิได้เป็นเจ้าของที่ดินจะได้รับประกันความมั่นคงให้อยู่อาศัยได้ในระยะยาว

- ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ กำจัดขยะ ฯลฯ

- นำบริการของรัฐที่มีอยู่แล้วเข้าไปในชุมชน เช่น ประปา ไฟฟ้า การศึกษา การแพทย์ สาธารณสุข การพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ ซึ่งเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

- ยึดหลักการร่วมมือกับประชาชนในชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง ทั้งนี้เพื่อพัฒนาคนในชุมชนให้มีขีดความสามารถทั้งทางด้านความคิดและการบริหารงาน โดยในการปรับปรุงจะใช้เงินงบประมาณของรัฐและเงินกู้จากธนาคารโลก

2. กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรงทั้งในเรื่องการปรับปรุงครอก, ขอย การบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง การเก็บขยะ การบริการทางสังคมต่าง ๆ ฯลฯ แต่ระยะเวลาที่ผ่านมาเนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่กว้างขวางมาก ทำให้การบริการต่าง ๆ ในงบประมาณที่จำกัด จึงทำไม่ได้และทำได้ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีองค์กรทางบ้านบริการแยกออกเป็นหลาย ๆ ฝ่าย ทำให้ไม่สามารถ

ดำเนินการในเรื่องการปรับปรุงชุมชนแออัดอย่างเป็นเอกภาพได้ กรุงเทพมหานคร
มองปัญหาการปรับปรุงชุมชนแออัดนอกจากเป็นการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
ในชุมชนแออัด ซึ่งกรุงเทพมหานครรับผิดชอบอยู่แล้ว ในส่วนกว้างกรุงเทพมหานคร
ยังมองปัญหาการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการปรับปรุงพื้นที่ให้มีมาตรฐานอีกด้วย กล่าวคือ
การปรับปรุงภายในชุมชนแออัด เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ต้องสอดคล้องกับ
ระบบถนน ระบบระบายน้ำของกรุงเทพมหานครด้วย

3. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับงบประมาณที่จัดสรร
โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร ลักษณะที่มหิดลเน้นในการดำเนินการ
คือ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชน เช่น เรื่องสาธารณสุข
สุขาภิบาล ผักอเนก การซ่อมแซมทางเท้า ทางระบายน้ำ กำจัดขยะ ฯลฯ ซึ่งระยะ
เวลาค่าเงินการจำกัดคือ เพียง 4-5 เดือน ทางมหาวิทยาลัยเข้าใจปัญหาได้ดี
จึงใช้วิธีการระดมอาสาสมัครจำนวนมาก เพื่อเข้าดำเนินการในชุมชนแออัด 42 แห่ง
พร้อม ๆ กัน โดยแต่ละแห่งใช้อาสาสมัคร 8-10 คน ทำงานร่วมกับชุมชนจนสิ้นสุด
โครงการ¹ วิธีการนี้ทำให้สามารถร่วมมือกับชาวบ้านได้เป็นอย่างดี แม้เป็นแค่ผล
ระยะสั้น ๆ สำหรับปัญหาเรื่องเศรษฐกิจของชุมชน ปัญหาเรื่องความมั่นคงในที่ดิน
ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขกันอย่างใด

นอกจากหน่วยงานหลักใหญ่ 3 หน่วยงานของภาครัฐบาลที่ได้กล่าวแล้ว
ยังมีหน่วยงานของภาครัฐบาลอื่น ๆ ขอเข้าช่วยเหลือดำเนินการเฉพาะเรื่องความหนาที่
และงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง
ศึกษาธิการ กรมตำรวจ องค์การคลังสินค้า ฯลฯ

สำหรับการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดของภาคเอกชนซึ่งประกอบด้วย
สมาคม สโมสร มูลนิธิ ชมรม สถาบัน องค์การ หน่วยงานของเอกชนและอาสาสมัครต่าง ๆ

¹การเคหะแห่งชาติ, "มองการปรับปรุง สลัม; วารสารชมรมวิชาการที่อยู่อาศัย
ฉบับที่ 3 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524) : 9.

จะมีกำลังคนและงบประมาณน้อย จึงมุ่งเข้าดำเนินการเฉพาะเรื่องและในชุมชนแออัด
เพียงไม่กี่แห่ง กิจกรรมส่วนใหญ่จะเน้นหนักด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นลักษณะของ
การให้บริการและสงเคราะห์ มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาคนเป็นหลัก เช่น เรื่องการศึกษา
เรื่องเด็ก การร่วมมือกันพัฒนาชุมชน ฯลฯ

ซึ่งความช่วยเหลือที่แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้แก่ชุมชน
นั้นจะมีแนวทางในการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ กันไปตามวัตถุประสงค์ กว่าถึงคน
ตลอดจนงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ (รายละเอียดในภาคผนวก ข)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดและ
การประสานงานระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของราชการเคหะแห่งชาติ

การประสานงานในปัจจุบันนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีมากขึ้น และต้องทำงานร่วมกันด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ การประสานงานจึงมีความจำเป็นมากที่จะทำให้งานหรือโครงการบรรลุตามเป้าหมาย ทั่วถึง และประสานประโยชน์ของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน

โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ภายใต้แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของราชการเคหะแห่งชาติ เป็นการดำเนินงานให้เกิดกิจกรรมหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กัน เช่น กิจกรรมทางด้านอาคารครอบครองที่ดิน ไฟฟ้า ประปา และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่กองอาศัยหน่วยงานทั้งของรัฐ สมาคม และเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้โครงการได้บรรลุผลสำเร็จโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะสำเร็จขึ้นมาได้ก็ด้วยมีการประสานงานที่ดีทั้งในระดับสูง (รัฐบาล) จนกระทั่งถึงประชาชนผู้อยู่อาศัยในแหล่งชุมชนแออัด

จะขอแบ่งกล่าวถึงการประสานงานในการปรับปรุงชุมชนแออัดของราชการเคหะแห่งชาติออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การประสานงานระหว่างราชการเคหะแห่งชาติกับสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงชุมชน ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ

2. การประสานงานระหว่างราชการเคหะแห่งชาติกับผู้อยู่อาศัยในชุมชน

1. การประสานงานระหว่างราชการเคหะแห่งชาติกับสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงชุมชนแออัด

ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงทั้งส่วนภาครัฐบาล ซึ่งได้แก่ ราชการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร เพราะโดยปกติแล้วสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ส่วนมากจะอยู่ในการควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ราชการเคหะแห่งชาติ

จะต้องมีการประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านบริการทางสังคมโดยตรง และส่วน ภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ มูลนิธิ สมาคม สโมสร ธนาคาร ฯลฯ ซึ่งจะสำเร็จผลได้ก็ยากก็ ต้องมีการประสานงานที่กระหว่างกัน ซึ่งความเป็นมาของความพยายามให้เกิดการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล และ เอกชนในการดำเนินงาน ปรับปรุงชุมชนแออัดนับตั้งแต่ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติมีดังนี้

การเคหะแห่งชาติได้รับการจัดตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 และได้มีการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยหรือแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ แต่ก็มีคัมภีร์กฎหมายโดยยกเลิกหน้าที่เดิมของกรุงเทพมหานครในส่วนการปรับปรุงชุมชนแออัด ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงยังต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลปรับปรุงชุมชนแออัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ต่อไป

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิเคราะห์หน้าที่และขอบเขตการปฏิบัติงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของการเคหะแห่งชาติ กับกรุงเทพมหานครโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2516 คณะกรรมการชุดนี้ ประชุมกันในวันที่ 25 เมษายน 2516 ได้ผลจากการพิจารณาว่า¹

1. การกำหนดสถานที่ว่าที่ใดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร
2. การจัดลำดับความสำคัญว่าควรดำเนินการที่ใดก่อนหลังให้อยู่ในการพิจารณา ร่วมของกรุงเทพมหานคร สำนักยังเมืองและการเคหะแห่งชาติ ตามระบบความจำเป็นของการจัดระบบเมือง
3. การจัดยังการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังแม่บทของกรุงเทพมหานครให้อยู่ ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

¹สมานพงษ์ รมยานนท์ "การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม", พ.ศ. 2523, หน้า 4.

4. การกำหนดที่ตั้งโครงการและการวางแผนโครงการ ให้เป็น
หน้าทีของราชการแห่งชาติ
5. การเคลียร์พื้นที่ทางกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร
โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย
6. การจัดหาที่พักชั่วคราวแก่ผู้ที่พักอาศัยในแหล่งสลัมที่จะต้องปรับปรุงให้
อยู่ในความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ
7. การก่อสร้างให้แล้วเสร็จและการพิจารณาคนเช่าพักอาศัยในแหล่งที่
จัดขึ้นใหม่หลังการปรับปรุงแล้วให้อยู่ในความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาหลักคือ การร่วมมือกันระหว่าง
การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหลังจาก
การประชุมกันแล้วก็ยุติบทบาทแค่เพียงเท่านั้น ส่วนการดำเนินงานก็มีผลเพียงข้อตกลง
ความมติในที่ประชุมเท่านั้น มิได้มีการนำมาปฏิบัติกันอย่างจริงจัง เนื่องจากนโยบาย
ไม่แน่นอน ไม่มีงบประมาณในการดำเนินงาน ชาติอำนาจหน้าที่ในการจัดการโดยทรง
นอกจากนี้ผลจากการพิจารณามีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถ
ดำเนินการได้ เช่น¹

— การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร กำหนดบริเวณที่เป็นชุมชน
แออัดไม่เห็นพ้องต้องกัน

— การดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดบริเวณใดก็ได้ก่อนขึ้นอยู่กับความ
พร้อมของที่ดินเป็นหลักใหญ่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบความจำเป็นของการจัดระบบเมือง ฯลฯ

หลังจากนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติขึ้น
ในสมัยรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วย
ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ เป็นรองประธาน และมี
กรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

¹ สัมภาษณ์ บิยะนันท์ สฤกษ์ศฤคาร, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและ
แผนระดับ 5 กองประสานนโยบายและแผน, 9 พฤษภาคม 2526.

วางหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดอย่างจริงจัง ตลอดจนดำเนินการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงชุมชนแออัดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการชุมชนได้กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการและแผนงานในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้พอสังเขปดังนี้

1. เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อแก้ปัญหาทางสังคมทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีและเพื่อลดและขจัดความต้องการที่อยู่อาศัยและสร้างขึ้นมาใหม่
2. วิธีการปรับปรุงมี 3 ทางคือ การปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยถาวร ปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือลี้ภัย
3. แผนการปรับปรุง คือ การปรับปรุงทางด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม และเรื่องหลักประกันการอยู่อาศัยระยะยาว
4. การแบ่งงานระหว่างการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น ๆ ได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งหรือลี้ภัยและปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นกิจกรรมทางด้านกายภาพเป็นหลัก ส่วนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ประสานงานโดยใกล้ชิดเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เท่านั้น และเป็นกิจกรรมในเรื่องเฉพาะกิจทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการชุมชนนี้เป็นคณะกรรมการระดับชาติ แต่ก็ปรากฏว่าไม่สามารถประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่องจากในการประชุมที่มุ่งพิจารณาแต่ในเรื่องของระดับปฏิบัติการแทนที่จะพิจารณาดังนโยบายระดับชาติ ซึ่งก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการชุมชนจึงสลายตัวไป¹

¹สัมภาษณ์ ปิยะนันท์ สฤกษ์ศฤงคาร พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน 4(5) กองประสานนโยบายและแผน, 9 พฤษภาคม 2526.

ต่อมาทางกรุงเทพมหานครได้จัดโครงการสัมมนาผู้แทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงาน
ในชุมชนแออัดขึ้นระหว่างวันที่ 28 - 30 มกราคม พ.ศ. 2523 ณ ห้องประชุมชั้น 2
ธนาคารศรีนคร สำนักงานใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์¹

1. เพื่อให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐและเอกชนพิจารณาปัญหาและกำหนดแนว
ทางในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ซึ่งจะ เป็นทางนำไปสู่การจัดทำแผนหลักเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด
ต่อไป โดยจะกำหนดหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน
2. เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จะเข้าไป
ปฏิบัติงานในชุมชนแออัด
3. เพื่อระจกความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งกระจายการบริการไปสู่
กลุ่มประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

โดยทางกรุงเทพมหานครได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและ
เอกชน ประมาณ 150 คน เข้าร่วมสัมมนาเพื่อพิจารณาปัญหาร่วมกัน ซึ่งสรุปผลจากการ
สัมมนาได้ดังนี้²

1. การที่จะพัฒนาแหล่งชุมชนแออัดให้บังเกิดผลคึนั้น หน่วยงานทั้งภาค
รัฐบาลและเอกชนจะต้องร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และจะต้องตั้งวัตถุประสงค์
และเป้าหมายในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้ไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน
2. ในด้านอุปสรรคและปัญหาที่มีอยู่ จะต้องร่วมกันปรับปรุงแก้ไข คือ
นโยบายที่มีอยู่ยังไม่ชัดเจนพอ ขาดข้อมูลที่จำเป็น ขาดหน่วยประสานงาน ขาดเจ้าหน้าที่
ขาดงบประมาณ และขาดการประชาสัมพันธ์
3. เพื่อที่จะแก้ไข้ปัญหาและปรับปรุงการบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมาย
ควรให้มีการจัดรูปแบบการบริหารงานเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด ดังนี้

¹ กรุงเทพมหานคร, การสัมมนาผู้แทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในแหล่งเสื่อมโทรม
ระหว่างวันที่ 28 - 30 มกราคม 2523 หน้า 23.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 69

3.1 ให้มีคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อพิจารณา กำหนดนโยบาย การพัฒนาชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกัน และให้มีผู้แทนขององค์การหรือหน่วยงานเอกชนอีกจำนวนหนึ่ง

3.2 ให้มีคณะกรรมการระดับปฏิบัติการ เพื่อกำหนดแผนงานการพัฒนา ความนโยบายที่คณะกรรมการระดับนโยบายได้วางไว้

3.3 ให้มีหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติการ ซึ่งผลของการสัมมนาไม่ทราบว่ามีการนำไปปฏิบัติกันเพียงใดบ้าง

แม้จะได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุดเพื่อทำหน้าที่ประสานงานของหน่วย งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด แล้วก็ตาม แต่การประสานงานกันในระดับนโยบาย ยังเป็นเรื่องจำเป็นของการทำงานในระดับชาติ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุด ใหม่ขึ้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 279/2523 ลงวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2523 เรียกว่าคณะกรรมการประสานงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของการเคหะแห่งชาติ เพื่อควบคุมการดำเนินงานตามแผนงานการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี 2520 - 2524 และแผนเร่งรัด พ.ศ. 2522-2525

ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีการประชุมกันอยู่เพียงครั้งเดียว และมติที่ประชุมให้ การเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานครไปตกลงหาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันให้ แน่ชัดอีกครั้งหนึ่ง¹ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนที่จะมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 279/2523 ลงวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2523 นั้น ทางกรุงเทพมหานครได้ออกคำสั่ง กรุงเทพมหานครที่ 225/2523 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2523 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประสานงานการปฏิบัติการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นมาฉบับหนึ่ง ประกอบด้วยคณะกรรมการ 17 คน โดยมีผู้แทนจากการเคหะแห่งชาติร่วมอยู่ด้วย²

ต่อมา การเคหะแห่งชาติก็ได้จัดการสัมมนาการปรับปรุงชุมชนแออัด

¹ สัมภาษณ์ ปิยะนันท์ สฤกษ์ศฤงคาร, พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 5 กองประสานนโยบายและแผน, 9 พฤษภาคม 2526.

² สมานพงษ์ รมยานนท์, "การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม, พ.ศ. 2523, หน้า 6.

ขึ้นอีกครั้งระหว่างวันที่ 27 - 29 กรกฎาคม 2524 ณ โรงแรมเอเชีย ราชเทวี
โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบาย และแนวทาง
ในการปรับปรุงชุมชนแออัด
2. เพื่อหาช่องทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมมือในการดำเนินการปรับปรุง
ชุมชนแออัด
3. เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการดำเนินการปรับปรุงชุมชน
แออัดร่วมกัน

โดยทางการเคหะแห่งชาติได้เชิญหน่วยงานและองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน นักวิชาการและผู้สนใจจำนวนมากเข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้
ผลของการสัมมนาครั้งนี้กระตุ้นเตือนให้ผู้อยู่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้ตระหนักถึงความสำคัญของ
การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้าไปช่วยเหลือดำเนินการปรับปรุง
ชุมชนแออัดต่อไป

เท่าที่กล่าวมาเป็นความพยายามให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน
ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งประกอบ
ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ และการจัดสัมมนา โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง
ภาครัฐบาลและเอกชนเข้ามาพิจารณาปัญหาาร่วมกัน

หมายเหตุ การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานครได้ตกลงร่วมมือกันปรับปรุง
ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าการการเคหะ
แห่งชาติได้ลงนามร่วมกันในพิธีสารแห่งการตกลงร่วมกัน ในวันที่ 21 มกราคม 2525 (รายละเอียด
ในภาคผนวก ก) แต่เนื่องจากไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาจึงไม่ขอกล่าวถึง

2. การประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับผู้อยู่อาศัยในชุมชน

แต่เดิมแนวทางแก้ไขปัญหาที่ผู้อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดของ
ภาครัฐบาล (กรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติ) คือการขับไล่หรือรื้อล้าง

ทำให้ภาพพจน์ของการเคหะแห่งชาติกับผู้อยู่อาศัยในชุมชนคือการรื้อล้าง นอกจากนั้นในการ
 กำหนดโครงการต่าง ๆ ในชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติมุ่งดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย
 เป้าหมาย งบประมาณตลอดจนความพร้อมของหน่วยงานที่สนับสนุนโดยไม่ให้ผู้อยู่อาศัยใน
 ชุมชนนำมามีส่วนร่วมในการปรับปรุงชุมชน ประกอบกับการเคหะแห่งชาติขาดการ
 ประชาสัมพันธ์ที่ดี ผู้อยู่อาศัยในชุมชนจึงไม่เข้าใจถึงแนวนโยบายและวัตถุประสงค์
 ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ การดำเนินงานในระยะแรกตามโครงการปี
 2521-2524 จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทำให้การเคหะแห่งชาติ
 ไม่สามารถประสานงานกับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดได้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่
 ทางกายภาพที่เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชนแออัดระยะแรกได้ให้ความคิดเห็นว่าเขาคง
 ประสบปัญหาการต่อต้านและความไม่ร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนเป็นอันมาก เช่น มีการ
 ชักขวางขมขู่ไม่ให้ช่างของบริษัท เขาคำเนินการ

ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้มีการประชาสัมพันธ์เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายและ
 วัตถุประสงค์ของการปรับปรุง มีการจัดประชุมชาวบ้านเพื่อเลือกตั้งกรรมการชุมชนให้เป็น
 ก้าวหน้าในการติดต่อกับประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานภายนอก ทำให้การ
 ประสานงานระหว่างการเคหะแห่งชาติกับผู้อยู่อาศัยในชุมชนเป็นไปอย่างดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย