



บทบาทของรัฐบาลกับการจัดการค่านที่อยู่อาศัย

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครอาจประมวลได้ว่า เกิดเพราะปัจจัยหลักกันที่มักจะเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ๆ ทั้งหลายทั่วไป คือ การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว การอพยพย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่เขตเมืองหลวง ประกอบกับการขาดการวางผังเมืองและการวางแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับการขยายเมืองของรัฐ ผลสะท้อนที่แสดงให้เห็นถึงความขาดแคลนที่ปรากฏอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะในหมู่ประชากรที่มีรายได้น้อยและยากจนคือ สลัมหรือแหล่งเสื่อมโทรม¹ ปัญหาเรื่องความขาดแคลนที่อยู่อาศัยนี้มีไข่มุกหาธรรมชาติที่เลวร้ายลงทีละเล็กทีละน้อย แต่เป็นปัญหาเรื้อรังที่ทวีความรุนแรงเช่นเกี่ยวกับลักษณะดินพอกหางหมูและยากต่อการแก้ไข² รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยมีนโยบายในค่านเคหะสงเคราะห์ และเริ่มเข้ามาดำเนินการในค่านนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดนโยบายของรัฐบาลต่อการจัดการค่านที่อยู่อาศัยของประชากรต่อไป

รัฐบาลและการดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหามันพักอาศัย

รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 โดยการจัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ วัตถุประสงค์สำคัญของการก่อตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์คือ การช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่อยู่

¹ สลัมหรือแหล่งเสื่อมโทรม ได้แก่สถานที่หรือกลุ่มของสถานที่หรือบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่นเกินไป มีสภาพเสื่อมโทรม หรือไม่ถูกอนามัย หรือขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ด้วยเหตุนี้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้อยู่อาศัย หรือของชุมชน คำจำกัดความของ United Nations, Urban Land Policies Document (New York : U.N. Secretariat, 1953), p. 20.

² Wadanyu Nathalang, et. al., Housing in Thailand, p. 17.

อาศัย การทำงาน การประกอบอาชีพ และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปในทางส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยมากนัก งานส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้เช่าอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเอง¹ ทั้งนี้กองเคหะสถานสงเคราะห์ของกรมนี้จึงได้ละเลยความจำเป็นทางที่อยู่อาศัยของประชากรในเขตเมืองหลวง และมุ่งที่จะทำงานเน้นในด้านการสร้างนิคมช่วยตนเองในจังหวัดต่าง ๆ²

ปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานทั้งสองนี้พยายามที่จะแบ่งความรับผิดชอบกัน กองเคหะสถานสงเคราะห์รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับแปลนบ้านและการก่อสร้าง สำนักงานอาคารสงเคราะห์รับผิดชอบในค่านิยมประมาณ และการบริหารโครงการอาคารสงเคราะห์ ทั้งสองหน่วยงานนี้มีโครงการแยกเป็นของตนเองและมีงบประมาณแยกจากกัน³

หน่วยงานที่สามที่เกี่ยวข้องกับการเคหะได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2496 คือธนาคารอาคารสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่ดินจัดสรรและบ้านให้เอกชนกู้ยืมเงินสำหรับสร้างหรือซ่อมแซมบ้านหรือปลดเปลื้องภาระงานของที่ดิน ส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดสร้างอาคารหรือซื้อที่ดินโดยตรง บริการให้การสงเคราะห์กู้ยืมเงินเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น ให้ประโยชน์

¹สายชล ลิมทองกุล, "ลักษณะโครงสร้างของปัจจัยการผลิตในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ศึกษากรณีของการเคหะแห่งชาติ," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 35.

²Choop Kanjanaprakorn and Chadsri Bunnag, "Administration of Public Housing," Southeast Asian Low-Cost Housing Study, Thailand (presented to the Low-Cost Housing Conference in Penang, April 15-19, 1974), p. 4.

³Ibid.

ในคำช่วยลดความรุนแรงของปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยที่ค้างค้างเรื้อรังให้บรรเทาลงได้บ้าง¹ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดทำโครงการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ 3 โครงการ และโครงการที่ดินจัดสรรอีก 2 โครงการ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของหน่วยงานแห่งนี้ถูกจำกัดโดยการขาดเงินทุนหมุนเวียน และขาดการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากรัฐบาล²

ปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนขึ้นในเทศบาลนคร กรุงเทพฯ เพื่อจุกมุงหมายในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ และชนบทรวมทั้งกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมและการจัดตั้งอาคารสงเคราะห์แทนที่เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมได้เข้าไปอาศัยอยู่ใหม่ โครงการเหล่านี้ได้รับงบประมาณจากเทศบาลนครกรุงเทพฯ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้จัดตั้งหน่วยงานถึง 4 แห่งขึ้น เพื่อผ่อนคลายปัญหาของประชากรในเรื่องที่อยู่อาศัย แต่หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีการประสานงานกันและขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างจริงจัง³

เนื่องจากหน่วยงานทั้ง 4 แห่งดังกล่าว ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รัฐบาลไม่สนับสนุนในด้านงบประมาณเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องความขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้หมดไปได้⁴ ศูนย์การวิจัยก่อสร้างและพัฒนาแห่งชาติซึ่งในขณะนั้นได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและเข้าร่วมประชุมพัฒนาอุตสาหกรรมเคหะที่โคเปนเฮเกนในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2511 มีข้อเสนอว่า ปัญหาการขาดแคลน

¹ธนาคารอาคารสงเคราะห์, "บทบาทของธนาคารอาคารสงเคราะห์กับบริการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย," สู่ชีวิตใหม่กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์พิมพ์เผยแพร่ในโอกาสครบรอบการดำเนินงาน 25 ปี)

²Choop Kanjanaprakorn and Chadsri Bunnag, "Administration of Public Housing," p. 4.

³Ibid., p. 5.

⁴สายชล ลิมทองกุล, "ลักษณะโครงสร้างของปัจจัยการผลิตในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ศึกษากรณีของการเคหะแห่งชาติ," หน้า 36.

ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยควรได้รับความสนใจอย่างรีบด่วน ผลที่ตามมาคือ ปี พ.ศ. 2512 คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้จัดร่างโครงการการเคหะเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 และนำไปสู่การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2515¹ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 โดยการรวบรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่าง ๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย และรายได้น้อยกลาง จำนวนมากที่ยังขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นสัดส่วน เหมาะสมกับสภาพและถูกสุขลักษณะของตนเอง²

วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติคือ³

1. จัดให้มีเคหะหรือที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ และซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

ผลงานของรัฐบาลในการแก้ปัญหาบ้านพักอาศัย

การดำเนินงานทางด้านปีการบ้านพักอาศัยของรัฐบาลตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปี พ.ศ. 2514 เมื่อคิดในแง่ของปริมาณหรือจำนวนบ้านแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้⁴ คือ

¹ Choop Kanjanaprakorn and Chadsri Bunnag, "Administration of Public Housing," p. 5.

² การเคหะแห่งชาติ, "การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ," รายงานประจำปี 2521, หน้า 4.

³ เรืองเดียวกัน.

⁴ Wadanyu Nathalang, et. al., Housing in Thailand, pp. 44 - 45.

1. จำนวนหน่วยของบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลเป็นผู้จัดหาเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนที่แสดงความจำนงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506-2514 นั้น จำนวนหน่วยของบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลจัดหาในแต่ละปีจะอยู่ระหว่าง 1.09 - 11.91 % ของจำนวนความต้องการบ้านพักอาศัยและจำนวนรวมของบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลจัดหาให้ทั้งหมดมีเพียง 5.67% ของจำนวนผู้แสดงความจำนงทั้งหมดซึ่งปรากฏในตารางที่ 3.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1

เปรียบเทียบจำนวนบ้านที่รัฐบาลสร้างขึ้นกับจำนวนผู้แสดงความจำนง

พ.ศ.	จำนวนบ้านที่สร้างขึ้น		จำนวนผู้แสดงความจำนง		ผู้แสดงความจำนงมากกว่า	% ของจำนวนบ้านที่สร้าง
	สำหรับเช่าซื้อ	สำหรับเช่า	สำหรับเช่าซื้อ	สำหรับเช่า		
2506	-	320	-	20,212	19,892	1.09
2507	21	656	1,254	19,082	20,649	3.33
2508	-	336	-	2,821	2,485	11.91
2509	524	190	5,882	1,803	1,613	9.29
2510	263	672	4,819	7,919	11,703	7.34
2511	-	480	-	8,500	8,020	5.64
2512	154	400	4,870	-	4,716	11.37
2513	352	-	-	-	-	-
2514	352	-	-	-	-	-
รวม	1,666	3,406	16,825	60,237	68,898	5.67

แหล่งที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์, กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงมหาดไทย

2. จากแผนงานมหานครกรุงเทพ (The Greater Bangkok Plan) ปี พ.ศ. 2533 ซึ่งเสนอโดย Litchfield, Whiting, Browne และผู้ร่วมงาน¹ ได้ชี้แจงว่ารัฐบาลจะต้องจัดหาบ้านพักอาศัยจำนวน 17,000 หน่วย ในแต่ละปีเพื่อสนองความต้องการในค่านที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยเฉพาะในเขตชุมชน แต่จำนวนหน่วยของบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลได้จัดขึ้นนั้นห่างไกลจากหลักเกณฑ์ที่มาก เพราะหน่วยของบ้านพักอาศัยที่รัฐจัดทำให้แก่ประชาชนนั้น ไม่เคยเกินกว่า 1,000 หน่วยในแต่ละปีเลย (ตารางที่ 3.1)

3. จากหลักเกณฑ์มาตรฐานขององค์การสหประชาชาติกำหนดว่า รัฐบาลจะต้องจัดหาหน่วยของบ้านพักอาศัยจำนวน 10 หน่วย สำหรับประชากรทุก ๆ 1,000 คนในระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2503 - พ.ศ. 2542 แต่จำนวนหน่วยของบ้านพักอาศัยที่รัฐจัดหานั้นไม่เคยถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานขององค์การสหประชาชาติเลย ดังแสดงในตารางที่ 3.2

4. จากหลักเกณฑ์มาตรฐานกำหนดว่า บ้านพักอาศัย 1 หน่วยสำหรับครอบครัวหนึ่ง ๆ จะมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวประมาณ 5.5 คน ในรอบระยะเวลาการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา 12 ปี เกี่ยวกับการจัดบริการบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชน ปรากฏว่ามีจำนวนอาคารบ้านพักอาศัยอยู่ถึง 133,524 หน่วย ที่ควรจะต้องสร้างตามมาตรฐานดังกล่าวแต่ยังมิได้สร้าง

การที่รัฐบาลปล่อยให้มีการก่อสร้างบ้านพักอาศัยเหลือค้างไว้ไม่ได้ก่อสร้างเป็นจำนวนมากมายในระยะเวลา 12 ปีเช่นนี้ ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การขาดประสิทธิภาพนี้มิใช่มีสาเหตุมาจากการบริหารงานแต่เพียงอย่างเดียว งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เพื่อการนี้ก็เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งทำให้บริการบ้านพักอาศัยไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้² ดังจะกล่าวถึงต่อไปในเรื่องความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความขาดแคลนบ้านพักอาศัย

¹Ibid., p. 44.

²Ibid., p. 45.

ตารางที่ 3.2

ขนาดของประชากรและจำนวนอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2500 - 2512

พ.ศ.	จำนวนประชากร	จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น	จำนวนอาคาร	จำนวนอาคารที่เพิ่มขึ้น จริง	จำนวนอาคารซึ่งควร จะสร้างตามเกณฑ์	ความขาดแคลนเมื่อ คิดตามหลักเกณฑ์
2500	1,524,803	-	213,153	-	-	-
2501	1,622,461	97,658	222,050	8,537	-	-
2502	1,725,571	103,110	233,039	10,989	-	-
2503	1,800,678	75,107	241,254	8,215	18,007	9,752
2504	1,898,234	97,556	249,733	8,479	18,982	10,503
2505	1,983,398	85,164	250,934	1,201	19,834	18,633
2506	2,106,881	123,483	260,290	9,356	21,069	11,713
2507	2,173,724	66,843	272,342	12,052	21,737	9,685
2508	2,407,585	233,861	308,215	35,873	24,076	11,797
2509	2,500,367	92,782	323,255	15,040	25,004	9,964
2510	2,614,356	113,989	340,064	16,209	26,144	9,335
2511	2,716,710	102,354	361,544	21,480	27,167	5,687
2512	2,850,756	135,046	382,546	21,002	28,507	7,504

หลักเกณฑ์ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ คือ อาคาร 10 หน่วยต่อประชากรทุก ๆ 1,000 คนต่อปี

แหล่งที่มา : กองผังเมือง, เทศบาลกรุงเทพฯ

ความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ปัญหาบ้านพักอาศัย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการบ้านพักอาศัยแก่ประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ก็ตาม แต่เนื่องจากความต้องการของประชาชนในบ้านพักอาศัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญที่กล่าวมาแล้วคือ การเพิ่มขึ้นของประชากร การขายดินของประชากรสู่เอกชนหลวงและความยากจน ทั้งนี้การจัดบริการบ้านพักอาศัยของรัฐบาลจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าจำนวนอาคารบ้านพักอาศัยที่ยังคงเหลือค้างอยู่ถึง 133,524 หน่วย จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2515 และรัฐบาลไม่สามารถจัดหาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ จำนวนอาคารที่เหลือค้างอยู่นี้เมื่อรวมกับความต้องการบ้านพักอาศัยโดยประมาณในแต่ละปีในช่วงระยะเวลา 10 ปีนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2514 - 2524 คือ 35,883 หน่วยต่อปี จะเท่ากับประมาณ 170,000 หน่วย ซึ่งเป็นจำนวนหน่วยของอาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลจะต้องจัดหาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในปี พ.ศ. 2524¹ สำหรับผู้มีรายได้น้อย

จากผลงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าและคนบ้านพักอาศัยของประชากรที่ผ่านมา นั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จในความพยายามที่จะจัดหาอาคารบ้านพักอาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของประชากรได้ ซึ่งพอจะประมวลสาเหตุของความล้มเหลวในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้ คือ

1. การขาดแคลนงบประมาณและการใช้จ่ายอย่างขาดประสิทธิภาพ

งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่โครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าและคนบ้านพักอาศัยของประชากรนั้น เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและความรุนแรงของปัญหานี้อย่างจริงจังหรือไม่ จากสัดส่วนของงบประมาณที่ทางการสำหรับการก่อสร้างอาคารบ้านพักอาศัยเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่ปี

¹สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519.

พ.ศ. 2505 - 2514 แสดงถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทั้งหมดน้อยกว่าจำนวนที่โครงการถึง 705,114,302 บาท บอมนั้นที่แน่นอนว่างประมาณที่รัฐบาลจัดสรรขึ้นเพื่อการนี้ไม่อาจที่จะจัดสร้างอาคารบ้านพักอาศัยได้เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ความขาดแคลนในค่านที่อยู่อาศัยจึงยังคงสะสมมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ตารางที่ 3.3

แสดงงบประมาณที่โครงการสำหรับการก่อสร้างอาคารบ้านพักอาศัยเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ พ.ศ. 2505 - พ.ศ. 2514

พ.ศ.	งบประมาณที่โครงการ (บาท)	งบประมาณที่อนุมัติ (บาท)	หมายเหตุ	
2505	35,400,000	-	ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ	
2506	26,577,000	12,064,400		
2507	37,800,000	29,000,000		
2508	100,000,000	35,000,000		
2509	126,822,000	47,000,000		
2510	213,518,000	48,312,550		
2511	195,454,190	25,000,000		
2512	37,000,000	20,000,000		
2513	63,000,000	17,000,000		
2514	120,920,000	18,000,000		งบประมาณที่อนุมัติน้อยกว่า งบประมาณที่โครงการรวม ทั้งสิ้น 705,114,302 บาท

แหล่งที่มา : กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงมหาดไทย

นอกจากงบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่โครงการบ้านพักอาศัยต่าง ๆ จะมีจำนวนน้อยแล้ว งบประมาณเหล่านี้ก็มักจะถูกใช้จ่ายไปอย่างไถ่ลโม¹ พิจารณาจากตารางที่ 3.4 เป็นการสรุปโครงการบ้านพักอาศัยของรัฐบาลโดยย่อในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็นประเภทของโครงการ จำนวนอาคาร ประเภทการเช่า ค่าเช่ารายเดือนและระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย จะเห็นว่ามีอาคารทั้งหมด 5,810 หน่วย สำหรับครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 500 - 2,500 บาทต่อเดือน และอาคารจำนวน 1,536 หน่วยสำหรับครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 1,500 - 3,000 บาทต่อเดือนและมากกว่า แต่คนส่วนใหญ่ที่มีความจำเป็นที่สุดที่จะมีที่อยู่อาศัยน่าจะเป็นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,500 บาทต่อเดือน² ซึ่งครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,500 บาทต่อเดือนในเขตกรุงเทพมหานครจะมีถึงร้อยละ 67.09 (ตารางที่ 2.1) จากบทความของจิรา สาคอร์นปาน³ กล่าวว่า ครอบครัวหนึ่ง ๆ จะต้องมีรายได้น้อยกว่า 2,800 บาทต่อเดือน จึงจะสามารถใช้จ่ายสำหรับการมีบ้านพักอาศัยที่หน่วยงานของเอกชนเป็นผู้จัดหาขึ้น⁴ ดังนั้นจะเห็นว่าอาคารบ้านพักอาศัยจำนวน 1,536 หน่วยหรือประมาณ 1 ใน 5 ของจำนวนทั้งหมดที่หน่วยงานของรัฐบาลได้ก่อสร้างขึ้นสำหรับครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 1,500 - 3,000 บาทต่อเดือน หรือมากกว่านั้น จึงเป็นการการก่อสร้างเพื่อแข่งขันกับเอกชนและในขณะเดียวกันก็ไถ่ละเลยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ที่มีความจำเป็นอย่างที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่างบประมาณบางส่วนไถ่ถูกใช้จ่ายไปอย่างขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

¹หน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร, หน้า 136.

²เรื่องเดียวกัน.

³Chira Sakornpan, "The Social Aspects of Low-Cost Housing," Southeast Asian Low-Cost Housing Study, Thailand (presented to the Low-Cost Housing Conference in Penang, April 15-19, 1974), p. 28.

⁴ตัวเลขนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้ในปัจจุบันเพราะอัตราเงินเฟ้อที่รุนแรงมาก

ตารางที่ 3.4

สรุปโครงการบ้านพักอาศัยที่สำคัญของรัฐบาลในเขตกรุงเทพมหานคร

สถานที่	ประเภทโครงการ	เวลา	จำนวนหน่วย	การให้เช่า และเช่าซื้อ	ค่าเช่าและเช่าซื้อ ต่อเดือน(บาท)	ระดับรายได้ (บาท)
ดินแดง	แฟลต 5 ชั้น	2506-ปัจจุบัน	3,440	เช่า	100 - 120	500 - 2,500
ห้วยขวาง	"	2514-2515	480		100 - 120	500 - 2,500
ห้วยขวาง	ห้องแถวไม้ติดกัน 2 ชั้น	2501	1,700		50 - 90	-
คลองจั่น	ห้องแถวไม้ 2 ชั้น	2509	190		150	-
ทุ่งมหาเมฆ	บ้านเดี่ยวไม้และตึก	ประมาณ 2503	469	เช่าซื้อ	500	1,500 - 3,000
คลองจั่น	บ้าน 2 ชั้น	2503-ปัจจุบัน	500		500	1,500 - 3,000
คลองจั่น	บ้านเดี่ยวขนาดเล็ก	2514-2515	204		850	3,000 ⁺
คลองจั่น	บ้านเดี่ยวขนาดกลาง	-	363		1,200	3,000 ⁺

แหล่งที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์, กรมประชาสงเคราะห์

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคประสิทธิภาพในการบริหารงาน

สิทธิที่ครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งจะได้อยู่อาศัยในอาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้ นั้น ไม่อาจจะทำการโอนสิทธิหรือขายสิทธิของตนให้แก่ผู้อื่นได้ แต่การโอนสิทธิดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹ จากการศึกษาวิจัยในเรื่องสภาพการณ์ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวถึงการขายสิทธิของครอบครัวที่อาศัยอยู่ในอาคารบ้านพักอาศัยของรัฐ ดังนี้คือ

....มีผู้เช่าเคมจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยขายสิทธิในการเช่า (อาคารบ้านพักอาศัย) เหล่านี้ให้กับครอบครัวที่มีรายไคระดับกลางและสูง มีผู้คาดคะเนว่าร้อยละ 50 ของผู้เช่าปัจจุบันซื้อสิทธิในการเช่ามาจากผู้เช่าเคม สิทธิเหล่านี้ขายกันในราคา 7,000-10,000 บาทต่อราย ทั้งนี้อาคารสงเคราะห์ซึ่งสร้างสำหรับครอบครัวที่มีรายไครต่ำสุด ผู้ซึ่งต้องการที่อยู่อาศัยมากที่สุด กลับมีผู้ที่มีความจำเป็นน้อยกว่าเขาไปอยู่อาศัย²

ดังนั้นหากรัฐบาลจะเอาใจใส่และเข้มงวดในเรื่องการโอนสิทธิและขายสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในอาคารที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดหาให้แล้ว ก็น่าจะเชื่อได้ว่า อาคารเหล่านี้คงจะสนองตอบความต้องการในค้ำที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนกลุ่มที่มีความต้องการและจำเป็นมากที่สุดไคร่มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. ขาดการวางแผนและประสานงาน

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในค้ำนการเคหะทั้ง 4 แห่งของรัฐ ไคร่มีการดำเนินงานเป็นของตนเอง ไม่มีการประสานงานกัน ไม่มีการศึกษาถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนและชุมชนที่คนเหล่านี้อยู่ก่อน อาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐจัดขึ้นจึงเป็นรูปของการจัดรวมคนจำนวนมากให้เข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันไคร่ปราศจากระบบระเบียบ

¹หน่วยวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, การเคมโศของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร, หน้า 139.

²เรื่องเดียวกัน.

และการวางแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับองค์การสังคมของชุมชน¹ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ไม่เคยพยายามที่จะช่วยทำให้คนซึ่งมาจากที่ต่าง ๆ กันและเข้ามาอยู่ร่วมกันในอาคารเหล่านี้ได้อยู่ร่วมกันในชุมชนที่น่าอยู่ ชีวิตในอาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐบาลจัดสงเคราะห์ให้ นั้นส่วนใหญ่จะเต็มไปด้วยอาชญากรรม ผู้อยู่อาศัยเองไม่มีความรู้สึกผูกพันต่อชุมชนและมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมกับอาคารบ้านพักที่รัฐจัดหาให้ จากการสำรวจที่แหล่งเสื่อมโทรมบริเวณคลองเตยและบ้านมนังคศิลาพบว่า มีประชากรเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่เลือกจะอยู่ในอาคารบ้านพักอาศัยของรัฐ และมีผู้อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยที่ไปถึงชุมชนในแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งให้ความอบอุ่นในหมูญาติและมิตรสหาย²

นอกจากนี้การพิจารณากำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดของอาคารที่รัฐจัดสร้างขึ้น ก็ถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะบ้านพักอาศัยที่ไม่น่าอยู่ ไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขลักษณะ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างภาระให้แก่ผู้อื่น อย่างไรก็ตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่รัฐกำหนดขึ้นไม่ควรจะสูงเกินกว่าผู้มีรายได้น้อย จะพึงจัดหามาได้แม้ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลหรือสังคมโดยรวม แต่ก็ไม่ควรจะต่ำจนไม่ช่วยบรรเทาภาระความเดือดร้อนต่อสังคมที่มุ่งจะขจัด การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดสำหรับบ้านพักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยไว้โดยเหมาะสม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน อาทิ สถาปนิก วิศวกร เศรษฐกร ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข ตำรวจและนักสังคมสงเคราะห์ บ่อยจะเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐจะสามารถบรรลุจุดหมายในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 139 - 140.

³ สักคา สายบัว, "ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ," หน้า 16.

บทสรุป

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และพยายามที่จะทำการแก้ไขโดยวางนโยบายด้านเคหะสงเคราะห์ และจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในถิ่นที่อยู่อาศัย แต่รัฐบาลก็ยังคงประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ คือ

- การขาดแคลนงบประมาณและการใช้จ่ายอย่างขาดประสิทธิภาพ เพราะงบประมาณบางส่วนได้ถูกใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแก่ครอบครัวที่มีรายได้ปานกลาง และรายได้สูง ซึ่งงบประมาณส่วนนี้น่าจะนำมาก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและมีความจำเป็นมากกว่า

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ทำให้เกิดมีการโอนสิทธิหรือขายสิทธิในการอยู่อาศัยในอาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐจัดทำให้

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการวางแผนและประสานงานกัน

ความล้มเหลวดังกล่าวของรัฐบาลทำให้อาคารบ้านพักอาศัยที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนนั้นไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ ในบทต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทของธุรกิจบ้านจัดสรรของเอกชนและความสามารถในการสนองความต้องการแก่ประชาชน ตลอดจนปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเลือกซื้อบ้านจัดสรรของผู้อยู่อาศัย