



บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลโครงการเคหะชุมชนคลองเตยนั้น เป็นการศึกษาภายใต้แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ ความเจริญของกรุงเทพฯกับผลกระทบของเมือง แนวความคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัด แนวความคิดในการจัดเคหะสงเคราะห์ของรัฐ โดยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ความหมายของคำว่า การประเมินผลโครงการ

การประเมินโครงการนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการประเมินโครงการไว้หลายท่าน

นิตา ชูโต¹ ได้รวบรวมความหมายของการประเมินโครงการ กล่าวได้ดังนี้

Alkin, 1972 : 107 กล่าวว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการเพื่อช่วยตัดสินใจในการเลือกหาข้อเท็จจริงรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อทำรายงานสั้นๆ เฉพาะสารสนเทศที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารเลือกประกอบในการตัดสินใจ

Anderson and Ball, 1978 กล่าวว่า ความหมายของการประเมินโครงการคือ การเก็บข้อมูลที่มีระบบและมีการวิเคราะห์เพื่อหาคุณค่าของกิจกรรมต่างๆ ในโครงการเพื่อเป็นเครื่องช่วยการจัดการ การวางแผนงาน การมีกิจกรรม บุคลากร การปฏิบัติงานในโครงการ เพื่อเป็นเครื่องส่งเสริมโครงการให้ดำเนินต่อไปเพื่อความเจริญของสังคมยิ่งขึ้น

¹นิตา ชูโต, การประเมินโครงการ (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสารการพิมพ์, 2527),

Rossi and Freeman², 1993 กล่าวว่า การประเมินคือ การประยุกต์วิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อใช้ในการกำหนดแนวความคิด การออกแบบ การนำไปปฏิบัติ และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นของโครงการ ขณะเดียวกันการประเมินรวมไปถึงการใช้ ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ตัดสินและพัฒนา การวางแผน การตรวจสอบ เพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการด้านสุขภาพ การศึกษาสวัสดิการ และโครงการบริการประชาชนอื่นๆ ด้วย

Patton³ กล่าวว่า การประเมินโครงการ หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน คุณลักษณะเฉพาะ และผลลัพธ์ที่เกิด

จากโครงการ โดยข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เพื่อลดความไม่แน่นอน เพิ่มประสิทธิภาพและการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนิน และผลกระทบของโครงการ

Hadley และ Mitchell⁴ กล่าวว่า ความหมายของการประเมินโครงการคือ การรวบรวม เพื่อการวางแผนโครงการ และการแปลความหมายข้อมูล เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ เพื่อการวางแผนโครงการ หรือการดำเนินโครงการต่อไปหรือล้มเลิกโครงการ

Scriven (1967) กล่าวว่า การประเมินโครงการ หมายถึงกิจกรรมที่ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติโครงการ ซึ่งแบ่งการประเมินได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินโครงการในขณะที่กำลังดำเนินอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น
2. การประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดจากโครงการ เพื่อการสรุปรวมทั้งหมดและทำเมื่อโครงการกำลังจะสิ้นสุดหรือสิ้นสุดแล้ว

²Peter H. Rossi and Howard E. Freeman, Evaluation A Systematic Approach, 5th ed. (USA: Publication Inc., 1993), p.5.

³Michael Ruiwn Patton, Utilization Ficus Evaluation, 2 nd (USA: Sage Publication Inc., 1986), p.14.

⁴ Robert G.Hadly and Lynda K. Mitchell, Counselling Research and Program Evaluation (USA: Brooks/Cole Publishing Company, 1995), p.61.

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์⁵ ได้สรุปความหมายของการประเมินโครงการไว้ว่า การประเมินหมายถึง กระบวนการของการระบุและเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และการทำรายงาน การสรุป เพื่อหาข้อเสนอนานาต่างๆ ที่เสนอให้กับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจใช้ประกอบในการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเหมาะสม

โดยสรุปแล้ว การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ ความหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิธีการปรับปรุงการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

ลักษณะงานของการประเมินโครงการ

งานประเมินเป็นงานต่อเนื่อง เป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นผล (Results) และหน้าที่ (Function) ของกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนวิธีการที่ดีเพื่อบรรลุเป้าหมายของโครงการ และจะ

ต้องแสดงผลให้ประจักษ์ได้ว่า กิจกรรมเหล่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว การประเมินจึงเป็นเครื่องมือที่จะให้ให้ทราบถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโครงการ

การประเมินโครงการจะต้องต่อเนื่องและเป็นกิจกรรมที่ผสมผสานซึ่งอาจแจกแจงได้เป็น 3 ขั้นตอน

1. การประเมินในระหว่างวางแผนและการจัดทำรายละเอียด (Evaluation during Planning and Appraisal)

ในการเริ่มเพื่อการวางแผนโครงการและจัดทำรายละเอียดต่างๆ นั้น จำเป็นต้องมีการประเมินถึงความต้องการและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งเป็นการประเมินความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการเงินและการจัดการ ด้านเทคนิค

⁵สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, การประเมินโครงการ ทฤษฎี และการปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2531), หน้า 36.

2. การประเมินในช่วงระหว่างโครงการ (On-Going Project Evaluation)

เป็นการประเมินความก้าวหน้าติดตามงาน และควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนงาน เพื่อให้แน่ใจว่า ระหว่างปฏิบัติตามโครงการนั้น โครงการได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนด และมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแก้ไข ปัญหา และข้อผิดพลาดได้ทัน่วงที จึงสมควรให้มีการประเมินโครงการในช่วงระหว่างโครงการ

3. การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (Post-Project Evaluation)

การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ เป็นเครื่องวัดว่าผลของโครงการได้เป็นไปตามที่วางไว้หรือไม่ เป็นการประเมินผลเมื่อได้ดำเนินโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เป็นการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อสำรวจผลที่เกิดขึ้นจริงว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ศึกษาผลเสียที่ไม่คาดหวังไว้ หาทางแก้ไขข้อขัดข้อง และพิจารณาปรับปรุงโครงการ

การประเมินผลที่เกิดจากโครงการโดยตรงนี้เป็นจุดประเมินที่สำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องวัด แสดงให้เห็นประจักษ์ว่า ผลที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการโครงการนั้น เป็นเหตุโดยตรงมาจากการแทรกแซงของโครงการ นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือจะต้องสามารถวัดขนาดของผลที่เกิดขึ้นได้ และต้องแยกแยะผลที่ไม่ต้องการให้เกิดมีขึ้น

การวัด "ผล" ที่เกิดจากบริการสังคมนั้น ผู้ประเมินจะต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ให้ได้ คือ

1. โครงการนั้น บรรลุหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. ผลที่เกิด หรือความเปลี่ยนแปลงของผู้บริการที่พบ มีหลักฐานชัดเจนว่าเกิดเพราะการได้รับบริการโดยตรง มิได้มาจากสาเหตุอื่น
3. ชี้ให้เห็นว่า มีผลข้างเคียงหรือผลกระทบใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจจากโครงการ นอกเหนือไปจากผลที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นจริงๆ

โครงการที่ได้จัดให้มีการประเมินโครงการในขั้นตอนที่ 3 อย่างต่อเนื่อง จัดได้ว่าเป็นโครงการที่มีการประเมินอย่างครอบคลุม (Comprehensive Evaluation)⁶ งานประเมินโครงการจัดเป็นงานต่อเนื่อง ต้องมีการเตรียมอยู่ในแผนโครงการแต่แรกเริ่ม เป็นความพยายามที่จะให้เห็นผลและหน้าที่ของกิจกรรมต่างๆ ที่ได้จัดแทรกแซงขึ้น เมื่อเสร็จสิ้นแล้วผลที่สามารถวัดได้

ตามทฤษฎี การจัดทำโครงการใดๆ สมควรได้รับการประเมินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านใดด้านหนึ่งของโครงการ โดยเฉพาะบางส่วนหรือโครงการโดยส่วนรวม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าโครงการบางประเภทนั้น ถ้ามีการประเมินแล้วจะไม่บังเกิดผลประโยชน์หรือมีคุณค่าใดๆ Rutman 1976⁷ เสนอแนะว่า โครงการที่สมควรได้รับการประเมินนั้น ควรมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการคือ

1. โครงการที่แสดงแนวคิดในการจัดทำอย่างชัดเจน
2. โครงการที่บอกถึงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
3. โครงการที่แสดงเหตุผล และสาเหตุความเกี่ยวเนื่องของวัตถุประสงค์ หรือผล

ของโครงการ

การประเมินโครงการจึงเป็นกิจกรรมแบบเบ็ดเสร็จ มิใช่เพียงการประเมินผลงานที่ได้ เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ หรือการประเมินในระหว่างโครงการกำลังดำเนินอยู่ หรือการประเมินหลังโครงการแต่อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

ลักษณะของโครงการที่จะทำการประเมิน

โดยทั่วไปการประเมินผลโครงการที่อยู่อาศัย เป็นการประเมินเพื่อมุ่งค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณค่าของโครงการ เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมตามแผนงานของโครงการกับผลที่เกิดขึ้น ด้วยหลักการที่จะใช้ประโยชน์จากผลของการประเมินโครงการดังกล่าว โครงการที่จะทำการประเมินจึงควรมีรายละเอียดของโครงการที่ได้จัดขึ้น เพื่อให้มีโครงการเกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนและมีเหตุผลสนับสนุน มีแผนปฏิบัติโดยมี

⁶ วิมลสิทธิ์ หรยางกูร. "การประเมินโครงการที่อยู่อาศัย," วารสารประชากรศาสตร์

⁷ นิสิต ชูโต, อ้างแล้ว, หน้า 13.

จุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดตามขั้นตอนต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดกิจกรรมและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อว่าจะสามารถทำการประเมินโครงการโดยการเปรียบเทียบระหว่างผลที่เกิดขึ้นได้จากโครงการกับรายละเอียดของโครงการที่จัดทำขึ้น ดังนั้นโครงการที่ขาดความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ย่อมไม่อาจให้ผลของการประเมินที่มีคุณค่าได้ นอกจากนี้โครงการที่จะทำการประเมินในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องเป็นโครงการที่สามารถใช้วิธีการประเมินที่ค้นหาได้ว่าโครงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพียงใด

ความเจริญของกรุงเทพฯ กับผลกระทบของเมือง

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางด้านกิจกรรมที่สำคัญของประเทศ เพราะเป็นเมืองที่มีความพร้อมในปัจจัยพื้นฐาน ในด้านการลงทุน การขนส่ง สื่อสาร และอื่นๆ ทำให้กลายเป็นเมืองที่มีกิจกรรมผสมกันหลายลักษณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นเมืองและความเป็นอยู่ของประชากร ผลกระทบที่สำคัญประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของประชากรและความแออัดของเมือง การเพิ่มขึ้นของประชากรที่สำคัญเกิดจากการอพยพเข้ามาของประชากรจากภาคต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอีกในอนาคต องค์การสหประชาชาติได้ประมาณว่าในค.ศ. 2000 กรุงเทพฯ จะมีประชากรประมาณ 103 ล้านคน ซึ่งจะสร้างความแออัดในการอยู่อาศัยเข้าไปอีก
2. การขยายตัวของเมือง และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากการศึกษาจำนวนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี พ.ศ. 2531 ของการเคหะแห่งชาติ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ พบว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2517-2531 ที่ดินชานเมืองได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองจำนวนทั้งสิ้น 400,000 ไร่ การขยายตัวของเมืองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะแผ่กว้างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง ขาดการชี้นำและควบคุมอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพ
3. การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในเมือง จากความเจริญของเมือง และการขยายตัวของการลงทุนทำให้ความต้องการที่ดินมีมากขึ้น แต่เนื่องจากการเก็งกำไรกักตุนที่ดิน จึงมีผลทำให้ราคาที่ดินในเมืองและในปริมณฑลสูงกว่าความเป็นจริง
4. ความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในช่วงที่ผ่านมามีการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้นตามความต้องการของตลาด การเพิ่มของที่อยู่อาศัยดังกล่าว ถึงแม้จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้ระดับหนึ่ง หากแต่ยังมีผู้อยู่อาศัยอีกจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับราคาที่อยู่อาศัยในตลาด

5. ปัญหาชุมชนแออัดกับการไล่รื้อ เนื่องจากความจำเป็นในด้านที่อยู่อาศัย และความคืบหน้าด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาในด้านความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ประชากรบางกลุ่มต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดบนพื้นที่ของเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ทิ้งร้างว่างเปล่า หรือตามคูคลองสาธารณะ นอกจากนี้สภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานแล้วยังมีผลต่อสภาพกายภาพของเมือง เมื่อเจ้าของหรือหน่วยงานที่ดูแลต้องการใช้พื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ จึงทำให้เกิดการไล่รื้อตามมา จากการศึกษาของประกาภัทร นิยม พบว่าในปีพ.ศ. 2524 และ 2526 มีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการไล่รื้อจำนวน 54 และ 84 ชุมชนตามลำดับ และจากรายงานของการเคหะแห่งชาติ, 2534 พบว่า ในปี พ.ศ. 2533 กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีปัญหาการไล่รื้อชุมชนแออัดจำนวน 347 ชุมชน

6. การขาดแคลนบริการพื้นฐานที่จำเป็น ความเจริญทางด้านต่างๆ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ความต้องการบริการพื้นฐานที่จำเป็นมีมากขึ้น แต่จากร้อยจำกัดต่างๆ ของรัฐเช่น งบประมาณ กฎหมาย ทำให้รัฐไม่สามารถเพิ่มบริการพื้นฐานดังกล่าวให้เพียงพอต่อความต้องการได้

ประเภทที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

Pual Baross (โกมล ปานซี แปล, 2530) ได้ให้ความหมายของระบบการจัดหาที่อยู่อาศัยว่า หมายถึงกลไกต่างๆ ด้านการผลิตที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ และวิธีการต่างๆ ที่ประชาชนถือสิทธิ์เข้าอยู่ในที่อาศัยเหล่านี้ได้ ระบบดังกล่าวประกอบพื้นที่บางส่วน (some place) บริการชุมชนบางประการ (some community service) และสถานที่ตั้งแห่งหนึ่ง (a location) รวมไปถึงเรื่องการจัดระเบียบสภาพแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินการด้านการเงินด้วย

ในปีค.ศ.1977 (พ.ศ. 2520) Shiomo Angel, Stan Benjamin และ Koos H. De Goede ได้ศึกษาถึงระบบที่อยู่อาศัยของคนมีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ระบบดังนี้

1. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Worker Housing Subsystem) สร้างขึ้นเพื่อผู้มีรายได้น้อยอาศัยสมาชิกในครอบครัว ระบบนี้แบ่งออกเป็นที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ ดังนี้

1.1. บ้านที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ทำงาน (Workplace Site House) เป็นบ้านที่สร้างด้วยไม้ในบริเวณที่ตั้งของโรงงาน โดยนำเอาวัสดุที่ใช้แล้วมาสร้างบ้าน

1.2. หอพักคนงานในโรงงาน (Factory Site Dormitories) ประเภทนี้จะอยู่อย่างแออัด ห้องหนึ่งจะมีคนงานโอดพักอยู่หลายคน

1.3. ห้องพักคนรับใช้ภายในบ้าน (Domestic and Maintenance Staff Quarter) จะมิอยู่ในบ้านของคนที่มีฐานะปานกลางและร่ำรวย เช่น ที่สำหรับคนใช้ คนสวน และยาม

1.4. อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบัน และหน่วยงานต่างๆ (Institute Housing for Workers) ที่อยู่อาศัยจัดให้กับคนงานและพนักงาน เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักตำรวจ เป็นต้น

1.5. บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction Workers Housing) สร้างจากวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อย้ายไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่เรื่อยๆ ไป

2. ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุก (The Squatters Housing Subsystem) บ้านพักพวกนี้ จะเป็นบ้านที่ปลูกสร้างด้วยไม้ และมีลักษณะเป็นบ้านพักชั่วคราว โดยปกติจะปลูกบนพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้งว่างเปล่าซึ่งไม่ใช่ของตนเอง ในระบบนี้ยังแบ่งออกเป็นชนิดต่างๆ ได้ดังนี้

2.1. ผู้บุกรุกที่แท้จริง (Pure Squatter) เป็นพวกที่อาศัยในบ้านที่สร้างบนที่ดินของหน่วยงานรัฐบาลและไม่ได้จ่ายค่าเช่า

2.2. ผู้บุกรุกที่เช่า (Renting Squatter) พวกนี้สร้างบ้านบนที่เล็กๆ ที่มีเจ้าของที่ดินและมีการตกลงทำสัญญาเช่าต่อกัน ราคาเช่าที่ดินโดยเฉลี่ย 40 ตารางเมตร ประมาณ 40-60 บาท ต่อเดือน ประชากรที่อาศัยอยู่ในระบบนี้ประมาณ 850,000 คน ซึ่งจัดเป็นพวกที่มีรายได้ต่ำ

2.3. พวกที่ใช้เรือแทนบ้าน (Boat House) เรือที่ใช้เป็นบ้านนี้ใช้สำหรับส่งสินค้าในระยะทางสั้นๆ แต่มักจะหยุดพักในคลองที่ใดที่หนึ่งนานๆ (ปัจจุบันถูกหน่วยงานของรัฐขับไล่ออกไป)

3. พวกที่มีบ้านในชนบทแต่มาทำงานในเมือง (Rural Commuters Subsystem) มีบ้านเป็นจำนวนมากในชนบทที่เป็นที่พักให้กับคนทำงานในกรุงเทพมหานคร ประชาชนเหล่านี้จะเดินทางมาทำงานในเมืองโดยรถไฟในตอนเช้า และกลับในตอนเย็น

4. ห้องแบ่งเช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นขนาดใหญ่กันเป็นห้องๆ เป็นสัดส่วนแบ่งให้เช่า บ้านแบบนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปในบริเวณแถวที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจในสมัยเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถวย่านคนจีนอาศัยอยู่มาก ห้องแถว 3-4 ชั้น อาจเป็นที่อยู่อาศัยของคนหลายครอบครัว

5. ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing Subsystem) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย เช่น แฟลตที่สร้างโดยการเคหะแห่งชาติ

แนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

แต่เดิมงานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพ ต่อมา มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2516 โดยรวมเอาหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพฯ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน โดยการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด

1. หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติได้กำหนดหลักการไว้ 3 ประการ^๘ คือ

1.1. การปรับปรุงทางกายภาพ เช่น ทางเท้า ไฟฟ้า ประปา ทางระบายน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด

1.2. การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยตรง โดยใช้วิธีการดังนี้

1.3.1. ขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน ทำสัญญาให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไปอย่างน้อยอีก 5 ปี

1.3.2. ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน

1.3.3. แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นความมั่นคงของชุมชนแออัดเอง

^๘ การเคหะแห่งชาติ, การปรับปรุงชุมชนแออัด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ประมวลศิลป์, 2533), หน้า 10.

2. รูปแบบและวิธีการในการปรับปรุงชุมชนแออัด พอดีจะสรุปวิธีการได้ดังนี้

2.1 การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์

แนวคิดในการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เริ่มขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือคนจน ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ตราพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปีพ.ศ. 2485 และได้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก และถูกดูแลลักษณะขึ้นในย่านเชิงสะพานยมราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 รัฐได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการกู้ยืมเงินเพื่อซ่อมแซมบ้านและที่ดิน⁹

2.2 แนวคิดในการรื้อล้าง (Clearance)

ในปีพ.ศ. 2503 รัฐได้จัดตั้งสำนักงานแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม โดยความรับผิดชอบของสำนักงานกลางเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดในการแก้ไขมีทั้งการป้องกันรักษาและบูรณะฟื้นฟู แต่ส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้าง (Slum Clearance)¹⁰ การรื้อล้างดังกล่าวมีจุดประสงค์เพียงเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป โดยมีได้จัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด ผู้อยู่อาศัยเหล่านั้นจึงกระจายไปอยู่ตามชุมชนอื่นๆ

2.3 การรื้อล้างสร้างแฟลต

เป็นแนวคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้างไปสร้างสลัมแห่งใหม่ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็จบสิ้นได้ แนวคิดในการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด โดยวิธีการรื้อล้างได้เริ่มเปลี่ยนเป็นการสร้างแฟลตในปีพ.ศ. 2508 ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาแพง การขยายที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยาก การขยายตัวในแนวดิ่ง ไม่เปลืองเนื้อที่ และไม่สามารถต่อเติมจนกลายเป็นสลัมได้อีก¹¹ อาคารแฟลตหลังแรกที่สร้างขึ้นตามแนวคิดนี้สร้างขึ้นในปีพ.ศ. 2508 เป็นเรือนไม้ตั้งอยู่ที่ดินแดง หัวขวาง และปอนไก่อ

⁹ พนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การเคหะแห่งชาติ, มกราคม 2532, หน้า 2.

¹⁰ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาที่อยู่อาศัย รุ่นที่ 5 "สลัมคลองเตย : ปัญหา สภาพและแนวคิดในการพัฒนา" (กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2525), หน้า 4-5.

¹¹ พนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, ข้างแล้ว, หน้า 2.

2.4 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม (Slum upgrading)

จากข้อจำกัดของการสร้างแฟลตที่ต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัด การแก้ไขปัญหของชุมชนแออัดในยุคนี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิมมีการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเดิมดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยก็ยังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ

2.5 การสร้างบ้านบางส่วน (Sites and Services)

เป็นโครงการที่ดำเนินการในช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมโดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดินและสาธารณูปโภคและให้มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยให้มากที่สุด และประหยัดงบประมาณของรับในการทำ Social Housing การสร้างบ้านบางส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อย หากไม่มีความมั่นคงในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว ก็จะค่อยๆ ก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง

2.6 การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่

เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พยายามให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ

โครงการดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อจำกัดในการพัฒนาโครงการปรับปรุงชุมชนซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาศัยอยู่ในระยะยาวให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการพัฒนาชุมชนแออัดขึ้นใหม่ โดยการนำเอาข้อดีของการดำเนินโครงการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นมาประสานกับการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยผ่านกระบวนการกลุ่มหรือ ชุมชนให้มีส่วนร่วมในโครงการมากที่สุด

รูปแบบการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นการพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหชุมชนแออัด โดยมีรูปแบบดังนี้

1. การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ ให้ผู้อยู่อาศัยได้ชื่อที่ดิน

เป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าในระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วย การเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลง พัฒนาที่ดินและสาธารณูปโภคที่จำเป็นตลอดทั้งพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

2. การประสานผลประโยชน์ที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางในการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน ให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนเพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม

3. การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรม โดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อและเช่าระยะยาวต่อไป

4. การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่ต้องการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องมีการจัดการใช้ที่ดินใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อย่างถาวรอีกด้วย

โสภณ พรโชคชัย ได้แบ่งแนวทางแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไว้ดังนี้¹²

1. ศตวรรษที่ 1950 (พ.ศ. 2493-2502) ได้แนวคิดของ City Beautification จากตะวันตก ทำให้ใช้รูปแบบการปรับปรุงการใช้ประโยชน์แบบการรื้อล้างชุมชน (Slum Clearance) และการปรับปรุงชุมชน (Urban Rehabilitation) เช่น การรื้อชุมชนบริเวณถนนราชดำเนินแล้วสร้างอาคารราชดำเนิน สำหรับประชาชนให้ย้ายออกไปสร้างชุมชนที่อื่น

2. ศตวรรษที่ 1960 (พ.ศ.2503-2512) ได้แนวคิดของ Social Housing ของตะวันตก ทำให้ใช้รูปแบบรื้อล้างชุมชนแออัด แล้วสร้างเคหะสงเคราะห์แบบแฟลตขึ้นมาแทนเพื่อความเป็นระเบียบ โดยการอุดหนุนของรัฐ

3. ศตวรรษที่ 1970 (พ.ศ.2513-2522) ได้แนวคิดของ Turner ประกอบกับธนาคารโลกได้ให้เงินทุนในการกู้ลงทุนรูปแบบในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จึงให้ความสำคัญ

¹² โสภณ พรโชคชัย, "ไว้ที่อยู่อาศัย," สังคมพัฒนา (5-6 ธันวาคม 2529) : 58.

กับการปรับปรุงสลัม (Slum upgrading) และการสร้างบ้านบางส่วน (Site-and-Service) ทั้งนี้ เพราะว่ารัฐบาลขาดแคลนเงินทุนในการทำ Social Housing อีกต่อไป

4. ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นไป (พ.ศ.2523 เป็นต้นไป) ได้แนวคิดจากการประชุมระหว่างประเทศหลายแห่ง เป็นการให้ความสำคัญกับความมั่นคงในที่อยู่อาศัย รูปแบบในการแก้ไขปัญหาก็คือ การให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดิน ซึ่งต่อมาพัฒนารูปแบบเป็นโครงการแบ่งปันที่ดิน (Land sharing) ในกรณีที่ชุมชนแออัดมีปัญหาเรื่องการรื้อ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งเป็นผลงานที่น่าสนใจและผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้านี้ ประกอบด้วย

รศยา จันทระเกียรติ และคณะ (2533 : 187) ได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหชุมชนแออัดในปัจจุบันว่า การแก้ไขแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ตามสภาพปัญหาชุมชนแออัด คือ

ก. ชุมชนแออัดที่ยังไม่มีสถานการณ้ถูกไล่ที่ ภาครัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้ในชุมชนเดิมโดยการปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ การกำจัดขยะ การป้องกันอัคคีภัย การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชน รวมทั้งประสานงานให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม

ข. ชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาการไล่รื้อ การแก้ไขปัญหให้ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยวิธีการที่ดำเนินการอยู่มีหลายรูปแบบ แต่วิธีการที่ใช้กันมากมี 2 วิธีคือ

1. การแบ่งปันที่ดินเดิม เป็นวิธีการแบ่งปันที่ดินเดิมระหว่างเจ้าของที่ดินโดยหน่วยงานรัฐเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนใหญ่ไปทำประโยชน์

เมื่อการต่อรองได้ผล การเคหะแห่งชาติจำนำที่ดินที่ได้มาจัดผังแบ่งให้ผู้อยู่อาศัยได้กรรมสิทธิ์หรือเช่าระยะยาว โดยภาครัฐบาลจะปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค

2. การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ เป็นการย้ายชุมชนแออัดจากพื้นที่เดิมไปอยู่ที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติ จะพัฒนาที่อยู่ใหม่ ให้ผู้อยู่อาศัยได้ชื่อเป็นกรรมสิทธิ์ หรือได้เช่าระยะยาว โดยการเคหะแห่งชาติ จะแบ่งแปลงวางผัง และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

จากการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ และสินี กมลนาวิน พบว่า ผู้อยู่อาศัยประสบกับปัญหาการเลี้ยงชีพ เมื่อมาอยู่ในเคหะสงเคราะห์แบบแฟลต ทำให้ไม่สามารถขายรองหน้าห้องพัก เพราะมีระเบียบ และสภาพอาคารสูง 4 ชั้นขึ้นไป ครอบครัวคนไทยไม่ชินกับการอยู่อาศัยในอาคารสูง

Biji และคณะ (1992) ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับ Slum eviction and relocation in Bangkok โดยศึกษาชุมชนโรงหมู เขตคลองเตย ซึ่งเป็นชุมชนที่ประสบปัญหาไล่อื้อ และศึกษาแนวทางเพื่อดำเนินการย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่ พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 73 ไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น แต่ถ้าย้ายจริงๆ ร้อยละ 61 ต้องการมีที่ดินเป็นของตนเอง อีกร้อยละ 30 ต้องการอยู่อาศัยในแฟลตใกล้กับชุมชนเดิม และถ้าต้องย้ายไปอยู่ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ครึ่งหนึ่งของผู้อยู่อาศัยคาดว่าจะประสบปัญหาเรื่องการเงินเพราะไม่มีความสามารถในการเช่าซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัย

จากการสำรวจสภาพความเป็นอยู่ของชาวแฟลตคลองเตย โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2530 : 4-10) เกี่ยวกับเหตุผลของครอบครัวที่มีต่อห้องพักอาศัย พบว่า ผู้อยู่อาศัยจำนวนถึงร้อยละ 41.3 ตอบว่า ห้องพักคับแคบไม่น่าอยู่ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่มีสมาชิกในครอบครัวมาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย