

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ผลของการพัฒนาของกรุงเทพมหานครในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรมตลอดทั้ง การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมขนส่งทั้งภายในและต่างประเทศ ทำให้กลายเป็นแหล่งดึงดูด กำลังแรงงานจากภาคต่าง ๆ ในการเข้ามาแสวงหาแหล่งงานทำ ประกอบกับปัจจัยผลักดัน ซึ่งเกิดจากความล้มเหลวของภาคเกษตรกรรมในชนบท ทำให้มีการอพยพของแรงงานเพื่อเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และจังหวัดปริมณฑลมากขึ้น

ตามสถิติประชากรของกรุงเทพฯ ตามทะเบียนราษฎร ในปี พ.ศ. 2511 มีจำนวน เพียง 3.2 ล้านคน ได้เพิ่มเป็น 5.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2535 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันประชากรศาสตร์, 2536) และถ้ารวมประชากรที่อยู่อาศัยจริงจะมีจำนวนถึง 7.9 ล้านคน (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2536) การเพิ่มขึ้นของประชากรดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหานานับการแก่กรุงเทพฯ และปริมณฑล เช่น ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาการจราจร ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ และที่สำคัญได้แก่ ปัญหาความไม่เพียงพอของที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการดำรงชีวิต การขาดแคลนของที่อยู่อาศัยปัจจัยหนึ่งเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างความสามารถของกำลังซื้อกับราคาของที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในระบบ ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของกรุงเทพฯ และปริมณฑลยังไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศที่ต้องการให้มีการกระจายรายได้ของประชากรในสังคม ความเหลื่อมล้ำของรายได้ยังมีอยู่มาก แรงงานบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อพยพเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือขาดความชำนาญเฉพาะอย่าง งานที่ทำจึงมีลักษณะเป็นลูกจ้าง กรรมกร ขาดความมั่นคงในรายได้และผลตอบแทนที่ได้รับมักอยู่ในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับค่าครองชีพในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ดังนั้นจึงทำให้เกิดความค้อยโอกาสในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ประชากรกลุ่มนี้จึงจำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัยราคาถูก บางกลุ่มบุกรุกเข้าไปสร้างที่อยู่บนที่ดินซึ่งเจ้าของทิ้งไว้

รกว้าง ริมคลองสาธารณะ ใต้สะพานหรืออาจเข้าที่ดินซึ่งเจ้าของใช้วิธีแบ่งซอยเป็นผืนเล็ก ๆ ให้เช่าในราคาถูก ที่ดินเหล่านี้มีทั้งของเอกชนและราชการซึ่งนานวันเข้าก็มีผู้เข้ามาปลูกบ้านอยู่หนาแน่นมากขึ้น การสร้างส่วนใหญ่มีลักษณะไม่เป็นระเบียบแบบแผน โดยเฉพาะขาดการวางแผนในเรื่องการบริการสาธารณะที่จำเป็น ทั้งจากตัวผู้อยู่อาศัยเอง เจ้าของที่ดินและจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ภายในชุมชนไม่มีระบบการกำจัดขยะและระบบการระบายน้ำที่ถูกต้อง ในหลายชุมชนกลายเป็นชุมชนแออัดขั้นที่สุด ภายในชุมชนแออัดนอกจากจะมีปัญหาพื้นฐานทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านสังคมแล้วยังมีลักษณะพื้นฐานและเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของชุมชนแออัดคือ การขาดความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ประชากรเกือบทั้งสิ้นจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ปลูกบ้าน (จาเนียร์ วรรัตน์ชัยพันธ์, 2532) ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ต้องการมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ต้องการเห็นสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ต้องการมีอาชีพที่แน่นอนและมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังต้องการให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (โสภณ ขนิลมันน์ และคณะ, 2534)

จากรายงานของการเคหะแห่งชาติ (2534) พบว่าในปี พ.ศ. 2524 กรุงเทพฯ มีชุมชนแออัดจำนวน 371 แห่ง แต่ในปี พ.ศ. 2533 การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร สํารวจพบว่า กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น 1,404 แห่ง (อยู่ในกรุงเทพฯ จำนวน 981 ชุมชน) ประกอบด้วย 191,009 หลังคาเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของจำนวนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีจำนวนครอบครัว 266,782 ครอบครัว มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 1,259,539 คน และจากรายงานเรื่องสถานการณ์ที่อยู่อาศัยของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2531) พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2531 มีชุมชนแออัดถูกไล่ที่ในกรุงเทพฯ และนนทบุรี จำนวน 64 ชุมชน ประกอบด้วย 7,445 ครัวเรือน จำนวนประชากร 41,692 คน หรือถูกไล่ที่มีจะไม่ต่ำกว่า 10,000 คน นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2533 พบว่ามีชุมชนที่ประสบปัญหาความมั่นคงในที่ดิน*ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 302 ชุมชน จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจัดที่อยู่อาศัยใหม่รองรับโดยเร่งด่วนจากรัฐ จำนวน ประมาณ 65,000 ครัวเรือน ซึ่งเป็นปัญหาจากการถูกไล่ที่หรือ ถูกเวนคืน บุกรุกที่ ริมคลองและอยู่บริเวณใต้สะพาน (การเคหะแห่งชาติ, 2534)

* อยู่ระหว่างการรื้อถอน 38 ชุมชน ,อยู่ระหว่างการต่อรอง 23 ชุมชน

มีข่าวลือการไล่ที่บ่อย ๆ 181 ชุมชน ,ได้รับหมายศาลไล่ที่ 60 ชุมชน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาชุมชนแออัดดังกล่าว และถือเป็นนโยบายที่สำคัญที่รัฐต้องดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ในแผนพัฒนาของชาติ เช่น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในค่านโยบายพัฒนาบริการพื้นฐานของชุมชนนั้น กำหนดให้มีการปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ส่วนนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนในเมืองนั้น กำหนดให้เร่งดำเนินการตามนโยบายกระจายการถือครองทรัพย์สิน เพื่อให้คนจนในเมืองมีโอกาสเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้ดำเนินการออกกฎหมาย ประสานผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่อยู่อาศัย เดิมโดยมีคณะกรรมการปรับปรุงและรื้อย้ายชุมชนแออัดที่ประกอบด้วยเจ้าของที่ดิน ชาวชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ประสานการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2534)

วิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดนั้นได้มีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมในแต่ละสมัย จากในระยะแรกที่ใช้นโยบายการไล่รื้อแล้วสร้างแฟลต ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเป็นการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม เพราะการอยู่อาศัยแบบแฟลตประสบกับความล้มเหลว ชุมชนแออัดจำนวนมากได้ขายแฟลตให้กับชนชั้นกลาง เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ เช่น การขาดรายได้ที่แน่นอน ไม่สามารถส่งค่าแฟลตตามที่กำหนด และที่อยู่อาศัยใหม่อยู่ไกลจากที่ทำงานเดิม อย่างไรก็ตามถึงแม้การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิมจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกชุมชน เพราะเจ้าของที่ดินต่างต้องการใช้ที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และผู้อยู่อาศัยในชุมชนก็ยังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ (อัคสาเนา) พบว่าการรื้อล้างแล้วสร้างแฟลตและการปรับปรุงในที่ดินเดิมโดยไม่มีเงื่อนไขนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ทั้งนี้เพราะไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาการถือครองที่ดิน และความมั่นคงในที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมาวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของรัฐบาลโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ จึงเน้นนโยบายการให้ชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย เพื่อให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยมากขึ้น วิธีหนึ่งที่น่าสนใจในหลายชุมชน คือ การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่

การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยวิธีจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง และทั้งที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ถึงปี พ.ศ. 2534 คิดเป็นจำนวน

ประมาณ 8,000 ครอบครัว และเงินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) การเคหะแห่งชาติมีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ทั้งสิ้นจำนวน 80,000 หน่วย เป็นการแก้ไขโดยวิธีจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่จำนวน 62,000 หน่วยและเป็นการปรับปรุงในที่เดิม จำนวน 18,000 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, 2534) โดยมีเป้าหมายที่จะจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 3,100 ไร่ และในภูมิภาค จำนวน 200 ไร่ (ดูภาคผนวก ก)

การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่สามารถดำเนินการได้หลายวิธี วิธีหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับเป้าหมายของการปรับปรุงชุมชนแออัด คือการย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่ (Relocation) เนื่องจากความจำเป็นของเจ้าของที่จะใช้ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งเดิมของชุมชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่จะสามารถแก้ไขปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยได้ เพราะเมื่อได้ที่ดินใหม่แล้วการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปดำเนินการแบ่งแยกที่ดิน ให้เช่าในระยะยาว หรือให้เช่าซื้อเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์ ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยวิธีนี้ จึงเป็นแนวทางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ดำเนินการมาแล้วในหลายชุมชน และการเคหะแห่งชาติก็มีนโยบายที่จะใช้แนวทางดังกล่าวนี้มาปรับปรุงชุมชนแออัดในอีกหลายชุมชนในอนาคต อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ยังมีข้อด้อยอยู่บ้างในด้านที่ตั้งของชุมชนใหม่ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านที่ดินและราคาที่ดินในเมืองซึ่งมีน้อยและมีราคาสูง ทำให้ต้องจัดหาที่ดินในแถบชานเมืองเพื่อรองรับการรื้อย้ายดังกล่าว มีผลให้ผู้อยู่อาศัยอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิม และมีสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยที่แตกต่างไปจากเดิม ดังนั้นการศึกษาผลกระทบของการรื้อย้ายชุมชนที่ไปตั้งในที่ใหม่จึงมีความจำเป็นเพื่อที่จะได้ทราบข้อดี และข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการในลักษณะดังกล่าวเพื่อพัฒนาชุมชนใหม่ให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยมากขึ้น และตรงกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยอีกทั้ง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินโครงการอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาผลการรื้อย้ายของชุมชนแออัดที่ไปตั้งในที่ใหม่ ตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ โดยศึกษาด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย

2. เพื่อประเมินผลสำเร็จของโครงการในด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - 2.1 การเข้าอยู่อาศัยในโครงการ
 - 2.2 การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการย้ายถิ่น
 - 2.3 ความสามารถในการอยู่อาศัย
 - 2.4 ความพอใจโครงการในด้านต่าง ๆ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีโครงการอ่อนนุช ซึ่งตั้งอยู่ในแขวงประเวศ เขตประเวศ กรุงเทพฯ ในโครงการประกอบด้วยชุมชนที่เคยอยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่าง ๆ คือ

1. ชุมชนพร้อมใจ
2. ชุมชนฝั่งซ้ายคลองเจ๊ก
3. ชุมชนร้อยมาลัย
4. ชุมชนประตู 1
5. ชุมชนดวงพิทักษ์
6. ชุมชนวัดราชา
7. ชุมชนโรงบู้จินแดง
8. ชุมชนวังสราธรรมย์
9. ชุมชนโรงปูน
10. ชุมชนคลองเตยใน
11. ชุมชนบุนนิกิ เมนต์ไทย
12. ชุมชนร่มโพธิ์ทอง
13. ชุมชนไพฑูรย์
14. ชุมชนประชาร่วมใจ

เหตุผลในการเลือกโครงการอ่อนนุชเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา เพราะ

1. เป็นโครงการที่อยู่อาศัยที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ภายใตโครงการประกอบด้วยชุมชนที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดบริเวณต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ และปริมณฑล

2. เป็นโครงการที่มีการย้ายเข้าอยู่อาศัยมานานมากนั้ก (ไม่เกิน 2 ปี) ผู้อยู่อาศัยสามารถเปรียบเทียบความรู้สึกในแง่ต่าง ๆ กับการอยู่อาศัยในชุมชนเดิมได้
3. ที่ตั้งของโครงการมีระยะห่างจากที่ตั้งของชุมชนเดิมทำให้มีผลต่อความสามารถในการเดินทางระหว่างชุมชนเดิมและชุมชนใหม่อย่างเห็นได้ชัด
4. โครงการยังมีพื้นที่เหลือสำหรับรองรับโครงการหรือย้ายชุมชนในอนาคต
5. เป็นโครงการที่ยังไม่มีบุคคลหรือหน่วยงานใดได้ทำการศึกษามาก่อน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ชุมชนแออัด หมายถึง กลุ่มประชากรที่อยู่อาศัยในชุมชนที่มีความหนาแน่นเกินพอดี มีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยอย่างถูกสุขลักษณะทั้งด้านกายภาพ สังคม และสภาพแวดล้อม ตลอดจนทั้งด้านเศรษฐกิจ ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ

ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย หมายถึง การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและที่อยู่อาศัย มีสิทธิอยู่อาศัยหรือเช่าระยะยาว

ชุมชนเดิม หมายถึง ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดก่อนย้ายเข้ามาอยู่ในโครงการอ่อนนุช

ชุมชนใหม่ หมายถึง ผู้อยู่อาศัยในโครงการอ่อนนุชที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ และรวมทั้งผู้อยู่อาศัยที่ย้ายมาอยู่ในลักษณะอื่น เช่น ซื้อสิทธิต่อการเช่า เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ทำให้ทราบสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนในโครงการอ่อนนุช
2. ทำให้ทราบลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจของชุมชนแออัดที่ย้ายไปอยู่ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่อ่อนนุช
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยวิธีการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพต่อไป
4. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยวิธีจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในโครงการอื่นต่อไป