

สรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุป

จากการขยายความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย ตามแนวแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างชาติ เข้ามาร่วมลงทุน สร้างความเจริญทางอุตสาหกรรมอย่างมาก ทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดิน เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ปริมาณความต้องการที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทันทีมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น และมีการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร อันเป็นอุปสรรคต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับลูกจ้างแรงงาน หรือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งส่วนใหญ่อพยพเข้ามาเพื่อหางานทำในเมือง (Urban-rural migration) ลูกจ้างแรงงานจำนวนมากตกอยู่ในภาวะงานที่ต่ำกว่าระดับ (Under utilization) การอพยพเป็นเพียงการบรรเทาทุกข์ความยากจนไม่ใช่การแก้ไขปัญหาคความยากจนในหมู่บ้านชนบท ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานในชนบทโดยตรง ขณะที่เมืองก็ไม่ได้มีการจัดหาที่อยู่อาศัยรองรับลูกจ้างแรงงาน พร้อมกับการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ทำให้ลูกจ้างแรงงานต้องพักอาศัยด้วยวิธีการ เช่น การบุกรุกปลูกสร้างบ้านบนที่ดินว่างเปล่า เช่าที่ดินปลูกบ้าน เช่าห้อง เช่าบ้าน ทั้งในแนวราบและแนวตั้ง ลูกจ้างแรงงานมุ่งเข้าอาศัยบนที่ดินหรือบ้านราคาถูก หรือต่ำกว่ามาตรฐาน บางส่วนของกลุ่มลูกจ้างแรงงานพักอาศัยกับโรงงาน ชีวิตความเป็นอยู่ลักษณะนี้มีที่พักอาศัยและทำงานเท่านั้น สภาพที่อยู่อาศัยจึงไม่ได้รับการเอาใจใส่ทั้งผู้อยู่อาศัยและเจ้าของ ซึ่งเมื่อจำนวนลูกจ้างแรงงานอพยพเข้าอยู่อาศัยมาก ขณะที่ขีดความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยจำกัด ทำให้สภาพที่อยู่อาศัยค่อยเสื่อมโทรมลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ดินที่ยังไม่มีการพัฒนามาใช้ประโยชน์ การขาดวางแผนการใช้ผังเมือง ตลอดจนโครงสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีระเบียบ เกิดความไม่เหมาะสมมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านการรองรับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมือง อย่างไรก็ตามการขยายตัวของจำนวนที่อยู่อาศัยมักขึ้นกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะย่านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งงานก่อให้เกิดรายได้

สำหรับอำเภอพระประแดง เขตอุตสาหกรรมดั้งเดิม ซึ่งได้รับอิทธิพลการขยายตัวจากกรุงเทพฯ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 65.49 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยตำบล 15 ตำบล ได้แก่ ตำบลสำโรงใต้ ตำบลสำโรง ตำบลสำโรงกลาง ตำบลบางหญ้าแพรก ตำบลบางหัวเสือ ตำบลตลาด ตำบลบางพึ่ง ตำบลบางจาก ตำบลบางครุ ตำบลบางยอ ตำบลบางกระสอบ ตำบลทรงคนอง ตำบลบางกอบัว ตำบลบางน้ำผึ้ง และตำบลบางกระเจ้า

ลักษณะการบริหารงานปกครองแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ เทศบาลเมือง สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการคมนาคมขนส่งหลัก คือ การคมนาคมทางบก ประกอบด้วยถนนปู่เจ้าสมิงพราย ถนนสุขสวัสดิ์ ถนนเพชรพิงษ์ และการคมนาคมทางน้ำ โดยมีท่าเรือสำคัญตั้งขึ้นริมแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ ท่าเรืออาณานิคมะโหะโห๊ะ ท่าเรือข้ามฟากนาวาสมุทร

ด้านการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า มีบริการค่อนข้างทั่วทั้งอำเภอ ส่วนบริการน้ำ มีใช้น้ำบาดาลและน้ำประปา การระบายน้ำทั้งในอำเภอพระประแดง ส่วนใหญ่ระบายลงคลอง และแม่น้ำโดยตรง สำหรับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำแนกได้ 5 ประเภท คือ ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกิดขึ้นตามแหล่งชุมชนและบริเวณพื้นที่ริมน้ำ , ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม คลังสินค้า ตั้งอยู่บริเวณริมถนนสายหลัก , ที่ดินสำหรับการเกษตรกรรม ส่วนมากพบในบริเวณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ , ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ตั้งกระจายอยู่ตามชุมชนเทศบาล และที่ดินประเภทต่างๆ เช่น ที่ดินสำหรับสถานที่ราชการ วัด โรงเรียน เป็นต้น การใช้ประโยชน์ที่ดินย่านพระประแดง

ส่วนมากเป็นการใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม เป็นส่วนใหญ่ โดยเริ่มมีอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 และมีประกาศเข้าจดทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น ในปีพ.ศ.2512 การจัดตั้งอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย ไม่มีการวางผังเมืองอย่างเป็นระเบียบ และในปีพ.ศ.2534 มีจำนวนอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 1,006 โรงงาน ลูกจ้างแรงงาน 81,178 คน อุตสาหกรรมหลักแบ่งตามประเภทลักษณะผลิตภัณฑ์ เป็น 6 ประเภทหลัก ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม , อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องหนัง , อุตสาหกรรมไม้และเครื่องเรือน , อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน , อุตสาหกรรมโลหะเครื่องจักรกล , อุตสาหกรรมอื่นๆ ซึ่งมีอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องหนัง เป็นอุตสาหกรรมที่พบมากที่สุด

ในอำเภอพระประแดง ลำดับรองมา ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน อุตสาหกรรมส่วนมากตั้งกระจายตัวริมถนนสายหลัก โดยลักษณะกายภาพของโรงงานในแถบถนนสุขสวัสดิ์ มักเป็นอาคารโรงงานค่อนข้างเก่า ขนาดอุตสาหกรรม

เล็ก ถึงปานกลาง ตั้งกระจายตัวอยู่ทั่วไป ส่วนโรงงานในแถบบริเวณธนบุรีเจ้าสมิงพราย ส่วนมากตั้งอยู่ตามตำบลสำโรง , สำโรงกลาง และสำโรงใต้ มีทั้งอุตสาหกรรมขนาดกลาง และใหญ่ โดยอุตสาหกรรมส่วนมากมีระบบการทำงานผลัด ทำให้สวัสดิการที่จัดหาให้ลูกจ้างแรงงานต้องจัดนอกเหนือกฎหมายกำหนด เพื่อรู้งานให้มีการทำงาน ได้แก่ สวัสดิการ สันทนาการ สวัสดิการเครื่องแต่งกาย สวัสดิการรถรับ-ส่ง สวัสดิการอาหาร และ สวัสดิการที่อยู่อาศัย

ลักษณะลูกจ้างแรงงาน มีอายุในวัยทำงานประมาณ 17-60 ปี ส่วนใหญ่มาจาก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และบริเวณจังหวัดข้างเคียง ระดับการศึกษาประมาณ ชั้นประถมศึกษา เนื่องจากลักษณะงาน เป็นงานไม่ต้องการอาศัยความรู้ ทักษะทางวิชาการ เทคโนโลยี สมัยใหม่ ทำให้ระดับรายได้อยู่ในราว 3,001-4,000 บาทต่อเดือน โดยจ่ายค่าแรงงาน ทุก 15 วัน ระดับการใช้จ่ายประมาณ 2,000-3,000 บาทต่อเดือน เพื่อให้สอดคล้องกับ รายรับ ลูกจ้างแรงงานบางส่วนมีการออมทรัพย์โดยการนำเงินส่งกลับภูมิลำเนา บางส่วนก็มีการใช้จ่ายเกินรายรับ จึงมีการกู้ยืมเงินนอกระบบ

ประเภทรูปแบบที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงานในย่านพระประแดง ได้แก่ แฟลต, บ้านไม้ 2 ชั้น , ห้องแถวไม้ , ห้องแถวอิฐ , บ้านไม้ชั้นเดียว , บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ , บ้านไม้ ใต้ถุนสูง , คอนโดมิเนียม , บ้านคอนกรีตชั้นเดียว ลักษณะการพักอาศัยของลูกจ้างแรงงาน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) ลูกจ้างแรงงานที่พักอาศัยกับโรงงาน ส่วนมากพักอาศัยภายในบริเวณโรงงาน ลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นแฟลตประมาณ 3-4 ชั้น หรือเรือนแถวสูงประมาณ 2-3 ชั้น มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เท่าที่จำเป็น สภาพห้องพักอยู่รวมกันหลายคน เฉลี่ยประมาณ 3 ตารางเมตรต่อคน การดูแลความสะอาดภายในห้องพัก เป็นหน้าที่ของลูกจ้างแรงงาน บางแห่งได้ จัดเจ้าหน้าที่แม่บ้านคอยตรวจสอบความสะอาด โรงงานที่จัดที่พักอาศัยให้ส่วนมาก จัดระบบการทำงานผลัด ผลัดละ 8 ชั่วโมง โดยโรงงานมีจุดมุ่งหมายได้จำนวนลูกจ้างแรงงานที่แน่นอน แรงงานไม่มาทำงานสาย ตลอดจนสามารถเรียกใช้งานได้ทันที เป็นต้น ระยะเวลาการอยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงาน ขึ้นกับปัจจัยงาน ที่พักอาศัย เป็นต้น กล่าวคือ ลูกจ้างแรงงานที่ อยู่อาศัยกับโรงงาน และส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานได้นานกว่าแรงงานที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง แม้ว่าขนาดที่พักมีจำกัด และแออัด เนื่องด้วยโรงงานส่วนมากรับภาระค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย

2) ลูกจ้างแรงงานทออาศัยด้วยตนเอง ลักษณะทออยู่อาศัยของกลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ชั้นเดียว บ้านไม้ 2 ชั้น เป็นต้น การครอบครองกรรมสิทธิ์ เป็นแบบเช่า เช่น บ้านเช่า เช่าที่ดินปลูกบ้าน เช่าห้องพักอาศัยบนเรือ อาศัยกับญาติ เพื่อนร่วมงาน หรือ คนที่เพิ่งเข้ามาอยู่ใหม่ในลักษณะ "ครอบครัวใหม่" ดังนั้นกลุ่มนี้จึงประกอบด้วย ลูกจ้างแรงงานที่เริ่มมีครอบครัว และโรงงานที่ไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้ บริเวณที่พักอาศัยอยู่ บริเวณใกล้ๆกับแหล่งงาน ขนาดห้องพักเฉลี่ยประมาณ 8 ตารางเมตรต่อคน โดยเสียค่าเช่าห้องประมาณ 300-400 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับกลุ่มที่เช่าที่ดินปลูกบ้าน ค่าที่ดินเช่า ประมาณ 100-150 บาทต่อเดือน โดยเสียค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า โดยเฉลี่ยประมาณ 100-150 บาทต่อเดือน

จำนวนแรงงานอพยพเข้าทำงานในอุตสาหกรรมมาก หากโรงงานไม่มีสวัสดิการ ที่อยู่อาศัย แนวโน้มการเช่าที่อยู่อาศัยมีการขยายตัวมากขึ้น การแบ่งห้องเช่า เช่าบ้านมากขึ้น ความแออัดก็ยิ่งมากขึ้นในชุมชน ทัศนคติของลูกจ้างแรงงานมีรายได้น้อย ต้องยอมรับสภาพที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณ คุณภาพต่ำ แรงงานที่มีครอบครัวต้องโยกย้ายออกมาเช่าที่อยู่อาศัย การรวมกลุ่มกันพักอาศัย เพื่อลดค่าใช้จ่าย และกระจุกตัวอยู่ใกล้แหล่งงาน เกิดความขาดแคลนมาตรฐาน สุขาภิบาลที่อยู่อาศัย

ปัญหาของการจัดหาที่อยู่อาศัย

จากการศึกษาการจัดหาที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงานย่านอุตสาหกรรมพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ได้พบปัญหา อุปสรรคต่างๆ ต่อที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงานในประเด็นต่างๆ จำแนกได้ดังนี้

1. ปัญหาทางกายภาพของที่อยู่อาศัย

การเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกจ้างแรงงาน อุปสงค์ของลูกจ้างแรงงานไม่สามารถกำหนดรูปแบบที่พักอาศัยได้ เนื่องจากปัจจัยราคา มีความสำคัญต่อการกำหนดลักษณะที่อยู่อาศัย ลูกจ้างแรงงานต้องยอมรับสภาพที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพต่ำๆ เฉยๆกับผู้ใช้บริการ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์การให้เช่า ไม่ได้เสนอบริการปริมาณคุณภาพตามมาตรฐานที่อยู่อาศัย

1.1) ลักษณะที่อยู่อาศัยแบบเช่า สภาพบ้านเช่าในย่านอุตสาหกรรม เป็นการประกอบธุรกิจลักษณะไม่มีแบบแผน ขึ้นกับความต้องการของเจ้าของที่ดิน ว่าต้องการให้เช่าหรือไม่ ไม่มีแบบแผนเฉพาะ เจ้าของบ้านเช่าไม่ได้จัดเตรียมพื้นที่ส่วนกลางแก่ผู้เช่า ส่วนมากตั้งอยู่ในเขตพื้นที่แน่นน้อย และพื้นที่อนุรักษ์ ปัจจัยราคาที่ดิน สักยภาพของที่ดิน ทำให้การสร้างที่อยู่อาศัยมีลักษณะแบบให้เช่า ส่วนมากไม่มีการถมดินก่อนปลูกสร้าง ทำให้ผู้อาศัยต้องประสบปัญหาน้ำขึ้นลง เนื่องจากพระประแดงตั้งอยู่ในทำเลที่ตั้งต่ำ พื้นที่โดยเฉลี่ยสูงไม่เกิน 1 เมตร ของระดับน้ำทะเล พบปัญหาน้ำท่วม ปัญหาน้ำเน่า ปัญหาขุม และปัญหาขยะ เป็นต้น สภาพทางเข้าออกบ้านเช่า เป็นทางดิน ลาดยาง ปูน กว้างประมาณ 1.00-2.00 เมตร อัตราค่าเช่ามีประมาณ 400-1,500 บาทต่อเดือน ขึ้นกับสถานที่ตั้งและสภาพบ้านเช่า

1.2) ลักษณะที่อยู่อาศัยในอุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัยภายในบริเวณโรงงาน มีการแบ่งสัดส่วนโดยการกันรั้ว ซึ่งทางผู้ประกอบการโรงงาน ได้ประสบกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยของโรงงาน การจัดสร้างในช่วยสมัยแรกๆ มุ่งสร้างที่พักอาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการทางปัจจัยการผลิตเฉพาะด้าน ไม่มีการวางแผนจัดหาสร้าง ขนาดที่อยู่อาศัย ทำให้สภาพขนาดที่พักอาศัยมีขนาดเล็ก อยู่รวมกันหลายคนต่อห้อง บางแห่งจัดเตียงไว้ให้ บางแห่งเป็นห้องโถง เครื่องแต่งกายของลูกจ้างแรงงาน แขนว ความร้าวเพียง โยง เชือกภายในห้องพัก มีผลทำให้การถ่ายเทอากาศไม่สะดวก พอเพียง นอกเหนือจากมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ ฝุ่นควัน เสียงรบกวนของเครื่องจักรจากโรงงาน สภาพที่อยู่อาศัยมุ่งรองรับอัตราค่าจ้างแรงงานมากกว่าการคำนึงถึง ความปลอดภัย สภาพปัญหาต่างๆที่จะเกิดขึ้น

2. ปัญหารัฐบาล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ พบว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ไม่มีการกำหนดการจัดการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงานอย่างชัดเจน จนกระทั่งในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 มีการกำหนดจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มลูกจ้างแรงงานในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อรองรับการขยายตัวทางอุตสาหกรรม รัฐบาลไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาคาราคาซังที่อุตสาหกรรมของลูกจ้างแรงงานย่านอุตสาหกรรมพระประแดง รังสิต เป็นต้น และพบอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

2.1) ปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน รัฐไม่ได้กำหนดวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความคู่กันการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมและชุมชน ทำให้ขาดระเบียบการใช้ที่ดิน การขยายบริการขั้นพื้นฐานมีเฉพาะส่วน ส่วนมากพัฒนาตามบริเวณริมถนนสายหลัก ตลอดจน การไม่จัดที่ดินสำรอง รองรับการพัฒนาตัวของชุมชน การใช้ที่ดินมีลักษณะปล่อยตามธรรมชาติ บางส่วนของภาคเอกชนได้ มีการเก็บกักที่ดินตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีการพัฒนา มากนัก มีการจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้เช่า และปลูกสร้างที่อยู่อาศัยอย่างไม่เรียบร้อย เมื่อ อัตราการเจริญเติบโตของเมือง ชุมชนมากขึ้น นำไปสู่การขาดการควบคุมการกระจาย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ

2.2) ปัญหาบริการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ปัญหาน้ำประปา ปัญหายะมูลฝอย ปัญหา น้ำเสีย ปัญหาไฟฟ้า ปัญหาการคมนาคม เป็นต้น

- ปัญหาน้ำ บริการน้ำประปา ในพื้นที่พระประแดงมีการใช้น้ำบาดาล ในการอุปโภค บริโภค เป็นส่วนใหญ่ เป็นสาเหตุหนึ่งให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน นำไปสู่ ปัญหาน้ำท่วม

- ปัญหาระบบระบายน้ำ ท่อน้ำทิ้งมีการอุดตันจากขยะมูลฝอย มีวิธี กำจัดขยะมูลฝอยโดยการฝัง เผา ทั้งตามที่ว่างใกล้ที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดปัญหามองขยะ ซึ่ง หน่วยราชการไม่มีอัตราค่าล้างกำจัดอย่างพอเพียง และพื้นที่อำเภพระประแดง เป็นที่น้ำท่วมถึง มีการปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงาน โดยไม่ได้บำบัดน้ำเสียก่อนออกจากโรงงาน หรือน้ำเสียที่เกิดจากการสร้างที่อยู่อาศัยพร้อมพื้นที่สวน เป็นต้น

- ปัญหาไฟฟ้า การขาดบริการอย่างทั่วถึง แม้ที่พระประแดงเป็นย่าน อุตสาหกรรม จำเป็นต้องมีไฟฟ้ากำลังแรงสูงไว้เพื่อในการผลิต แต่ก็พบว่าพื้นที่ห่างไกลของ พื้นที่ที่ยังไม่มีไฟฟ้าเข้าถึง ดังนั้น การขาดบริการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึง เป็นอุปสรรค ขั้นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม

- ปัญหาการคมนาคม การขนส่งคมนาคม การเดินทางมาทำงาน ของลูกจ้างแรงงานในกรณีที่โรงงานไม่มีสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย แต่ให้เป็นสวัสดิการรถ รับ-ส่งแทน เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาการคมนาคม การสัญจรไม่คล่องตัว การจอร์ทรับ-ส่ง ลูกจ้างแรงงานตามสถานที่ต่างๆ ทำให้การจราจรติดขัดมากขึ้น ซึ่งโดยปกติแล้ว การ จราจรบนถนนสายหลักของพื้นที่มีการจราจรคับคั่งอยู่แล้ว เช่น การบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ การเข้า-ออก รับ-ส่ง สินค้าจากโรงงานเป็นประจำ

2.3) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ อาทิ เช่น ไฟฟ้า น้ำ โทรศัพท์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กองควบคุมสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในด้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการปรับประสานงานกัน ทั้งในเชิงนโยบาย และปฏิบัติ นอกจากนี้อำเภอพระประแดง มีการบริหารการปกครอง 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆกัน ปัญหาการหลีกเลี่ยงการปรับ เปลี่ยนการบริหารการปกครอง เนื่องจากต้องเสียผลประโยชน์ทั้งในด้านการเมือง และ เศรษฐกิจระหว่างกลุ่มคน

2.4) ปัญหาความหละหลวมของกฎหมาย และขาดการวางแผนนโยบายเชิงปฏิบัติการ ความล่าช้าในการบังคับใช้ให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เช่น กฎหมายผังเมืองรวม กฎหมายควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2518 , พรบ.ควบคุมอาคารพ.ศ.2522 และกฎหมายควบคุม การขออนุญาตเปิดโรงงาน เป็นต้น

3. ปัญหาเศรษฐกิจ และทัศนคติต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัย

สวัสดิการที่อยู่อาศัย เป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น ในอดีตภาวะการแข่งขันทางอุตสาหกรรมไม่มากนัก จำนวนแรงงานมีมาก สวัสดิการที่อยู่อาศัย เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตของโรงงาน ทำให้ไม่ได้วางแผนการจัดสวัสดิการ ทั้งในด้านงบประมาณ ทรัพยากรที่ดิน กลุ่มโรงงานไม่ได้ให้ความสำคัญ นอกจากนี้กลุ่มโรงงานที่มีสวัสดิการที่อยู่อาศัย พบว่า กลุ่มลูกจ้างแรงงานมักทะเลาะวิวาท เล่นการพนัน และลักขโมย ทำให้ต้องมีกฎระเบียบ บังคับต่างๆ และพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาโดยการว่าจ้างแรงงานใกล้แหล่งงาน เป็นต้น

การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยของอุตสาหกรรม เป็นสิ่งจำเป็นทั้งฝ่ายอุตสาหกรรม กลุ่มลูกจ้างแรงงาน และระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ อุตสาหกรรมทราบจำนวนลูกจ้างแรงงานหลัก อันเป็นปัจจัยในการผลิต สามารถวางแผนงานหลักล่วงหน้าได้ , โรงงานผลิตสินค้าออกจำหน่ายได้เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น กลุ่มลูกจ้างแรงงาน มีความมั่นคงในชีวิตการทำงาน มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีทักษะความชำนาญงานมากขึ้น เนื่องจาก การไม่โยกย้ายงานบ่อย โดยตามแนวทฤษฎีจิตวิทยาของ A.H.Maslow กล่าวถึง สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และทฤษฎีแรงจูงใจของ Herberz เรื่องปัจจัยนามัย และปัจจัยจูงใจ โดยปัจจัยนามัยส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพดีขึ้น สำหรับระบบเศรษฐกิจ ด้าน

การพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัย เป็นการสร้างรายได้ มีการว่าจ้างงาน ทำให้สุขภาพอนามัย
 ของผู้อยู่อาศัยดี นอกเหนือจากการเลือกที่อยู่อาศัย โดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ (รายได้)
 สังคม (ลักษณะที่อยู่อาศัย) ตามแนวความคิดของBrain Goodal อย่างไรก็ตามความไม่
 สมดุลย์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพการกระจายรายได้ ความมั่งคั่งในระบบสังคมความ
 เหลื่อมล้ำ ทำให้รัฐต้องเข้าแทรกแซง เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นไปอย่างมี
 ประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ทางสังคมให้ดีขึ้น ดังในแนวความคิดทฤษฎีภาวะเลิศลำดับสอง
 (Theory of Second Best) กล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่ดี เพื่อสร้าง
 ประโยชน์ทางสังคมให้ดีขึ้น ในภาวะที่มีข้อจำกัด ซึ่งจะก่อเกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม
 สอดคล้องกับแนวความคิดของ Burns กล่าวถึง การผลิตที่อยู่อาศัย ช่วยเสริมสร้างพัฒนา
 คุณภาพ ประสิทธิภาพ ผลผลิตและสุขอนามัย แต่ละปัจจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม การสร้างที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพ
 การทำงาน ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความสะดวกสบายในการเข้าทำงาน
 ประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง มีเวลาพักผ่อนหลังเลิกงานได้เต็มที่ มีโอกาสสร้างราย
 ได้เพิ่มมากขึ้น โดยรูปแบบอาคารที่พักอาศัยในอนาคต ควรมีลักษณะเป็นอาคารแนวตั้ง
 และด้วยข้อจำกัดทางรายได้ของลูกจ้างแรงงาน ทำให้การครอบครองสิทธิ มีแนวโน้มเป็น
 การให้เช่า กลุ่มโรงงานได้เสนอแนวคิดต่อบทบาทที่อยู่อาศัยของรัฐบาล หากรัฐมีนโยบาย
 จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับลูกจ้างแรงงานอย่างจริงจัง กลุ่มโรงงานยินดีให้ความร่วมมือ ใน
 การสร้างความแน่นอนทางการตลาด แม้ว่าจะบางส่วนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการก่อสร้าง
 ของรัฐ เช่น ความล่าช้าในการก่อสร้าง, ขั้นตอนระเบียบราชการ เนื่องจากบทบาท
 ภาครัฐต่อการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานในอดีตไม่มี

เมื่อความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมขึ้น ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปัญหา
 ชุมชนแออัดในย่านอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลเริ่มมีนโยบายและแผนในแผนฯ 7
 ดำเนินแนวทางให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนมากขึ้น โดยรัฐดำเนินการเพียงผู้ประสานงาน
 อำนวยความสะดวก เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้น นำไปสู่การกระจายรายได้
 เช่น รูปแบบการให้เช่า, ส่งเสริมมาตรการทางภาษี, สนับสนุนร่วมลงทุนระหว่างรัฐและ
 เอกชน, การพัฒนาองค์กร เพิ่มบทบาทในการประสานระหว่างภาครัฐ เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพและปัญหาที่เกิดขึ้น จึงขอเสนอแนะเชิงนโยบายและประโยชน์ที่ควรได้รับไว้ในการศึกษาเรื่องนี้ ด้านการปรับปรุงที่พักอาศัย และบทบาทภาคเอกชน ภาครัฐบาล ต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. การปรับปรุงที่พักอาศัย ลักษณะที่พักอาศัย ควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1 ที่พักอาศัยควรแยกออกจากส่วนการผลิตโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุต่างๆ ที่เกิดจากส่วนการผลิต เช่น หม้อน้ำระเบิด เป็นต้น โดยไปกระทบถึงส่วนที่ลูกจ้างพักอาศัย อาจทำให้ลูกจ้างเกิดอันตรายได้

1.2 ที่พักอาศัยควรแยกให้เป็นสัดส่วนระหว่างชาย หญิง และสำหรับผู้มีครอบครัว

1.3 มีการจัดสัดส่วนที่พักผ่อนส่วนกลาง ใช้เป็นสถานที่พักผ่อน ทำกิจกรรมต่างๆ เช่น อ่านหนังสือ ดูโทรทัศน์ รั้วผ้า ทำอาหาร หรือรับรองแขก เป็นต้น

1.4 ห้องนอน ควรคำนึงถึงสัดส่วนมาตรฐานที่อยู่อาศัย โดยภายในห้องนอนควรแบ่งสัดส่วนสำหรับเก็บของของลูกจ้างแรงงาน เพื่อมิให้ทรัพย์สินของแต่ละคนปะปนกันกันอาจนำไปสู่การทะเลาะวิวาท

1.5 ห้องน้ำ ห้องส้วม ควรจัดให้มีจำนวนเหมาะสมกับผู้พัก และมีสัดส่วนสำหรับซักล้าง-เสื้อผ้า

1.6 มีการปรับปรุงระบบไฟฟ้า และซักซ้อมการระงับอัคคีภัยในที่พักอาศัย เป็นระยะ

1.7 มีการจัดเจ้าหน้าที่แม่บ้าน และ เวรทำความสะอาดในที่พักอย่างชัดเจน

2. บทบาทภาคเอกชน จากการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยของลูกจ้าง

แรงงานยังมีสูง ภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มนักพัฒนาที่ดิน กลุ่มเจ้าของโรงงาน เป็นต้น ควรเล็งเห็นโอกาสในการลงทุนพัฒนาที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ในลักษณะการดำเนินการดังนี้

2.1 กลุ่มนักพัฒนาที่ดิน เป็นองค์กรหนึ่งสามารถสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นเป็นรูปธรรม โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยกับกลุ่มลูกจ้างแรงงาน สามารถใช้กลยุทธ์ทางการตลาด โดยการจัดส่วนลดพิเศษ หรือสิทธิพิเศษในการซื้อกับกลุ่มโรงงานที่ซื้อเหมาทั้งชั้น หรือทั้งอาคาร

2.2 กลุ่มโรงงาน ร่วมลงทุนระหว่างกลุ่มโรงงานและกลุ่มนักพัฒนาที่ดิน ร่วมกันจัดสร้างที่อยู่อาศัยระดับกลุ่มลูกจ้างแรงงาน โดยกลุ่มโรงงานร่วมกันซื้อที่ดินเพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัย หรือว่าจ้างกลุ่มนักพัฒนาที่ดิน มาดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสร้างที่พักอาศัย เป็นศูนย์กลางที่อยู่อาศัยของกลุ่มลูกจ้างแรงงาน ถาวร มี

มาตรฐานที่อยู่อาศัย จัดระเบียบกฎเกณฑ์การอยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมชุมชนสามารถจัด
 แบ่งพื้นที่อยู่อาศัย และรัฐในหน่วยบริการสาธารณสุข สามารถให้บริการได้ทั่วถึง เช่น
 การจัดส่งรถเก็บขยะ การจัดจ่ายน้ำไฟฟ้า ถนน เป็นต้น หากมีปัญหาก็สามารถแก้ไขปัญหา
 เฉพาะจุดได้ มากกว่าสภาพที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงานในปัจจุบันที่กระจายทั่วไป เช่น
 การปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่ค่อนข้างงบประมาณจำนวนมาก การแบ่งเขตพื้นที่
 จัดสรรที่พักอาศัยเฉพาะ และอาจสร้างปัญหาต่างๆได้ เช่น ปัญหาการจราจร การคมนาคม
 ของลูกจ้างแรงงานในขณะเดินทางไป/มาทำงาน โดยมีการจัดส่งบริการรถรับ-ส่ง จาก
 แหล่งที่พักอาศัยไปยังโรงงาน สวัสดิการที่อยู่อาศัยที่โรงงานจัดหา หากโรงงานไม่สามารถ
 รับภาระในสวัสดิการที่อยู่อาศัยทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดในด้านที่ดิน งบประมาณ กลุ่ม
 โรงงานอาจช่วยเหลือด้านการเงินบางส่วนในการจัดหาที่อยู่อาศัย จัดให้เช่าในราคาต่ำ
 หรือการกำหนดเงื่อนไขอายุการทำงานของลูกจ้างแรงงานในโรงงานที่สวมรถพักอาศัยใน
 โรงงาน เป็นต้น

ดังนั้นการรวมกลุ่มอุตสาหกรรม เพื่อลดภาระด้านค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย
 ของแต่ละสถานประกอบการ โดยจัดหาแหล่งที่พักอาศัยรวมเป็นศูนย์กลาง และป้องกันการ
 ขาดแคลนลูกจ้างแรงงานในการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้างแรงงานดีขึ้น
 ตลอดจนเป็นการจูงใจให้ลูกจ้างแรงงานทำงานกับโรงงาน เป็นระยะเวลาอันยาวใ้ระบบ
 การทำงานผลิต และตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ สำหรับประโยชน์ทางอ้อม
 คือประหยัดค่าใช้จ่ายในการรับลูกจ้างแรงงานใหม่ เข้ามาฝึกงาน

3. บทบาทภาครัฐบาล ตามลักษณะทฤษฎีภาวะ เลิศลำดับสอง

การแทรกแซงของรัฐ เป็นการจัดสรรทรัพยากร กระจายผลผลิตที่อยู่อาศัยให้ เป็นธรรมกับทุก
 สังคม รัฐควรมีนโยบายที่จูงใจ มีลักษณะดังนี้

3.1) รัฐแก้ไขกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ควรมีการกำหนดบังคับ
 ใช้ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผังเมืองจะกำหนดรูปร่างการขยายตัวเมืองไปยังพื้นที่ที่เหมาะสมกับ
 สภาพเมือง การไม่รุกล้ำที่ดินที่อุดมสมบูรณ์โดยสงวนรักษาไว้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
 พศ.2522 มีผลบังคับใช้ขึ้นนอกเทศบาล เนื่องจากมีการขยายตัวด้านการก่อสร้างอาคาร ควรมี
 การควบคุมระบบการก่อสร้าง ระบบความมั่นคงของอาคาร การสาธารณสุข รักษาคุณภาพ
 สิ่งแวดล้อมด้านผังเมือง สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก ให้มีความปลอดภัย
 เป็นต้น

3.2) รัฐสนับสนุนมาตรการด้านการคลังการเงิน การให้สิทธิพิเศษทางภาษี มี การกำหนดเงื่อนไขผู้รับสิทธิพิเศษทางภาษี ซึ่งสามารถนำไปหักลดหย่อนก่อนการหักภาษี ตลอดจนรูปแบบการระดมเงินออมในรูปแบบพันธบัตร หรือการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบของที่มีมูลค่า มีส่วนช่วยให้มีการร่วมลงทุนมากขึ้น มีการยกเว้นภาษีเงินฝากประจำ เพื่อวัตถุประสงค์ ส่งเสริมการสะสมเงินค่าน้ำที่อยู่อาศัย หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ค่า ห้างนักลงทุน เพื่อให้มี ส่วนช่วยผลตอบแทนที่อยู่อาศัย ให้พอเพียงกับความต้องการที่อยู่อาศัยการร่วมลงทุนลักษณะการวาง แผนให้สัมปทาน นอกจากนี้การบ้านนโยบายภาษีทรัพย์สินมาไซ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของภาษี และการแก๊งกำไร หรือกักคุณที่ดินที่ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์

3.3) รัฐควรมีการกำหนดจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Funds) และบำนาญบ้านอายุ โดยทั่วไปลูกจ้างแรงงานภาคเอกชนที่เกษียณอายุจะไม่มีโอกาสได้รับ บำนาญบ้านอายุเหมือนข้าราชการทั่วไป การนำพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการออมทรัพย์ของลูกจ้างแรงงาน ซึ่งได้รับเงินออม เป็นผลตอบแทน คืบ และให้สิทธิพิเศษแก่ลูกจ้างแรงงานที่ทำงานครบความอายุ เกณฑ์ที่กำหนดในกองทุน เช่น สามารถ เบิกถอนเงินล่วงหน้าจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาเป็นค่างานที่อยู่อาศัย หรือเช่า ซื้อระยะยาว ในลักษณะซื้อผ่อนแบบไม่มีเงินค่างาน สำหรับที่อยู่อาศัยหลังแรก เป็นต้น ซึ่ง กองทุนนี้สามารถ เป็นหลักประกันความมั่นคงต่อลูกจ้างแรงงานได้

3.4) รัฐมีนโยบายให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้าง แรงงาน การใช้มาตรการจูงใจทางภาษี โดยเอกชนต้องยอมรับเงื่อนไขตามที่รัฐบาล กำหนดไว้ เช่น จัดทำที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยกว่า 100 หน่วย ในราคาหน่วยละไม่เกิน 300,000 บาท โดยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 เป็นต้น

3.5) รัฐมีการปรับปรุงบริการพื้นฐาน เป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะแวดล้อม และเพิ่ม ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่พระประแดง ซึ่งตั้งอยู่ในทำเลที่ตั้งทำเลดี เชื่อมถึง การท่าเรือ ถนน และกำหนดห้ามใช้หน้าอาคาร และทำการขุดลอกที่ระบายต่างๆ เป็นต้น นำไปสู่แนวทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจต่อการลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยของ Leland S. Burns

3.6) รัฐมีนโยบายบังคับให้กลุ่มโรงงานในพื้นที่พระประแดง ที่ก่อกมลพิษต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่ และควรบังคับกำหนดกลุ่มโรงงานที่ยังคงตั้งอยู่ที่มีระบบงานผลัด ต้องจัดหาที่พักอาศัยให้กับลูกจ้างแรงงาน และเป็นส่วนหนึ่งในการขออนุญาตเปิดโรงงาน หรือต่ออายุขออนุญาตโรงงาน ตลอดจนการจำกัดปริมาณโรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อมิให้เกิดปัญหาความแออัดและอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ผู้ประกอบการ ลูกจ้าง และรัฐบาล (Mutual Benefit) การกำหนดนโยบายกฎเกณฑ์สวัสดิการที่อยู่อาศัย โดยอยู่ในมาตรฐานที่อยู่อาศัย เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้อง เป็นผู้กำหนด และระบบการทำงานผลัด เป็นสิ่งบังคับให้โรงงานจำเป็นต้องจัดหาที่พักอาศัย เพื่อสร้างความปลอดภัย ความมั่นคงให้กับลูกจ้างแรงงาน ซึ่งการร่วมมือกันพัฒนาที่อยู่อาศัย พยายามใช้ทรัพยากร โดยพิจารณาถึงผลดี ผลเสีย ที่สะท้อนถึงผลตอบแทนที่สูงสุด นำไปสู่การพัฒนาสวัสดิการ และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาขบวนการประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้างแรงงาน

การที่รัฐกำหนดกฎหมายสวัสดิการที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน สามารถคุ้มครองแรงงานในตลาดที่อยู่อาศัย ซึ่งการเคหะแห่งชาติไม่จำเป็นต้องเสี่ยงกับการสร้างที่อยู่อาศัยแล้วไม่มีผู้เช่าอาศัย หรือซื้อ

3.7) รัฐมีนโยบายจูงใจและบุกเบิก ควบคุมธุรกิจการเช่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เพื่อจัดตั้งสมาคมธุรกิจการเช่าอสังหาริมทรัพย์ หรือบริษัทรับจัดการทรัพย์สินและบริหารชุมชน กำหนดบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่อยู่อาศัย การหาผลตอบแทนด้านการซ่อมแซม ปรับปรุงที่พักอาศัย แนะนำ บริการ พร้อมกับการปฏิบัติ เรียกเก็บภาษีเงินได้จากการบริการให้เช่า เช่น ตามคำสั่งกรมสรรพากร ป.23/2533 การนำแนวนโยบายบ้านเช่า ในการร่วมลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน หรือรัฐดำเนินการเอง ทำให้ธุรกิจการเช่า ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเป็นทางออกที่สำคัญของลูกจ้างแรงงานที่มีสถานภาพต่างกัน เช่น กลุ่มที่เพิ่งอพยพเข้ามาทำงาน กลุ่มที่เปลี่ยนงาน กลุ่มที่เริ่มมีครอบครัว ซึ่งรัฐควร เข้าสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ควรมีนโยบายเด่นชัดของรัฐต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ลักษณะการดำเนินการและประสานงานร่วมมือกันระหว่างรัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีกลุ่มโรงงานและกลุ่มนักพัฒนาที่ดิน