



บทที่ 5

นโยบายและมาตรการของรัฐ

รูปแบบการขยายตัวของเมืองในปัจจุบัน

ในระยะ 20-30 ปีที่ผ่านมา การขยายตัวและพัฒนาของพื้นที่กรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ เป็นผลมาจากการปรับปรุงก่อสร้างถนนสายหลักรอบนอก การพัฒนาด้านธุรกิจพาณิชยกรรมและด้านศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่เขตชั้นใน ผลจากการก่อสร้างทางหลวงสายหลัก รวมทั้งการขยายเส้นทางรถประจำทางทั้งของรัฐและเอกชนไกลออกไปจากศูนย์กลางเมืองมากขึ้น ทำให้การขยายตัวของเมืองได้แผ่ลามออกไปจากถนนสายประธานที่แยกจากใจกลางเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ขาดการพัฒนาาระบบถนนสายรองและสายย่อยเพื่อเชื่อมโยงระบบถนนอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจึงทำให้ไม่มีการพัฒนาในพื้นที่ว่างเปล่าที่อยู่ระหว่างถนนสายประธาน จึงปรากฏเป็นพื้นที่ตาบอดให้เห็นมากมาย

ลักษณะการขยายตัวของเมืองดังกล่าว ในไม่ช้าก็จะถึงระดับที่มีขีดจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ เวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางจะสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น ดังนั้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จึงได้เริ่มให้มีการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่าในเขตชั้นในและเขตชานเมือง โดยเฉพาะพื้นที่ชั้นในทางด้านเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันออก ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การใช้ประโยชน์สิ่งสาธารณูปโภคในกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการลงทุนก่อสร้างถนนเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ว่างเปล่านั้นก็ยังคงดำเนินการได้อย่างจำกัด จะเห็นได้ว่า การขยายตัวในพื้นที่ชานเมืองนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่ประหยัดในรูปแบบของมลภาวะจากการจราจรติดขัด และน้ำท่วม เป็นต้น และการพัฒนาในรูปแบบนี้มีผลทำให้ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยในพื้นที่ค่อนข้างต่ำ และการขยายตัวของเมืองที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและย่านธุรกิจการค้าส่วนใหญ่มักจะเกิดตามแนวถนนสายหลัก และความหนาแน่นประชากรจะลดลงเป็นลำดับตามระยะทางที่ห่างออกไปจากศูนย์กลางเมือง

จากทิศทางเมืองที่มุ่งขยายไปดังกล่าวทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรการและนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาโดยส่วนรวม อาทิ แนวนโยบายและมาตรการการพัฒนากทม.และนคร

และปริมาตร นโยบายการใช้ที่ดินและนโยบายเฉพาะด้าน ในการศึกษานี้จะขอนำนโยบายที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบการศึกษาความเป็นไปได้ของพื้นที่

5.1 แนวนโยบายและมาตรการการพัฒนากทม.และปริมณฑล*

5.1.1 มาตรการและรูปแบบการพัฒนากทม.และปริมณฑลโดยส่วนรวม

การขยายตัวของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินติดต่อกันมากกว่า 200 ปี จากที่เคยเป็นเมืองหลวงขนาดเล็กของประเทศจนปัจจุบันกลายเป็น "มหานคร" ขนาดใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 20 ของโลก และคาดว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีประชากรประมาณ 9.3 ล้านคนเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ทิศทางการขยายตัวของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแนวโครงข่ายถนนสายหลักทางด้านตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าทางด้านตะวันตก

การขยายตัวของมหานครได้แผ่ลามไปสู่พื้นที่ข้างเคียงของจังหวัดปริมณฑล ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาครและนครปฐม จนอาจกล่าวได้ว่า ได้กลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียวกันที่เรียกว่า "กรุงเทพมหานครและปริมณฑล" ซึ่งมีพื้นที่รวม 7,639 ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาถนนสายหลักเชื่อมโยงกับพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงดังกล่าวและการขยายตัวของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชานเมืองและจังหวัดปริมณฑล ตลอดจนมีหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่มากมาย ฉะนั้น การวางแผนพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องพิจารณาพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลทั้งห้าเป็นพื้นที่ภาคเดียวกัน

การวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจ บริการสังคม ประชากร และการจ้างงาน ได้บ่งชี้ชัดว่า กรุงเทพมหานครยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และบริหารของประเทศที่ใหญ่ที่สุดอีกต่อไป แม้ว่าจะมีนโยบายการกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาค

*สรุปความจาก "ข้อเสนอการพัฒนากทม.และปริมณฑล : แนวทางการพัฒนาหลักและแผนงานการลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2530-2534)" (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529) หน้า 76-94.

นอกจากนั้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังจะเป็นแหล่งการจ้างงาน สามารถรองรับแรงงานที่ย้ายถิ่นมาจากภาคอื่น ๆ ของประเทศ และจะยังคงเป็นฐานเศรษฐกิจของประเทศที่มีอิทธิพลอีกต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบการขยายตัวของมหานครให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดความสิ้นเปลืองสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาลจากการจราจรติดขัดคับคั่ง และการขยายตัวของเมืองที่ไม่เป็นระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตชั้นในและชานเมือง

แนวนโยบายชลอหรือหยุดยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยเพียงมาตรการด้านการผังเมืองไม่อาจบรรลุประสิทธิภาพเต็มที่ เนื่องจากไม่สามารถต้านทานแรงผลักดันของระบบตลาดที่มีต่อการใช้ที่ดินค่อนข้างเสรีได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการด้านการบริหารมหานครเข้ามาเสริมการพัฒนากทม. ให้มีความเป็นระเบียบแบบแผน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยประสานมาตรการทางด้านผังเมือง และมาตรการด้านการจัดโครงสร้างบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนการลงทุนด้านการจราจรและขนส่ง การป้องกันน้ำท่วมและการบริการน้ำประปา การจัดที่อยู่อาศัยและแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม การประสานมาตรการด้านกายภาพและด้านเศรษฐกิจนี้ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อทิศทางการขยายตัวของภาคมหานครและส่งเสริมรูปแบบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ในการที่จะช่วยลดปัญหาความคับคั่งของเมืองและการขยายตัวของเมืองอย่างมีระเบียบยิ่งขึ้น

ในข้อเสนอการพัฒนาศูนย์ กำหนดแนวนโยบายด้านการคลังและการระดมทุน เพื่อนำมาพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ด้วยการจัดแบ่งภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาล หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยลดภาระเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง และเพิ่มบทบาทของท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในการจัดบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้มากขึ้น ด้วยการยึดหลักให้ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการรับภาระและให้การบริการนั้นๆ สามารถเลี้ยงตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แนวนโยบายด้านการคลังจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระการเงินของรัฐบาลลง รวมถึงการพิจารณาขยายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการระดมเงินทุนใช้ในการพัฒนา แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสนับสนุนการพัฒนาที่จะเกิดประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในแหล่งเสื่อมโทรม โดยเน้นการจัดบริการพื้นฐานให้ได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น

5.1.2 เป้าหมายการพัฒนา

ก. พื้นที่เป้าหมายหลัก

การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายหลักเพื่อการพัฒนาออกเป็น 4 พื้นที่ ดังนี้ คือ

1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน มีเนื้อที่ประมาณ 147 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 2 ของพื้นที่รวม คาดว่าจะมีประชากรประมาณ 3.3 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2534) ประกอบด้วยบริเวณศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิม และย่านธุรกิจใหม่ โดยกำหนดแนวการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจบริการ และการบริหารรวมทั้งสถานที่ตั้งทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

2) พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีเนื้อที่ประมาณ 1,065 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 14 ของพื้นที่รวม และคาดว่าจะมีประชากรประมาณ 3.3 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยกำหนดแนวการพัฒนาให้เป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีแหล่งจ้างงาน ที่อยู่อาศัย และบริการพื้นฐานที่จำเป็น

3) พื้นที่อุตสาหกรรม ประกอบด้วยพื้นที่อุตสาหกรรมในปัจจุบัน และพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวมเนื้อที่รวมประมาณ 75 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 1 ของพื้นที่รวม คาดว่าในเขตอำเภอพื้นที่อุตสาหกรรมนี้จะมีประชากรประมาณ 1.3 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้เป็นแหล่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของชุมชนเมือง

4) พื้นที่กรุงเทพมหานครที่เหลือและเขตปริมณฑลรอบนอก มีเนื้อที่ประมาณ 6,352 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 83 ของพื้นที่รวม และคาดว่าจะมีประชากรประมาณ 1.4 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยกำหนดแนวการพัฒนาให้ชุมชนเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญ

ข. แผนการลงทุนการจัดบริการพื้นฐานและแนวนโยบายการคลัง

สำหรับแผนการลงทุนโครงข่ายบริการพื้นฐานที่สำคัญที่นำมากล่าวถึงนี้ เป็นแผนงานที่มีความสำคัญที่ควรเร่งดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลต่อการขยายตัวของภาคมหานครให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนในอนาคต ดังนี้

1) แผนงานปรับปรุงการจราจรและขนส่ง ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญดังนี้

- ปรับปรุงระบบการขนส่งสาธารณะ เพื่อดึงดูดผู้ใช้รถยนต์ส่วนตัวให้หันมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้นและปรับปรุงสภาพการเดินทางของประชาชนส่วนรวม ได้แก่ การเพิ่มจำนวนรถโดยสารประจำทาง การจัดช่องทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ เพื่อให้การจัดบริการขนส่งมวลชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการเตรียมการศึกษาเส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ ประมาณปี พ.ศ.2538 ไว้ด้วย
- ปรับปรุงการบริหารและควบคุมระบบการจราจร โดยนำหลักการเช่นเดียวกับการจัดเก็บค่าผ่านทางด่วน มาใช้จัดเก็บค่าผ่านทางในเขตธุรกิจชั้นใน เพื่อหารายได้เป็นเงินทุนในการปรับปรุงการจราจรภายในพื้นที่นั้น ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดปริมาณการจราจรลงได้รวมทั้งจะเพิ่มความเร็วเฉลี่ยของการจราจรในย่านนั้นได้
- ก่อสร้างระบบทางด่วนขั้นที่สอง ช่วงวงแหวน ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้ว
- ก่อสร้างและปรับปรุงระบบถนน ได้แก่ ถนนเชื่อมโยงส่วนที่ขาดตอนเพื่อให้โครงข่ายถนนมีความสมบูรณ์ขึ้น ถนนสายย่อยเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ว่างเปล่า ก่อสร้างสะพานใหม่ 3 แห่ง และทางขึ้นลงเพื่อปรับปรุงเส้นทางข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาให้มีความสะดวกและรวดเร็ว ปรับปรุงทางหลวงเพื่อเพิ่มสมรรถภาพของถนนบางแห่งที่จำเป็น และจัดสร้างสถานีขนส่งสินค้าชานเมือง

2) แผนงานการจัดบริการน้ำประปาและการป้องกันน้ำท่วม ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ ดังนี้

- ขยายการจัดบริการน้ำประปา ตามแผนงานหลักขั้นที่ 2 ระยะที่ 1 ก ปี 2528-2533 ครอบคลุมพื้นที่ 610 ตารางกิโลเมตร ประชากร 5.8 ล้านคน และตามแผนงานหลักขั้นที่ 2 ระยะที่ 1 ข ปี 2531-2534 ขยายพื้นที่การบริการให้ครอบคลุมพื้นที่รวม 670 ตารางกิโลเมตร ประชากร 6.6 ล้านคน แผนงานนี้จะช่วยยุติการใช้น้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำดิบได้
- การป้องกันน้ำท่วม ครอบคลุมพื้นที่ 1,297 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เขตคลองสานคือ เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร 94 ตร.กม. และก่อสร้างคันกันน้ำริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถึงจังหวัดสมุทรปราการ (รวมพื้นที่เขตฯส่วนที่ติดแม่น้ำตลอดแนว)

3) แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย

- ตามแผนงานที่อยู่อาศัยของรัฐ การเคหะแห่งชาติจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยอย่างน้อยปีละประมาณ 4,000 หน่วย ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย โดยกำหนดให้โครงการนี้มีการคุ้มทุน
- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด จำนวน 20,000 หน่วย และอาจให้หลักการคุ้มทุนบ้างตามความเหมาะสม (รายละเอียดของแผนงานนี้จะกล่าวถึงอีกครั้งในแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในส่วนหลัง)

5.1.3 แนวทางการพัฒนาและแผนงานหลัก

จากลักษณะองค์ประกอบพื้นฐานทางด้านประชากร เศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันดังกล่าวถึงแล้วในพื้นที่เป้าหมาย การกำหนดมาตรการการพัฒนา และโครงการลงทุนหลักในแต่ละพื้นที่จึงแตกต่างกันไป เนื่องจากพื้นที่ศึกษาอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน จึงขอกล่าวเฉพาะพื้นที่นี้เท่านั้นดังนี้

พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน

พื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร* ประกอบด้วย 12 เขต ได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต ญาไท ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และยานนาวา คาดว่าเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประชากรในเขตนี้ จะมีประมาณ 3.3 ล้านคน ความหนาแน่นเฉลี่ย 23,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ปัจจุบันเป็นพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจ บริการและการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล จึงเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญที่สุดของกรุงเทพมหานคร สำหรับการจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐาน นับว่าพื้นที่ส่วนนี้ได้รับการจัดบริการมากกว่าส่วนอื่น ๆ ทั้งถนน น้ำประปา ไฟฟ้าและโทรศัพท์ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เป็นเขตที่มีปัญหาการจราจรติดขัดคับคั่งอย่างมาก รวมทั้งประสบปัญหาน้ำท่วมอย่างรุนแรงด้วย

*พื้นที่ชั้นใน ในที่นี้แบ่งแตกต่างจากการศึกษาเขตชั้นใน ในบทที่ 3 ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 11 เขต ส่วนที่แตกต่างกันคือเพิ่มเขตบางกอกน้อยและเขตยานนาวา ซึ่งอยู่ในเขตชั้นกลางเข้ามารวมอยู่เป็นพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน และตัดพื้นที่เขตห้วยขวางออกไปจากเขตชั้นใน อย่างไรก็ตาม การแบ่งที่แตกต่างกันดังกล่าวไม่มีผลต่อศึกษามากนักเนื่องจากไม่ว่าจะแบ่งด้วยเหตุผลใด ๆ พื้นที่ศึกษาก็ยังถูกรวมอยู่ในพื้นที่ชั้นใน

พื้นที่ส่วนนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

- (1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิม ได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย และ สัมพันธวงศ์ มีพื้นที่รวม 9 ตารางกิโลเมตร ซึ่งปรากฏว่า มีความเสื่อมโทรมของอาคารสิ่งก่อสร้างอยู่มาก
- (2) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจใหม่ ได้แก่ เขตปทุมวัน บางรัก ดุสิต พญาไท ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่และยานนาวา พื้นที่รวม 138 ตารางกิโลเมตร ดังนั้น การวางแผนพัฒนาระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ทั้งสองด้วย

ปัญหาของพื้นที่เขตชั้นใน

1) ความแออัดคับคั่งของการจราจร อันเป็นผลสืบเนื่องจากบริเวณนี้เป็นแหล่ง การจ้างงาน การศึกษา และธุรกิจการค้าที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร ผู้ที่ทำงานส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาจากบริเวณรอบนอก ประกอบกับความหนาแน่นของประชากรเดิมในพื้นที่ และโครงข่ายถนนของท้องถิ่นยังขาดการเชื่อมโยงกัน ทั้งยังไม่สามารถรองรับกับระบบทางด่วนอย่างเหมาะสม จึงทำให้การจราจรติดขัดเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะ โดยเฉพาะอากาศเป็นพิษ เนื่องจากการจราจรคับคั่ง

2) การบริการขนส่งสาธารณะยังขาดประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ

3) ปัญหาน้ำท่วม อันเนื่องจากฝนตกหนักและน้ำเหนือหลาก และน้ำทะเลหนุน

4) ความเสื่อมโทรมของอาคารสิ่งก่อสร้าง โดยเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิมขาดการปรับปรุงและบำรุงรักษา สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง มาจากกฎหมายการควบคุมสิ่งก่อสร้างอาคารที่ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้างเกินความจำเป็น และขาดความยืดหยุ่นในการที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาการใช้ที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้นได้

5) มีแหล่งชุมชนแออัดมากถึง 452 แห่ง โดยเฉพาะในเขตบางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดุสิต และยานนาวา เป็นต้น

แผนงานหลักที่จะดำเนินการในพื้นที่เขตชั้นใน คือ

1) โครงการจราจรและขนส่ง

- ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 และโครงข่ายถนนเชื่อมกับระบบทางด่วน
- ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการขนส่งสาธารณะ และการจัดสร้างช่องทางเดินรถประจำทางแยกเฉพาะ
- พิจารณาการจัดเก็บค่าผ่านทางเขตชั้นใน เพื่อควบคุมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลผ่านเข้าไปในพื้นที่จราจรคับคั่งโดยไม่จำเป็น

- ปรับปรุงโครงข่ายถนนท้องถิ่นให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสม
- 2) โครงการป้องกันน้ำท่วมเขตชั้นใน ตามแผนงานระยะที่ 1 (2530-2534)
- 3) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดในเขตที่มีปัญหา เช่น เขตบางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดุสิต และยานนาวา เป็นต้น
- 4) การจัดที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ สำหรับผู้มีรายได้อ่อน โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน เพื่อลดการเดินทางประจำวันจากพื้นที่รอบนอกเข้าเขตชั้นใน

มาตรการด้านการผังเมือง

- 1) การปรับปรุงฟื้นฟูศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิมที่มีสภาพเสื่อมโทรม โดยสนับสนุนให้มีการทบทวนกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ส่วนนี้ เช่น พ.ร.บ. ความคุ้มครองอาคาร เป็นต้น และส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน เพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด
- 2) จัดสร้างสวนสาธารณะขนาดกลางเพิ่มขึ้น โดยพิจารณาที่ดินสาธารณะที่ยังว่างเปล่า หรือที่มีการใช้ประโยชน์ยังไม่เต็มที่

5.2 แผนการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยของรัฐ*

5.2.1 ภาพรวม

- 1) ปริมาณที่อยู่อาศัยในกทม. และปริมณฑลในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกือบเท่าตัว จาก 585,000 หน่วย ในปี 2517 เป็น 998,000 หน่วย ในปี 2527 ในอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งเฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี

* เก็บความจาก "แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6" ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 ธันวาคม 2530 โดย คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531) หน้า 1-18.

2) ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำคัญมากขึ้น เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนหันมานิยมซื้ออาคารพาณิชย์และบ้านจัดสรรของเอกชน ทำให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงกว่า 2 เท่าตัว จาก 155,000 หน่วย ในปี 2517 เป็น 361,300 หน่วย ในปี 2527 โดยที่ผ่านมาเป็นการสร้างเพื่อสนองกลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่ จนมีจำนวนมากเกินความต้องการ และเกิดภาวะล้นตลาด ปัจจุบันภาคเอกชนจึงหันมาสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางมากขึ้นโดยลำดับ และมีแนวโน้มที่จะหันมาสร้างที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยมากยิ่งขึ้น แต่ยังมีปัญหาข้อจำกัดด้านกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ต้นทุนสูงเกินควร

3) การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักของรัฐ ในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง และการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งสรุปผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้ดังนี้

- สร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จรวม 56,600 หน่วย เป็นที่อยู่อาศัยใน กทม. และปริมณฑลประมาณร้อยละ 90 หรือ 50,700 หน่วย โดยประมาณร้อยละ 88 เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางและได้ปรับปรุงชุมชนแออัดใน กทม. และปริมณฑลรวมทั้งสิ้นประมาณ 41,800 ครัวเรือน
- ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเคหะแห่งชาติ เริ่มประสบปัญหาด้านเงินลงทุน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายลดการอุดหนุนลง จึงได้ยึดหลักการอุดหนุนกันและกันในโครงการ โดยขายบ้านกลุ่มรายได้ปานกลางและรายได้สูงในราคาสูงเพื่อนำมาอุดหนุนกลุ่มรายได้น้อย จึงมีผลให้บ้านกลุ่มรายได้สูงเหลือ
- เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐที่จะอุดหนุนการปรับปรุงชุมชนแออัดแก่การเคหะฯ ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2529 เห็นควรให้กรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการเคหะฯ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นไป*

* ต่อมามีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2530 เห็นควรให้การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ร่วมดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด ร่วมกับกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นไป เนื่องจากมีความเห็นว่า การปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อช่วยเหลือคนยากจนจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประกอบกับการแก้ไขปัญหาต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่าง ๆ มาก จำเป็นต้องระดมกำลังจากทุกฝ่ายให้ร่วมกันทำ

4) จำนวนชุมชนแออัดในกทม.และปริมณฑล รวมทั้งสิ้นประมาณ 160,000ครัวเรือน ปัจจุบันหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันปรับปรุงไปแล้วประมาณ 50,000 ครัวเรือน ยังคงเหลืออีกเกือบร้อยละ 70 ที่รัฐจะต้องดูแลให้ความช่วยเหลือต่อไป นับว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน และมีจำนวนมากเกินกว่าที่หน่วยงานใดจะรับผิดชอบดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวได้

5) ประมาณว่าความต้องการที่อยู่อาศัยใน กทม.และปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 250,000 หน่วย โดยร้อยละ 57 หรือ 142,500 หน่วย เป็นความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำและปานกลาง อีกร้อยละ 23 เป็นความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้สูง ส่วนที่เหลือ 50,000 หน่วยหรือร้อยละ 20 เป็นความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ (น้อยกว่า 4,000 บาท/เดือน/ครอบครัว) ซึ่งไม่มีขีดความสามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้ และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นชุมชนแออัดต่อไป

6) ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมุ่งพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำและปานกลางให้มากขึ้น เพื่อสนองความต้องการทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นในอนาคตพร้อมไปกับการเร่งรัดปรับปรุงชุมชนแออัดให้สามารถแก้ปัญหาได้มากที่สุด

5.2.2 หลักการของแผนการลงทุน

คณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้กำหนดหลักการของแผนการลงทุน โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ดังนี้

- 1) เน้นการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำและปานกลางให้เพียงพอกับความ
ต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดย
 - ให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำเป็นหลัก โดยในหลักการจะไม่นำรายได้จากโครงการกลุ่มรายได้ปานกลางและสูง มาอุดหนุนโครงการรายได้ต่ำอีกต่อไป
 - เร่งรัดมาตรการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้เอกชนหันมาสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำและปานกลางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ
 - แก้ไขกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างอาคาร
 - สนับสนุนการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

- ให้การเคหะแห่งชาติร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน
- ประสานแผนการจัดบริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน

2) ระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด โดยยึดหลักการประสานงาน ดังนี้

- ให้นำหน่วยงานส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานครและเทศบาลเมือง เป็นหน่วยงานหลักและประสานการกำหนดพื้นที่เป้าหมายมิให้ซ้ำซ้อนกัน
- ให้การเคหะแห่งชาติเข้าร่วมดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นด้านความมั่นคงในสิทธิอยู่อาศัย
- ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดบริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ บริการสังคม และการส่งเสริมอาชีพ พร้อมทั้งร่วมปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินของตนเองด้วย
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและประชาชน

3) รัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือคนยากจนในเมืองพร้อมไปกับคนยากจนในชนบท โดยจัดสรรเงินอุดหนุนการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

5.2.3 แผนงานและโครงการ

ภายใต้หลักการดังกล่าว คณะอนุกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดฯ ได้วางกรอบแผนการลงทุน แยกตามลักษณะงานและหน่วยงานรับผิดชอบเป็น 3 แผนงานหลัก และใช้เกณฑ์การพิจารณาแผนงานและโครงการในด้าน (1) ความเหมาะสมและความพร้อมของโครงการ และ (2) ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน ขนาดวงเงินลงทุนรวมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 6,612.3 ล้านบาท มีแผนงานที่เกี่ยวข้องกับผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

- 1) แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ
 - ก) แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย รวม 30,150 หน่วย วงเงินลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จำนวน 5,760.3 ล้านบาท ประกอบด้วย

- โครงการเคหะชุมชน* จำนวน 27,400 หน่วย ซึ่งเน้นการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก 12,000 หน่วย หรือร้อยละ 44 เป็นกลุ่มรายได้ปานกลาง ร้อยละ 32 และกลุ่มรายได้สูง ร้อยละ 24

ข) แผนงานปรับปรุงชุมชนแออัด รวม 16,000 หน่วย วงเงินลงทุนในช่วงแผนฯ 6 จำนวน 841.6 ล้านบาท ประกอบด้วย

- โครงการจัดที่อยู่อาศัยใหม่* จำนวน 8,000 หน่วย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย เจ้าของที่ดินภาครับและเอกชน
- โครงการปรับปรุงในที่เดิม* จำนวน 8,000 หน่วย ซึ่งเน้นการปรับปรุงอย่างครบวงจร ทั้งด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัยและการมีส่วนร่วมของชุมชน

ค) โครงการขั้นริเริ่ม 2 โครงการคือ โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและโครงการอาคารเช่า นั้น ถือเป็นโครงการลำดับความสำคัญรอง

2) แผนงานพัฒนาปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานคร²

ก. บทบาทและภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2529 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการปรับปรุงชุมชนแออัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 และประกอบกับจากการที่เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญ กรุงเทพมหานคร จึงได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยในเขตชุมชนแออัด ชุมชนในเมืองและชุมชนชานเมืองให้สามารถช่วยตนเองเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบเรียบร้อยไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534)

* จะกล่าวถึงรายละเอียดในภายหลัง

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนการลงทุนของกรุงเทพมหานคร" ใน แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 หน้า 1-31-1-33.

ข. แนวทางการดำเนินงานการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด

2.1 ใช้มาตรการดูแลและป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2529 เป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งสรุปได้เป็น 4 หัวข้อ คือ มีการป้องกันมิให้ชุมชนแออัดเกิดขึ้นใหม่ มีการควบคุม มิให้ชุมชนแออัดในปัจจุบันขยายตัวมากขึ้น จัดการรื้อล้าง ชุมชนแออัดที่มีอยู่ในปัจจุบันบางส่วน ตามสภาพความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และพัฒนา เปลี่ยนแปลงปรับปรุงทีละขั้นตอน ให้ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพและไม่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมอีกต่อไป

2.2 กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนเป็น 4 ระดับ คือ

- 1) ให้มีความสะอาดของผู้อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ชาวชุมชนสามารถพัฒนาได้ด้วยตัวเอง และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ
- 2) ชยัน โดยมุ่งพัฒนาการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ต่อสภาพเศรษฐกิจ ช่วยยกระดับรายได้ของชุมชนให้สูงขึ้น และเป็นเงื่อนไขของการช่วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ประหยัด เพื่อควบคุมการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของชีวิต เพิ่มการออมทรัพย์
- 4) ร่วมใจ ส่งเสริมให้ประชาชนให้ชุมชนมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และร่วมแรงร่วมใจกับการพัฒนาชุมชนและรักษาสภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้คงไว้

2.3 แนวทางของการพัฒนาต้องเป็นไปอย่างครบวงจรและสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ ดำเนินงานพัฒนาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและคุณภาพชีวิตไปพร้อมกัน โดยเน้นการให้ชาวชุมชนแออัดเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหและพึ่งตนเองในการพัฒนา

2.4 นำเอาความหมายของความจำเป็นพื้นฐาน(จ.ป.ฐ.) มาปรับปรุงใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัด

2.5 ให้สำนักงานสวัสดิการสังคมเป็นผู้ประสานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครทั้งหมด และให้สำนักงานเขตรับภาระในการปรับปรุงระดับชุมชนในแต่ละพื้นที่เขตต่อไป

ค. แผนงานโครงการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

กรุงเทพมหานครมีแผนงานและโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพัฒนาที่มีเนื้อหาอยู่ภายใต้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) ซึ่งแบ่งเป็น 4 แผนงานย่อย ได้แก่ แผนงานพัฒนาการสาธารณสุข

แผนงานพัฒนาการศึกษา แผนงานพัฒนาสวัสดิการสังคมและชุมชน และมีแผนงานปรับปรุงด้านกายภาพ ซึ่งโครงการตามแผนงานดังกล่าว จะประกอบด้วยโครงการต่อเนื่องที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเป็นประจำทุกปี และโครงการใหม่ที่ริเริ่มขึ้นใหม่ทางด้านกายภาพ เช่น โครงการพัฒนาชุมชนในที่ดินเดิมให้พื้นที่สภาพเสื่อมโทรม โครงการเคลื่อนย้ายประชาชนจากการบุกรุกที่สาธารณะ เป็นต้น โดยมีเป้าหมายการดำเนินการรวม 11,900 หน่วย โดยกรุงเทพมหานครจะใช้รายได้ของตนเองตามกำลังที่มีอยู่ประกอบด้วยโครงการในแต่ละปีดังนี้

- ปรับปรุงโครงสร้างทางกายภาพของชุมชนแออัดประมาณปีละ 9,600 หน่วย
- จัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ชาวชุมชนแออัดประมาณ 2,300 หน่วย
- ปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งโครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่ตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้วงเงินและแหล่งเงินทุน การดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ประมาณ 530 ล้านบาท กรุงเทพมหานครจะใช้รายได้ของตนเอง

5.2.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1) ผลจากการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย

- การลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยนี้ จะให้อัตราผลตอบแทนทางการเงินประมาณร้อยละ 13 อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 14 โดยจะสามารถสนองตอบความต้องการที่อยู่อาศัยได้ประมาณร้อยละ 12 ของความต้องการที่จะเกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

- ก่อให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างประมาณ 4.2 ล้านแรง-วัน และการจ้างงานในอุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้าง การขนส่ง และอื่น ๆ อีกประมาณ 3.2 ล้านแรง-วัน รวมเป็นการจ้างงานทั้งสิ้น 7.4 ล้านแรง-วัน หรือประมาณ 23,800 คน

- ช่วยกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมกันแล้วคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ประมาณ 4,500 ล้านบาท

- การลงทุนดังกล่าวนี้ ยังก่อให้เกิดผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย คือจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นประมาณ 32,400 ล้านบาท

2) ผลจากการปรับปรุงชุมชนแออัด

- การปรับปรุงชุมชนแออัดตามแผนงานนี้จะช่วยให้ประชาชนยากจนในชุมชนแออัดประมาณ 100,000 คน (ครัวเรือนชุมชนเฉลี่ย 5.5 คน) ได้รับการช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการลดภาระและแก้ปัญหาสังคม ตลอดจนเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ส่วนรวมด้วย

-ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจใน
กระบวนการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง อันจะช่วยปฏิรูปพื้นฐานการพัฒนาด้านการเมืองที่มั่นคงของ
ประเทศต่อไป

3) ผลต่อการพัฒนาเมือง

การลงทุนที่มีส่วนสนับสนุนการขยายตัวของชุมชนเมืองให้มีระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น
ส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่างเปล่าอย่างมีประสิทธิภาพ และประสานสอดคล้องกับการลงทุน
โครงสร้างพื้นฐานหลักอื่น ๆ และมาตรการทางผังเมือง ดังนี้คือ

-ด้านการขยายตัวของเมือง โดยเป้าหมายของโครงการที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มุ่ง
การใช้ประโยชน์พื้นที่ว่างเปล่าในเขตชานเมือง เพื่อลดการขยายตัวของเมืองอย่างกระจัด
กระจาย(Urban Sprawl) ให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม โดยจะทำให้มีพื้นที่
ก่อสร้างที่อยู่อาศัยใน กทม.และปริมณฑลเพิ่มขึ้นประมาณ 5 ตร.กม. หรือร้อยละ 12 ของพื้นที่
ประเภทนี้ที่จะเพิ่มขึ้นทั้งหมดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

-ด้านการประสานสอดคล้องกับการลงทุนโครงสร้างบริการพื้นฐานหลักอื่น ๆ

1) การพิจารณาที่ตั้งโครงการที่อยู่อาศัย กำหนดพื้นที่เป้าหมายให้อยู่ในเขต
ป้องกันน้ำท่วม เขตการให้บริการประปาและการป้องกันปัญหาแผ่นดินทรุด พร้อมทั้งยึดโครงข่าย
ถนนและระบบการขนส่งสาธารณะเป็นหลัก เพื่อให้สะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานและศูนย์กลาง
เมือง อันจะช่วยให้การลงทุนโครงสร้างบริการพื้นฐานหลักของรัฐได้ผลคุ้มค่า

2) โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดจะมีส่วนสนับสนุนการลงทุนตามโครงการป้องกัน
น้ำท่วมและโครงการก่อสร้างถนน โดยจะจัดที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ชุมชนแออัดที่จะถูกไล่รื้อใน
บริเวณที่จะดำเนินการดังกล่าว

-ด้านความสอดคล้องกับมาตรการทางผังเมือง

1) โครงการที่อยู่อาศัยจะสนับสนุนแผนการใช้ที่ดินของผังเมืองรวม โดย
ประมาณร้อยละ 66 อยู่ในพื้นที่ชานเมืองย่านพักอาศัย และอีกร้อยละ 34 อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของชุมชนย่านชานเมืองและคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม
ซึ่งกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว

2) โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ร้อยละ 57 ที่จะดำเนินการในพื้นที่ชั้นในจะ
ช่วยลดความแออัด สร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ทำให้การใช้ที่ดินในพื้นที่ชั้นในมีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับ

การลงทุนบริการพื้นฐานหลักของรัฐ และมีลักษณะเป็นศูนย์กลางด้านบริการและพาณิชย์กรรมที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำหรับโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดนี้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับแผนการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการใช้ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรม คือผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครกำหนดให้พื้นที่ชั้นในเป็นศูนย์กลางหลักของกรุงเทพมหานคร โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง โดยเหตุที่พื้นที่มีเนื้อที่เพียงร้อยละ 9 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ จึงมีเป้าหมายจะแก้ปัญหาการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการกระจุกตัวของชุมชนแออัดในพื้นที่นี้ โดยกำหนดให้ร้อยละ 57 ของจำนวนบ้านในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งหมดดำเนินการในพื้นที่ชั้นใน ส่วนที่เหลือดำเนินการในพื้นที่ชานเมืองและชุมชนเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานครรอบนอก

โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในพื้นที่ชั้นใน ประกอบด้วย โครงการดังต่อไปนี้

| | |
|---|-----------|
| -การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) | ร้อยละ 36 |
| -การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) | ร้อยละ 28 |
| -การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) | ร้อยละ 16 |
| -การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) | ร้อยละ 14 |
| -การปรับปรุงที่อยู่อาศัย/สภาพแวดล้อมในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) | ร้อยละ 6 |

ในจำนวนนี้ การประสานประโยชน์ทางที่ดิน การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ และการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งมีจำนวนรวมร้อยละ 80 ของโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งหมดในพื้นที่ชั้นใน จะมีส่วนสำคัญต่อการใช้ที่ดินในเขตเมือง ผลของโครงการทั้งสามจะทำให้เจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถนำที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์และมีโอกาสพัฒนาที่ดินของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คู่กับค่ากับมูลค่าที่ดินและการลงทุนโครงการขยายพื้นฐานหลักของรัฐ นอกจากนั้น ยังช่วยลดความแออัดของพื้นที่ชั้นในสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นให้กับพื้นที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านบริการและพาณิชย์กรรมที่สำคัญของประเทศ

สำหรับโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในพื้นที่ชั้นในที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 20 เป็นการปรับผังและแบ่งแปลงที่ดิน และการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในที่ดินเดิม จะมีส่วนสำคัญในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและโครงสร้างด้านกายภาพของพื้นที่ให้ดีขึ้น

5-3 รายละเอียดของแผนงานและโครงการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย

สำหรับแผนงานและโครงการที่นำเสนอนี้เป็นรายละเอียดของแผนงานปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โครงการต่าง ๆ เป็นโครงการที่สามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่เขตชั้นในได้ ถึงแม้ว่าในสภาพปัจจุบันจะไม่มีโครงการเหล่านั้นในเขตชั้นในเลยก็ตาม

5.3.1 โครงการเคหะชุมชน

เป็นโครงการหลักของการเคหะแห่งชาติที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบเคหะชุมชนที่ตอบสนองหลายกลุ่มระดับรายได้อันประกอบด้วย กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางเป็นหลักตามนโยบายของรัฐ ซึ่งการจัดสร้างโครงการประเภทนี้ การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการจัดหาที่ดินและเงินทุนตลอดจนดำเนินการจัดสร้างให้ประชาชนเช่าหรือเช่าซื้อ โดยมีระยะเวลาผ่อนชำระ 15-20 ปี ทั้งนี้โครงการเคหะชุมชนจะเป็นโครงการประเภทบ้านราคาประหยัด เพื่อให้ประชาชนที่ต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองสามารถซื้อได้ โดยรัฐให้การอุดหนุนในส่วนสาธารณูปโภคภายในโครงการบางส่วน โดยเฉพาะแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย สำหรับการดำเนินงานของโครงการตามแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2532-2537 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเป้าหมายต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์การจัดทำโครงการ

- 1) สำหรับผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง จะถือขีดความสามารถในการจ่ายของครัวเรือน เป็นบ้านแบบสร้างเสร็จสมบูรณ์ โดยคำนึงถึงความมั่นคงมาตรฐาน และความสมบูรณ์ด้านบริการสาธารณูปโภค
- 2) สำหรับรายได้น้อยกลุ่ม ก รัฐจะอุดหนุนด้านสาธารณูปโภค ร้อยละ 20 ของต้นทุนโครงการ
- 3) จะไม่นำรายได้โครงการปานกลาง-สูง มาอุดหนุนโครงการรายได้น้อย
- 4) โครงการปานกลาง-สูง ใช้หลักการคืนทุน โดยคิดกำไรตามความเหมาะสม
- 5) จะสร้างแฟลตในเมืองและชานเมืองชั้นใน รวมถึงการจัดสร้างบ้านพร้อมที่ดิน บริเวณชานเมืองชั้นนอก

ข. เป้าหมายการดำเนินงานและกลุ่มเป้าหมาย

ตามแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2532-2537 การเคหะแห่งชาติจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบเคหะชุมชนจำนวนทั้งสิ้น 27,400 หน่วย โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาด

ว่า จะสามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยได้ประมาณ 12,250 หน่วย โดยมีสัดส่วนการสร้างที่อยู่อาศัย ให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ประเภท ก ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จำนวน 5,390 หน่วย และ ดำเนินการในช่วงแผนปี2532-2537 จำนวน 12,056 หน่วย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44

ค. รูปแบบชุมชน

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป โดยสภาพที่ดินและผังแปลงที่ดินที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัย ต้องประกอบด้วย คือ

- 1.1) เป็นที่ดินที่ปลอดจากสิ่งรบกวนต่อสุขภาพอนามัย และคำนึงถึงความ ปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย รวมถึงสิ่งที่ทำให้เดือนร้อนรำคาญอันเกิด จากกิจการด้านพาณิชย์ อุตสาหกรรม การจราจร และเหตุจาก ธรรมชาติ อาทิ น้ำท่วม
- 1.2) ต้องมีบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับโครงการที่อยู่อาศัย เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนนผ่านหน้าแปลงที่ดิน ระบบการกำจัดขยะ สิ่ง ปฏิกูล หรือการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น
- 1.3) อยู่ใกล้และสามารถติดต่อได้โดยสะดวกกับแหล่งประกอบอาชีพและ สถานบริการชุมชนที่สำคัญ เช่น โรงเรียน ตลาด สถานีตำรวจดับ เพลิง เป็นต้น

2) ขนาดและองค์ประกอบของชุมชน

| ขนาด | ที่ตั้ง | เนื้อที่(ไร่) | จำนวน(หน่วย) | ประชากร(คน) | ประเภทที่อยู่อาศัย |
|------|----------------|---------------|--------------|-------------|--|
| เล็ก | พื้นที่ชั้นใน | 10-30 | 500-1,500 | 2,500-7,500 | อาคารชุด(แฝด) -อเนกประสงค์ -1, 2 ห้องนอน |
| กลาง | พื้นที่ชั้นใน | 30 | 1,500 | 7,500 | อาคารชุด(แฝด) |
| | พื้นที่ชั้นนอก | 30-100 | 300-1,000 | 1,500-5,000 | อาคาร + ที่ดิน -แถว 1,2 ชั้น -แฝด 1,2 ชั้น -เดี่ยว 1 ชั้น |
| ใหญ่ | พื้นที่ชั้นนอก | 100+ | 1,000+ | 5,000+ | อาคาร + ที่ดิน |

ง. พื้นที่เป้าหมาย

- 1) หลักการกำหนดพื้นที่ การกำหนดพื้นที่เป้าหมายจึงได้พิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ
- 1.1) การขยายตัวของประชากร
 - 1.2) แหล่งงาน
 - 1.3) การใช้ที่ดินตามผังเมืองรวม
 - 1.4) บริเวณที่มีบริการสาธารณูปโภคทั้งด้านการคมนาคมขนส่ง การประปา และไฟฟ้า
 - 1.5) บริเวณเป้าหมายการป้องกันและแก้ปัญหาน้ำท่วม
 - 1.6) ที่ดินการเคหะแห่งชาติมีอยู่แล้ว

2) พื้นที่เป้าหมายของโครงการ ตามหลักการกำหนดพื้นที่ การเคหะแห่งชาติได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายของโครงการขึ้น รวม 14 บริเวณดังนี้คือ (ดูตารางและแผนที่ประกอบ)

จะเห็นได้ว่าที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับจัดทำโครงการเคหะชุมชนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นพื้นที่ที่ห่างไกลจากศูนย์กลางเมืองมาก ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ต่อเมืองและชานเมือง ความต้องการเนื้อที่ในแต่ละบริเวณมีขนาดใหญ่สูงกว่า 1,000 ไร่ พื้นที่โดยเฉลี่ยที่ต้องการประมาณ 100 ไร่ โดยพื้นที่ขนาดเล็กที่สุดที่ต้องการประมาณ 50 ไร่ ซึ่งพื้นที่ในลักษณะนี้จะต้องเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ว่างที่รอการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ขนาดพื้นที่ที่ต้องการเช่นนี้ทำให้ทำเลที่ตั้งจึงไกลออกจากศูนย์กลางเมือง ขณะเดียวกันเมื่อประกอบกับหลักเกณฑ์การเลือกที่ตั้งที่สอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของเมือง สอดคล้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ราคาที่ดิน และอื่น ๆ ตามเป้าหมายและแผนการลงทุนที่นำเสนอไปแล้ว ที่ตั้งที่เหมาะสมดังกล่าวนี้มักก่อให้เกิดการเดินทางภายในเมืองในระยะทางที่ไกลมากขึ้นเมื่อพิจารณาถึงแหล่งงานที่ส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางเมือง

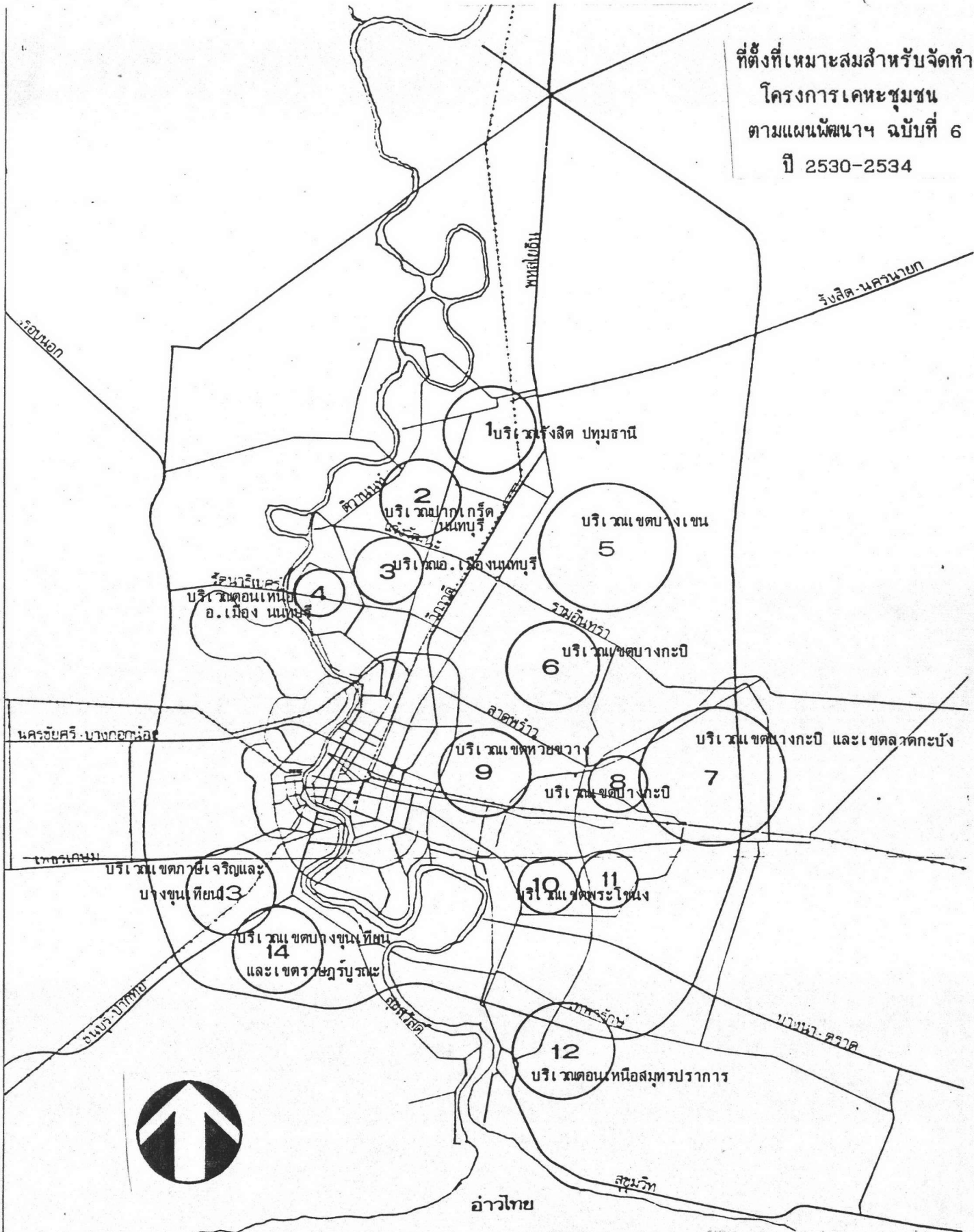
อย่างไรก็ตาม ก็มีความเป็นไปได้ที่อาจจะมีโครงการเคหะชุมชนที่ใกล้แหล่งงานมากขึ้นกว่าที่เสนอมา ถ้าหากลดขนาดเนื้อที่ที่ต้องการลง ดังจะเห็นได้จากชุมชนขนาดเล็กและกลางที่ดำเนินการในพื้นที่เขตชั้นใน มีความต้องการเนื้อที่ 10-30 ไร่ จำนวนที่อยู่อาศัย 500-1,500 หน่วย รองรับประชากร 2,500-7,500 คน เป็นอาคารในลักษณะอาคารชุด (แฟลต) เป็นต้น โดยการมุ่งเน้นในโครงการประเภทนี้ ด้วยการลดพื้นที่ที่ต้องการให้อยู่ในเนื้อที่ระหว่าง 1-5 ไร่ อาจก่อให้เกิดอาคารพักอาศัยที่ความเหมาะสม ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการลงทุนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีความจำเป็นต้องอยู่ใกล้แหล่งงานในเมืองมากกว่า

พื้นที่ตั้ง โครงการเคหะชุมชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

| หมายเลขพื้นที่/บริเวณที่ตั้ง | ประมาณการเนื้อที่ที่ต้องการ(ไร่) |
|--|----------------------------------|
| พื้นที่บริเวณทิศเหนือของ กทม. | |
| 1. บริเวณรังสิต จังหวัดปทุมธานี | 600 |
| 2. บริเวณอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี | 500-600 |
| 3. บริเวณอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี | 100-150 |
| 4. บริเวณตอนเหนือของอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี | 50 |
| 5. บริเวณเขตบางเขน ระหว่างตอนใต้ของถนนพหลโยธิน และด้านเหนือของถนนรามอินทรา | 1,000-1,200 |
| 6. บริเวณเขตบางกะปิ ระหว่างตอนใต้ของถนนรามอินทรา และด้านตะวันตกของถนนสุขาภิบาล 1 | 150-200 |
| พื้นที่ทางด้านตะวันออกของ กทม. | |
| 7. บริเวณเขตบางกะปิ และเขตลาดกระบัง | 150 |
| 8. บริเวณเขตบางกะปิ ด้านใต้ของถนนสุขาภิบาล 3 และทางรถไฟ สายกรุงเทพ-อรัญประเทศ | 81 |
| พื้นที่ล้อมรอบบริเวณเขตชั้นใน กทม. | |
| 9. บริเวณเขตห้วยขวาง ระหว่างทางใต้ของถนนลาดพร้าวและทางตะวันตกของถนนรามคำแหงเหนือทางรถไฟสายกรุงเทพ-อรัญประเทศ | 100 |
| 10. บริเวณเขตพระโขนง ทางทิศตะวันตกของถนนศรีนครินทร์ บริเวณซอยอุดมสุข | 150 |
| 11. บริเวณเขตพระโขนง บริเวณทิศตะวันออกของถนนศรีนครินทร์ ด้านใต้ของซอยอุดมสุข | 100 |
| พื้นที่ทางทิศใต้ของ กทม. | |
| 12. บริเวณตอนเหนือของจังหวัดสมุทรปราการ บริเวณถนนเทพารักษ์ | สำรวจ |
| พื้นที่ทางทิศตะวันตกของ กทม. | |
| 13. บริเวณระหว่างเขตภาษีเจริญ และเขตบางขุนเทียน ใกล้ถนนเพชรเกษม 1 และทางรถไฟสายกรุงเทพ-มหาชัย | 100 |
| 14. บริเวณเขตบางขุนเทียน และเขตราษฎร์บูรณะ ใกล้ถนนสายธนบุรี-ปากท่อ | 150 |

นอกจากนี้ยังมีอีกสองบริเวณที่อ้อมน้อย กระจุกม้วน และที่อ้อมใหญ่ที่จะพิจารณาเนื่องจากสำนักผังเมืองได้กำหนดเป็นแหล่งอุตสาหกรรมในอนาคต

ที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับจัดทำ
โครงการเคหะชุมชน
ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
ปี 2530-2534



ที่มา : แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล (มกราคม 2531) : 1-15.

5.3.2 โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่

เป็นโครงการที่ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยวิธีย้ายประชาชนในชุมชนแออัดจากที่เดิมไปยังบริเวณที่ดินใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากที่ดินเดิมเลย โดยที่ดินใหม่นี้จะมีการจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งผู้อยู่อาศัยจะมีส่วนร่วมรับภาระในการสร้างที่อยู่อาศัยนี้ด้วย

ก. หลักเกณฑ์การจัดทำโครงการ

ให้ความสำคัญก่อนหลังในการดำเนินการโครงการโดยพิจารณาจากเหตุผลดังนี้

- 1) เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน เช่น ถูกไฟไหม้ กำลังถูกย้ายออกหรือถูกไล่ที่ ไล่อื้อ ถูกเวนคืนหรือเป็นชุมชนบุกรุก
- 2) พิจารณาการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในการปรับปรุงให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยแยกเป็น 2 ประเด็นคือ
 - 2.1) กรณีที่ดินของราชการหรือกึ่งราชการ หน่วยงานนั้นต้องจัดหาที่ดินผืนใหม่ เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยหรือจัดงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการ
 - 2.2) กรณีที่ดินของเอกชน เจ้าของที่ดินควรจะต้องมีส่วนร่วมรับภาระในการปรับปรุง โดยยอมเสียผลประโยชน์บางส่วนอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น
 - ขายที่ดินได้ในราคาถูกหรือราคาประเมิน
 - จ่ายค่ารั้วถนนเป็นการชดเชย
 - ยินยอมให้มีการเช่าเป็นสัญญาระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม
 - จ่ายเงินค่าปรับปรุงที่ดินร่วมกับการเคหะแห่งชาติ

ข. เป้าหมายและสาระสำคัญของโครงการ

จัดที่อยู่อาศัยใหม่ในที่ดินของรัฐหรือเอกชน ตั้งแต่ปี 2531-2536 รวม 8,000 ครัวเรือน โดยมีค่าใช้จ่ายของโครงการต่อครัวเรือน 89,500 บาท หรือรวมวงเงินลงทุนทั้งสิ้น 716 ล้านบาท ดังมีรายละเอียดและค่าใช้จ่ายดังนี้

| รายละเอียด และค่าใช้จ่ายของโครงการ | ราคาต่อ ครัวเรือน | ผู้รับภาระค่าใช้จ่าย | |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------------------|
| | | กรรมที่ดินของรัฐ | กรรมที่ดินของเอกชน |
| -ค่าที่ดินประมาณ 15 ตารางวา/หน่วย (คิดวาละ 3,000 บาท) | 45,000 | รัฐ | เจ้าของและผู้อยู่อาศัยครึ่งต่อครึ่ง |
| -ค่าปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค | 9,000 | เงินอุดหนุนจากรัฐ | เงินอุดหนุนจากรัฐ |
| -โครงสร้างอาคารที่อยู่อาศัย | 20,000 | ผู้อยู่อาศัย | ผู้อยู่อาศัย |
| -ระบบไฟฟ้า-ประปา(ไม่รวมมาตร) | 5,000 | กปน.-กฟน. | กปน.-กฟน. |
| -ค่ามิเตอร์ไฟฟ้า-ประปา | 4,500 | ผู้อยู่อาศัย | ผู้อยู่อาศัย |
| -ค่าดำเนินการ | 1,000 | ผู้อยู่อาศัย | ผู้อยู่อาศัย |
| -ค่าปรับปรุงสังคม-เศรษฐกิจ | 3,000 | องค์กรเอกชน | องค์กรเอกชน |
| รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด | <u>87,500</u> | | |

หมายเหตุ : การเคหะฯ นำเงินค่าจ้างพนักงานมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนโครงการด้วย (ประมาณ 2,000 บาท/ครัวเรือน) ทำให้ต้นทุนเป็น 89,500 บาทต่อครัวเรือน

โครงการปรับปรุงชุมชนในที่เดิม

เป็นโครงการที่ดำเนินการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดนั้นๆ ให้ดีขึ้นแทนการรื้อล้าง โดยการทำการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน และการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม

ก. หลักเกณฑ์การจัดทำโครงการ

ให้ความสำคัญก่อนหลังในการปรับปรุงชุมชน โดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของปัญหา ดังต่อไปนี้

- 1) ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือมีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง โดยสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น เป็นศูนย์การค้าหรือถูกเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปการ

- 2) ขนาดและอายุชุมชน ต้องเป็นชุมชนที่มีขนาดเกิน 60 หลังคาเรือน และมีอายุชุมชนเกิน 10 ปีขึ้นไป
- 3) ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ สภาพทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกิน 50%ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชนหรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบการกำจัดขยะในชุมชน
- 4) ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าหรือประปาเป็นของตนเองหรือมีไม่ถึง 40% ของทั้งชุมชน

ข. เป้าหมายและสาระสำคัญของโครงการ

ดำเนินการปรับปรุงทางกายภาพและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ตั้งแต่ปี 2531-2534 ปีละ 2,000 ครัวเรือน รวม 8,000 ครัวเรือน โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินงานและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีค่าใช้จ่ายของโครงการต่อครัวเรือนดังนี้

| รายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการ | ราคาต่อหน่วย | ผู้รับภาระค่าใช้จ่าย |
|---|---------------|---|
| -การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค | 8,000 | เงินอุดหนุนจากรัฐและงบพัฒนาจังหวัด จาก ส.ส. ผ่าน กคช. |
| -ค่าดำเนินการ(4% ของการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค) | 320 | เงินอุดหนุนจากรัฐและงบพัฒนาจังหวัด จาก ส.ส. ผ่าน กคช. |
| -ระบบประปา-ไฟฟ้า | 1,875 | กปน. - กปน. |
| -ค่ามิเตอร์ประปา-ไฟฟ้า | 2,250 | ผู้อยู่อาศัย |
| -ค่าปรับปรุงสังคม-เศรษฐกิจ | 3,000 | หน่วยงานเอกชน |
| รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด | <u>15,445</u> | |

ทั้งนี้ การเคหะแห่งชาตินำเงินเดือนค่าจ้างพนักงานมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนโครงการด้วย (ประมาณ 2,000 บาทต่อครัวเรือน) ทำให้ต้นทุนโครงการเป็น 17,445 บาทต่อครัวเรือน รวมเป็นวงเงินลงทุนโครงการจากแหล่งเงินในประเทศทั้งสิ้น 139.6 ล้านบาท

5.4 นโยบายการใช้ที่ดินในเขตคลองสาน

ในอดีตมีการกำหนดผังการใช้ที่ดินกรุงเทพมหานครที่หน่วยงานของรัฐได้เคยจัดทำไว้ ได้แก่ ผัง Litchfield ผังนครหลวง 2533 และผังนครหลวง 2543 ซึ่งในแต่ละผังได้กำหนดแนวทางการใช้ที่ดินที่ครอบคลุมสำหรับเขตคลองสานไว้พอที่จะนำมาวิเคราะห์ลักษณะการใช้ที่ดินทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ดังนี้

1. ผัง Litchfield

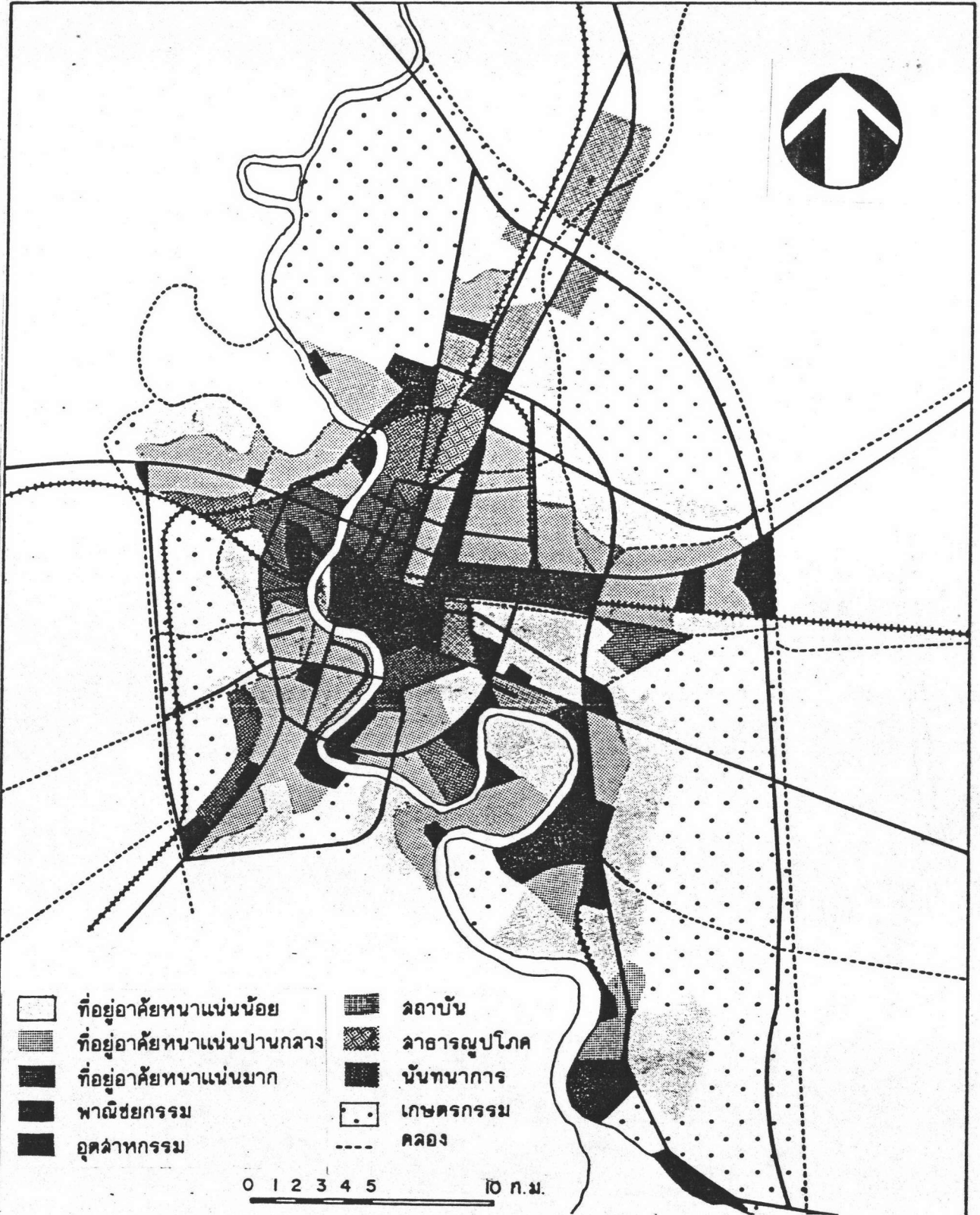
กำหนดให้พื้นที่เขตคลองสานเป็นการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเพียงประเภทเดียว มีเส้นทางถนนสายหลักสำคัญในชุมชน 3 เส้นทางคือ ถนนประชาธิปไตย ถนนเจริญนคร และถนนลาดหญ้า

2. ผังนครหลวง 2533 (ผังปรับปรุงครั้งที่ 1)

กำหนดให้เขตคลองสาน มีการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นเป็น 3 ประเภท คือ การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหนาแน่นมาก บริเวณตั้งแต่ริมถนนลาดหญ้าลงมาทางใต้ของพื้นที่เขต ส่วนด้านเหนือของเขตตั้งแต่ถนนลาดหญ้าขึ้นไป กำหนดเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมทั้งหมด ส่วนพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ตอนใต้ถนนเชียงใหม่และฝั่งขวาของถนนเจริญนครทั้งหมด กำหนดให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและคลังสินค้า

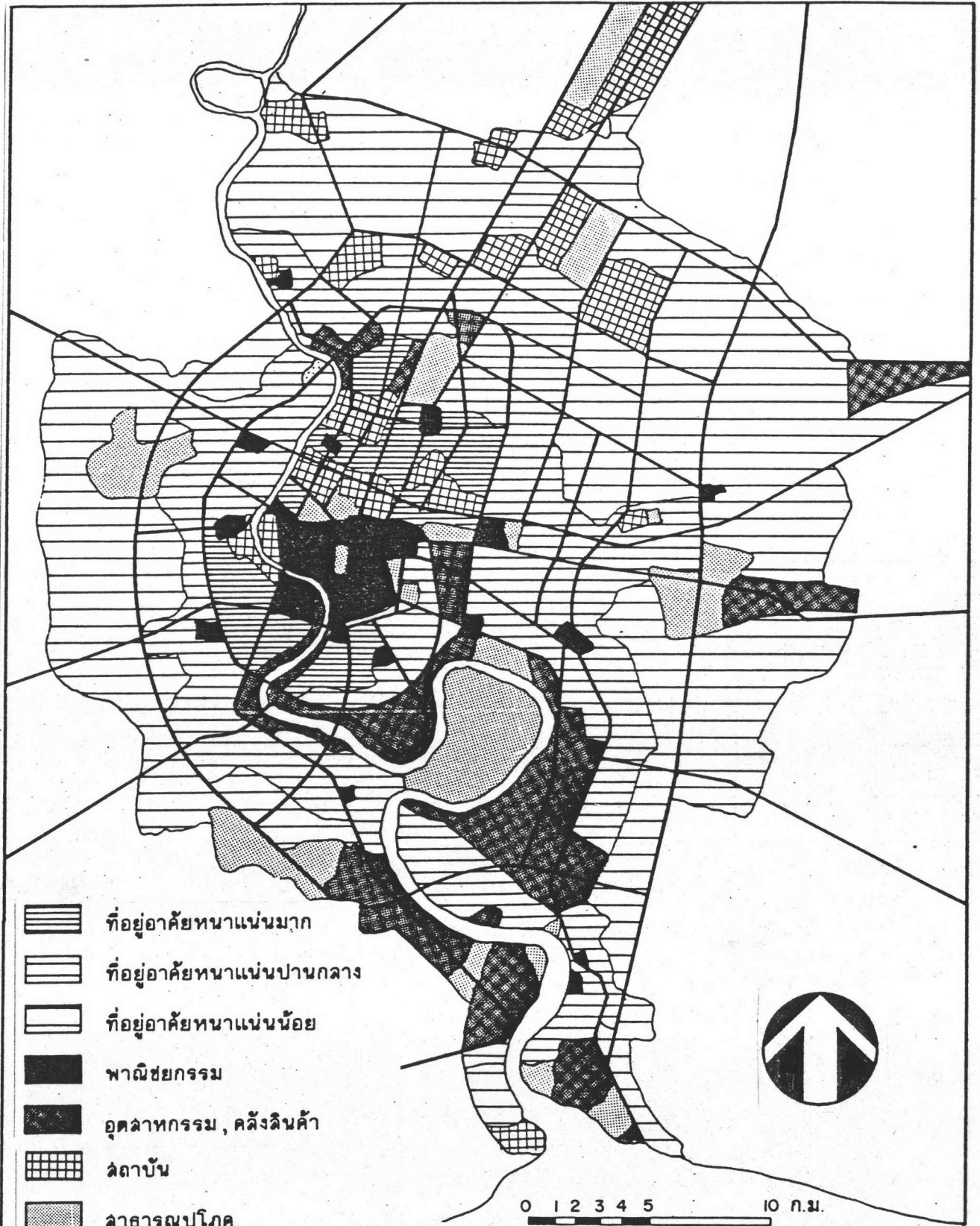
3. ผังนครหลวง 2543

กำหนดให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของเขตคลองสานเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมเกือบทั้งหมดครอบคลุมต่อเนื่องไปยังเขตธนบุรีและบางกอกใหญ่ ยกเว้นทางด้านใต้ของพื้นที่เขตเพียงเล็กน้อยที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ



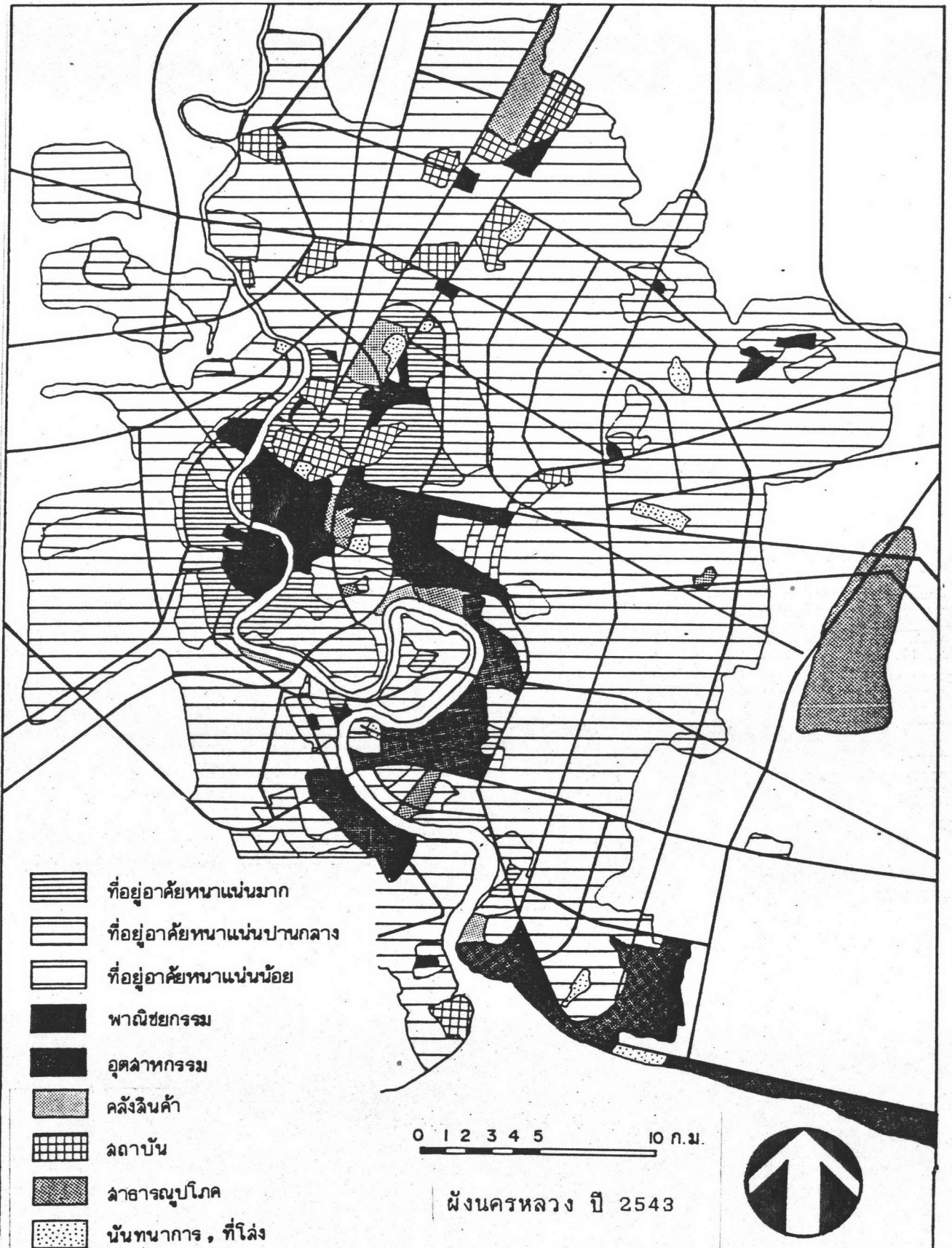
: ผังนครหลวงปี พ.ศ 2533 (ผังลิขิต์ฟิลด์)

ที่มา : ประภาพรรณ ม่วงไหมทอง, การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเขตบางกอกน้อย
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับโท ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า 187.



: ผังนครหลวง ปี พ.ศ. 2533 ปรับปรุงครั้งที่ 1

ที่มา : ประภาพรพรณ ม่วงไหมทอง, การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเขตบางกอกน้อย
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร สาขาวิชาวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า 188.



ที่มา : ประภาพรพรณ ม่วงไหมทอง, การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเขตบางกอกน้อย
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า 189.

4. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 2544 เป็นผังการใช้ที่ดินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยอยู่ในระหว่างขั้นตอนกฎหมายในการประกาศใช้บังคับในอนาคต ผังเมืองรวม 2544 นี้ กำหนดให้มีการใช้ที่ดินในเขตคลองสานประกอบด้วยการใช้ที่ดินรวมทั้งสิ้น 3 ประเภท โดยมีขอบเขตปรากฏอยู่ในผังเมือง (ดูแผนที่ประกอบ) การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหนาแน่นมาก รายละเอียดการใช้ที่ดินมีดังนี้

1) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล) กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยกำหนดพื้นที่เกือบทั้งหมดในเขตคลองสานให้ใช้ประโยชน์เพื่อการนี้ เว้นเพียงแต่ย่านพาณิชย์กรรมบริเวณวงเวียนใหญ่ และย่านสถานที่ราชการบริเวณโรงพยาบาลสมเด็จพระยาเท่านั้น พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากนี้มีกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดในผังเมืองรวมดังต่อไปนี้

- (1) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในครอบครัว โดยไม่ก่อเหตุรำคาญ หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม
- (2) คลังสินค้า
- (3) คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง
- (4) คลังวัตถุระเบิด หรือสารมีพิษ
- (5) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ สัตว์ป่า งูหรือจรเข้ เพื่อการค้า หรือโดยก่อเหตุรำคาญ
- (6) ไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร
- (7) สุสานหรือฌาปนสถาน
- (8) กำจัดมูลฝอย
- (9) ซ้ำขายเศษวัสดุ
- (10) สวนสนุก

2) ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรม (สีแดง) บริเวณเขตคลองสานกำหนดให้มีการใช้ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมบริเวณย่านวงเวียนใหญ่ โดยมีขอบเขตตอนเหนือตั้งแต่ตอนใต้ถนนอิสรภาพถึงตอนเหนือถนนลาดหญ้า และทิศตะวันออกลงไปตามแนวฝั่งซ้ายของซอยสารภี 3 จนจดถนนกรุงธนบุรี ส่วนทิศตะวันออกตั้งแต่ตอนใต้ถนนอิสรภาพลงไปตามฝั่งขวาของถนนประชาธิปไตย จนจดกับถนนกรุงธนบุรี บริเวณนี้ในปัจจุบันเป็นย่านการค้าที่สำคัญมีบทบาทสำคัญในการให้บริการแก่ประชากรบริเวณฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร บริเวณพื้นที่พาณิชย์กรรมนี้กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชย์กรรม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณและห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในครอบครัว โดยไม่ก่อเหตุรำคาญหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม
- (2) คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง
- (3) คลังวัตถุระเบิด หรือสารมีพิษ
- (4) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน ไก่ สัตว์ป่า งู หรือจรเข้เพื่อการค้า หรือโดยก่อเหตุรำคาญ
- (5) สุสานหรือฌาปนสถาน
- (6) กำจัดมูลฝอย

3) ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและการสาธารณูปการ กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ หรือสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ในเขตคลองสานนี้มีการใช้ที่ดินประเภทนี้บริเวณเดียวคือ บริเวณโรงพยาบาลสมเด็จพระเจ้าพระยา

นโยบายการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครนี้ ดำเนินการโดยสำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย หลังจากสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาจะผ่านขั้นตอนออกเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้าเขตซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าฯ จากนั้นหน่วยงานท้องถิ่น คือกองผังเมือง กรุงเทพมหานคร จะมีหน้าที่นำนโยบายผังเมืองรวมดังกล่าวมาทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อกำหนดแผนผังและโครงการดำเนินการในการพัฒนาหรือดำรงรักษาแต่ละบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการกำหนดการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมต่อไป

