



บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะของความต้อการ

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของมนุษย์ การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในแต่ละครอบครัวของแต่ละสังคมก็มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องการเตรียมการวางแผนในการดำรงชีวิตให้อยู่อย่างมีความสุข ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนด้านรายได้ รายจ่าย การวางแผนด้านอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย และก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในสังคมมนุษย์ไม่ว่าสังคมนั้นจะเจริญด้วยเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม แตกต่างกันไปเพียงใดก็ตาม แต่สิ่งที่มนุษย์ในสังคมนั้นมีความต้องการสอดคล้องต้องกันอยู่อย่างหนึ่ง นอกจากอาหารที่จะบริโภคเพื่อยังชีพแล้ว ก็คือ “ที่อยู่อาศัย” ซึ่งเป็นเสมือนแหล่งสนองความต้องการทางร่างกายของมนุษย์โดยธรรมชาติที่จะต้องพักผ่อน หลับนอน การยอมรับความจริงข้อนี้มีได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนเฉพาะการศึกษาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์เท่านั้นในสาขาสาธารณสุขศาสตร์ หรือแม้กระทั่งศาสตร์ที่เกี่ยวกับศาสนาก็ได้ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็นอันขาด เสียมิได้¹

Maslow กล่าวว่า ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในเรื่องที่อยู่อาศัย แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ความต้องการที่กำบังและความมั่นคงปลอดภัย (Need for shelter and security)
2. ความต้องการทางสรีระ (Physiological needs)
3. ความต้องการทางสังคม (Social needs)
4. ความต้องการทางด้านความงามหรือสุนทรีย์ (Aesthetic needs)

ความต้องการในเรื่องต่าง ๆ ทั้ง 4 ประการดังกล่าวมีลักษณะไม่ตายตัวแตกต่างกัน

ไปในแต่ละครอบครัว แล้วแต่ว่าครอบครัวใดจะให้ความสำคัญก่อนหลังมากกว่ากัน

ส่วน Bradshaw (1977) ได้กล่าวถึงรูปแบบของความต้อการของมนุษย์ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ความต้อการซึ่งเป็นบรรทัดฐาน (Normative need) ได้ถูกกำหนดขึ้นเมื่อมาตรฐานที่สร้างขึ้นและเปรียบเทียบกันระหว่างมาตรฐานและสิ่งซึ่งมีอยู่อย่างแท้จริง

¹ ปัจจัย บุณนาค. “ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในนครหลวงของผู้มีรายได้ต่ำ.”

2. ความต้องการที่แท้จริง (Felt need) อยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในความต้องการตามประสบการณ์ของปัจเจกชน เมื่อปัจเจกชนไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์ ไม่สามารถหรือไม่อยากที่จะขอความช่วยเหลือ หรือถูกคิดว่าเป็นการเพิ่มความต้องการที่เป็นประสบการณ์
3. ความต้องการเรงด่วน (Expressed need) คือความต้องการที่เป็นไปตามอุปสงค์ (demand) และแสดงถึงการมีจริงเป็นความต้องการซึ่งอยู่บนพื้นฐานของประชาชนผู้ซึ่งต้องการบริการ
4. ความต้องการที่เปรียบเทียบ (Comparative need) ได้ถูกกำหนดเมื่อปัจเจกชนหรือกลุ่มที่ได้รับการบริการ ถูกใช้เสมือนการอ้างอิงปัญหาที่คล้ายคลึงกันของปัจเจกชนหรือกลุ่มตัวอย่าง เช่น การเปรียบเทียบถึงประชากรและบริการ ซึ่งถูกจัดให้แก่พื้นที่ในชนบทและเมือง²

สำหรับความต้องการทางด้านที่อยู่อาศัย จัดว่าเป็น Normative need ซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางสังคม อันจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน

ความหมายของสวัสดิการ

ความหมายของคำว่า “สวัสดิการ” นั้น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่ใช้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ EMPLOYEE SERVICE, BENEFIT PROGRAM และ EMPLOYEE WELFARE เป็นต้น แม้ว่าจะมีคำที่ใช้เรียกต่างกัน แต่ความหมายก็เหมือนกัน คือ หมายถึงบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานราชการ หรือองค์การธุรกิจเอกชนจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้น ๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพ มีหลักประกันที่แน่นอนในการดำเนินชีวิตหรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี และจะได้ใช้กำลังกายกำลังใจ และสติปัญญาความสามารถของตน ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องวิตกกังวลปัญหาต่างๆ ทั้งในทางส่วนตัวและครอบครัว ทำให้มีความพอใจในงาน มีความรักงานและตั้งใจที่จะทำงานนั้นให้นานที่สุด³ นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ให้ความหมายของสวัสดิการไว้อีกหลายท่าน ได้แก่

² Chambers, Donald B., Wedel, Kenneth R. and Rodwell, Mary K.

Evaluating Social Programs. Massachusetts : Allyn and Bacon, 1992.

³ ภิญา สาธร, *การบริหารงานบุคคล* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 384.

บีช (Beach) กล่าวว่า สวัสดิการ คือ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่บุคคลากรของตน ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเป็นเงินที่นอกเหนือไปจากเงินเดือนหรือค่าจ้างปกติที่หน่วยงานจัดให้เป็นการคุ้มครอง หรือช่วยเหลือในเรื่องความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงานกะทันหัน ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือไล่ออก การพ้นจากงานเพราะเกษียณอายุ และรายได้พิเศษต่าง ๆ นอกจากการให้เงิน อาจจะเป็นการให้ความสะดวกสบายต่าง ๆ เช่น การให้ลาพักผ่อนโดยได้รับเงินตามสมควร และการจัดสภาพแวดล้อมทั้งในและรอบ ๆ ที่ทำงานให้สะดวกสบาย⁴

คูนท์ กับ โอคอนเนลล์ (Koontz and O'Donnell) สวัสดิการ คือ ผลประโยชน์ที่หน่วยงานจัดให้แก่บุคคลากร เพื่อเป็นกำลังใจและบำรุงขวัญ อาจเป็นเงินที่จ่ายพิเศษนอกจากเงินเดือน หรือค่าจ้างปกติ หรือรางวัลจากผลกำไรที่เรียกว่า โบนัส หรือเงินที่เรียกอย่างอื่น นอกจากนี้ อาจเป็นบริการพิเศษต่าง ๆ เพื่อบำรุงขวัญ เช่น การให้หยุดพักผ่อนเป็นครั้งคราว การให้ลาป่วย การให้ลาหยุด การจัดห้องอาหารแบบคาเฟ่ที่เรียให้บุคคลากรเสิร์ฟอาหารด้วยตนเองเป็นการประหยัด และการจัดสภาพการทำงานต่าง ๆ ให้สะดวกสบาย⁵

เสตราท์และเซย์เลส (George Strauss and Leonard R. Sayles) ใ้ค้กล่าวว่า สวัสดิการเป็นผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ นอกจากค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก 5 ประการ คือ⁶

1. จ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ต้องทำงาน (Pay for time not worked) เช่น จ่ายให้ในเวลาพักรับประทานอาหารกลางวัน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี หรือ วันที่มีการทำกิจกรรมพิเศษ เช่น การแข่งขันกีฬา
2. ประกันให้พนักงาน (Insurance) เช่น การประกันชีวิตพนักงาน ประกันอุบัติเหตุ ประกันความพิการ
3. ดูแลยามเจ็บป่วย (Illness) เช่น มีรายการป้องกันโรค มีสถานพยาบาลเพื่อป้องกันและรักษาโรค ช่วยประกันสุขภาพให้พนักงาน
4. จ่ายเมื่อออกจากงาน (Retirement) เช่น จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ได้รับส่วนแบ่งจากกำไรเมื่อออกจากงาน

⁴ Dale S. Beach, *Personnel : The Management of people at work* (New York : The Macmillian Co., 1971), P. 786.

⁵ ภิญ โฉจร, *การบริหารงานบุคคล* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 385.

⁶ George Strauss and Leonard R. Sayles, *Personnel : The Human Problems of Management*, 4th ed. (New York : Prentice-Hall, 1980), p. 599.

5. บริการและรางวัลสำหรับพนักงาน (Service and Perquisites) เช่น ช่วยจ่ายค่าอาหาร ให้ผู้ ออกเงินค่าภาษีให้ ได้รับส่วนลดเมื่อซื้อผลิตภัณฑ์ของบริษัท มีการตรวจร่างกายทุกปี รับปรึกษาทางด้านการเงิน

สรุปได้ว่าสวัสดิการ หมายถึง ผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่พนักงานของตน ในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ ระหว่างหยุดพัก หรือออกจากงาน ซึ่งอาจเป็นเงินผลประโยชน์หรือบริการที่ได้รับนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน โดยมีการแบ่งสรรให้พนักงานทุกระดับด้วยความเสมอภาคกัน เพื่อส่งเสริมกำลังใจ บำรุงขวัญ สร้างศรัทธา และเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอันจะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การจัดสวัสดิการ เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อสนองความพอใจและความต้องการของพนักงาน โดยมีความหวังว่าความพึงพอใจนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความพยายามเพิ่มขึ้น เพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์การมากขึ้น การจัดสวัสดิการจะต้องดำเนินการโดยกำหนดไว้เป็นนโยบาย และมีแผนปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดสวัสดิการขององค์การอื่นที่อยู่ในประเภทเดียวกันและมีขนาดใกล้เคียงกัน การจัดสวัสดิการที่ดีและเหมาะสม จะอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานและองค์การ ลดความขัดแย้ง ป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหารทำให้องค์การได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

การบริหารงานด้านสวัสดิการในระบบข้าราชการ⁷

ถึงแม้ทางราชการจะเห็นความสำคัญของสวัสดิการอันมีผลต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานทุกคน หรืออย่างน้อยที่สุด โครงการสวัสดิการที่จัดให้มีขึ้นย่อมช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงการที่ได้รับความเอาใจใส่ดูแล ได้รับความเห็นอกเห็นใจและยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนั้น ๆ ก็ตาม

เนื่องจากทางราชการมีภาระต้องเลี้ยงดูข้าราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล เป็นเหตุให้ทางราชการ ไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ทั่วถึง โดยบางหน่วยงานรัฐบาลรับผิดชอบเต็มที่ แต่บางหน่วยงานรัฐบาลแบ่งรับแบ่งรับและบางหน่วยงานรัฐบาลปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาช่วยตนเองในเรื่องสวัสดิการตามความจำเป็น

พิจารณาการจัดรูปส่วนราชการของรัฐบาลไทย ทั้งหมดจะเห็นความแตกต่างในเรื่องการจัดสวัสดิการ ได้ตามสมควร

⁷ สมบูรณ์ , “การบริหารงานด้านสวัสดิการ ในระบบข้าราชการ” , วารสารข้าราชการ 6 (มิถุนายน 2521) : 53 - 55

กล่าวโดยส่วนรวมข้าราชการทหารได้รับความเอาใจใส่ในเรื่องสวัสดิการมากกว่าข้าราชการกลุ่มอื่น ดังจะเห็นได้ว่าการจัดส่วนราชการของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศได้มีส่วนราชการในระดับกรม คือ กรมสวัสดิการทหารบก กรมสวัสดิการทหารเรือ และกรมสวัสดิการทหารอากาศขึ้น มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและบำบัดทุกข์บำรุงสุขในด้านทรัพย์สินและสิ่งอุปโภคบริโภค รวมทั้งแนะนำส่งเสริมวิชาชีพและการกีฬา บันทึกลงทะเบียนการศึกษา และการฉาปนกิจ

การยอมรับให้มีส่วนราชการรับผิดชอบเท่ากับสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการมีโครงการแน่นอน และได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินงานด้วย

ข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญในเรื่องสวัสดิการรองลงมา คือ ข้าราชการตำรวจ โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการในระดับกอง เรียกว่า กองสวัสดิการขึ้นในกรมตำรวจ นอกจากนั้นในกองบัญชาการตำรวจต่าง ๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจภูธร เป็นต้น ได้จัดให้มีแผนกสวัสดิการรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการ โดยตรงสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหลายมีการยอมรับให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบสวัสดิการขึ้นเป็นเพียงบางกรมเท่านั้น เช่น แผนกสวัสดิการของกรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา สำนักงานปลัด กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าแผนกสวัสดิการเหล่านี้ อยู่ภายใต้สังกัดของกองกลางของส่วนราชการนั้น ๆ

มีบางส่วนราชการได้ จัดให้มีงานสวัสดิการแฝงอยู่กับงานด้านอื่นของกองการเจ้าหน้าที่ ได้แก่ งานทะเบียนประวัติและสวัสดิการในกรมสรรพากร และงานธุรการ ทะเบียนประวัติและสวัสดิการในกรมศุลกากร ซึ่งมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่างานสวัสดิการควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารบุคคล

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีส่วนราชการด้านสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนมิได้หมายความว่าได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ ค่าเงินการเกี่ยวกับสวัสดิการ เพียงแต่ทางราชการยอมรับในความสำคัญของงานด้านสวัสดิการ และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้เท่านั้น เพราะฉะนั้นหลายส่วนราชการจึงมิได้จัดตั้งหน่วยงานสวัสดิการแต่ประการใด

นอกจากการจัดให้มีหน่วยงานสวัสดิการดังกล่าว บางส่วนราชการ ได้แก่ กรมชลประทานและกรมทางหลวง ได้จัดตั้งกองแพทย์ และโรงพยาบาลขึ้นรับผิดชอบให้บริการทางการแพทย์แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และครอบครัว อันถือเสมือนเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งด้วย

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการในระบบข้าราชการเป็นเรื่องที่ทางราชการมีส่วนร่วมและยอมรับกันโดยเปิดเผย ซึ่งสามารถดำเนินงานได้เองบางส่วนและบางหน่วยงานเท่านั้น แต่ความจำเป็นในด้านสวัสดิการทำให้หลายส่วนราชการต้องจัดให้มีสวัสดิการขึ้นเป็นการภายในโดยอาศัยข้าราชการรับผิดชอบสวัสดิการซ้อนไปกับการปฏิบัติราชการของตน

ลักษณะของการจัดสวัสดิการเป็นการภายในมีขอบข่ายกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น การให้กู้ยืมเงิน การเช่าซื้อสิ่งของที่จำเป็น การขายของอุปโภค บริโภค การจัดสรรที่อยู่อาศัย การจัดบริการรถรับส่ง การฌาปนกิจ เป็นต้น ทั้งนี้มีการจัดสวัสดิการในรูปสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ หรือการจัดในรูปแบบคณะกรรมการสวัสดิการในส่วนราชการนั้น ๆ ตัวอย่าง การจัดสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วย เลขาธิการ ก.พ. รองเลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการกองทุกกอง เลขานุการกรม เป็นคณะกรรมการ และคณะกรรมการจะพิจารณาแต่งตั้งผู้จัดการสวัสดิการขึ้นรับผิดชอบ ปัจจุบันสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. มีกิจกรรมหลายด้าน เช่น การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเกี่ยวกับอาหาร และเครื่องคั้นภายในสำนักงาน การให้กู้ยืมเงิน การให้เช่าซื้อ การบันเทิง กีฬา และการจัดงานวันเรีงประจำปี เป็นต้น

การจัดสวัสดิการขึ้นเป็นการภายในเช่นนี้ขึ้นอยู่กับเงินที่จะนำมาใช้ในโครงการสวัสดิการของแต่ละส่วนราชการ ส่วนราชการใดมีรายได้พิเศษมาก ก็สามารถจัดสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น หรือบางส่วนราชการหากไม่มีรายได้พิเศษอาจต้องใช้วิธีการหักเงินจากข้าราชการเป็นรายเดือน เพื่อนำไปใช้จ่ายตามโครงการสวัสดิการซึ่งกลายเป็นเรื่องที่แต่ละส่วนราชการคืนเงินจัดสวัสดิการกันตามจังหวะและโอกาสจะอำนวย

ทั้งนี้บางส่วนราชการ ได้จัดสวัสดิการชดเชยส่วนที่ทางราชการจ่ายให้เป็นบางส่วน เช่น การเบิกค่ารักษาพยาบาล หรือการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงล่วงเวลา เป็นต้น สวัสดิการของส่วนราชการเหล่านั้น จะจัดสรรเงินเพิ่มให้ นอกเหนือจากที่ได้รับจากทางราชการด้วย

การจัดสวัสดิการเป็นการภายในเช่นนี้จึงไม่มีระเบียบ วิธีการแต่อย่างใด และอาจมีการจัดซ้อนกันขึ้นในหน่วยงานย่อยของส่วนราชการเหล่านั้น เช่น มีการจัดสวัสดิการขึ้นในระดับกรม ให้บริการแก่ข้าราชการทั้งกรมแล้ว ในแต่ละส่วนราชการย่อยลงมา เช่น กองต่าง ๆ ภายในกรมยังมีการจัดสวัสดิการเฉพาะภายในกองนั้น ๆ โดยมีขอบเขตและกิจกรรมแคบลงไป ปัจจุบันทำกันแพร่หลาย ตัวอย่าง การจัดให้มีสวัสดิการของกองต่าง ๆ ในสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น

ความต้องการด้านสวัสดิการของข้าราชการโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่มาก เพราะไม่เพียงแต่สวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการ สวัสดิการที่ได้รับเป็นการภายในจากกรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางราชการจะต้องทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการของข้าราชการและปรับปรุงการดำเนินงานด้านนี้ให้ประสบผลดี และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการสืบไป การจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้แก่บุคคลกรในองค์กรต่าง ๆ นั้น นับว่าเป็นประโยชน์และสมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน หันมาให้ความสนใจในเรื่องของการจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะที่อยู่อาศัยนั้น เป็น 1 ใน 4 ของปัจจัย 4 ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และจะเห็นได้ว่าในส่วน of ข้าราชการทุก ๆ สังกัด ยังมีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเป็นอย่างมาก และหาก

หน่วยงานต้นสังกัด จัดดำเนินโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ แพลตที่พาร์ทเมนต์กลาง คอนโดมิเนียม ทาวน์เฮาส์ หรือบ้านเดี่ยวที่มีการพักอาศัยโดยกรรมสิทธิ์ เป็นของรัฐ และเป็นของผู้อยู่อาศัยก็ตามล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์แก่บุคคลากร ในหน่วยงานทั้งสิ้น เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ และมีจิตใจที่จะมุ่งมั่นทำงานเพื่อพัฒนาชาติ บ้านเมืองให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ความหมายของคำว่า “ที่อยู่อาศัย”

ในสังคมมนุษย์ไม่ว่าสังคมนั้นจะล่าหลัง หรือก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม มีสิ่งหนึ่งที่มนุษย์ทุกสังคมต้องการร่วมกันนอกเหนือไปจากอาหารที่จะบริโภค เพื่อยังชีพแล้วก็คือ ที่อยู่อาศัย เราจะมองที่อยู่อาศัยทางกายภาพเป็นหลัก ดังนั้นนโยบายที่จะ จัดหาที่อยู่อาศัยจะเน้นไปที่ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ส่วนประกอบของวัสดุที่จะใช้ ตลอดจน มาตรฐานของตัวอาคารและองค์ประกอบอื่น ๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย ในปัจจุบันที่อยู่ อาศัยได้รับการมองในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยเริ่มเน้นลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม มากขึ้น Smith ได้เสนอธรรมชาติของที่อยู่อาศัย นอกจากจะเป็นที่ที่กำบังหรือตัวอาคารหรือ ตัวบ้านแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ⁸

1. มีลักษณะของความเป็นสัดส่วนแยกเฉพาะไปจากผู้อื่น (Privacy)
2. ทำเลที่ตั้ง (Location) จะต้องอยู่ในที่ใกล้หรือสามารถจะไปทำงานและใช้ ประกอบกิจกรรมอื่น ๆ ในสังคมได้สะดวก
3. สภาพแวดล้อมที่ดี (Environmental Amenities) ทั้งทางด้านกายภาพ และสังคม ว่ามีความเหมาะสมกับครอบครัวที่จะอาศัยอยู่ได้มากน้อยเพียงไร
4. การลงทุน (Investment) บ้านเป็นทรัพย์สินที่ให้ความมั่นคงแก่ผู้เป็นเจ้าของทั้ง ทางด้านจิตใจ และด้านการเงิน

จากธรรมชาติของที่อยู่อาศัยที่กล่าวข้างต้น จะมี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตของบุคคลในหลาย ๆ ด้าน เช่น เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จและการยอมรับ ในสังคม และเป็นส่วนประกอบของการเติบโตของชุมชนและการกระจายรายได้ การจะเข้าใจ ปัญหาที่อยู่อาศัยหรือแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยได้ดี ควรเป็นในเรื่องการนำความรู้ของสหวิชา มา ใช้ในการทำงานร่วมกัน เช่น สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ผังเมือง สถาปัตยกรรม วิศวกรรม เป็นต้น

⁸ สายใจ กุ่มขนาน. “ที่อยู่อาศัยในเขตเมือง : แนววิเคราะห์ปัญหาและการแก้ไข.”
วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (2525) : 49 - 50.

ลักษณะที่ 2 แนวทางในการเข้าสู่ปัญหาที่อยู่อาศัย หรือความต้องการในที่อยู่อาศัย ของสมาชิกในสังคม ต้องมองที่อยู่อาศัยหรือศึกษาที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นระบบ ๆ หนึ่ง (system) ที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ ที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน เพราะว่าที่อยู่อาศัยนั้นต้องประกอบด้วย อิทธิพลทางสังคม พฤติกรรม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นต้น

Bassett et al⁹ กล่าวว่า ที่อยู่อาศัยเป็นทั้งสินค้าที่มีความหลากหลาย (heterogeneous) มีความคงทนถาวรและจำเป็นต่อชีวิตคน เป็นทั้งเครื่องชี้ถึงฐานะความแตกต่างในรายได้ระหว่าง ผู้บริโภคด้วยกัน เป็นทั้งภาพสะท้อนของความสัมพันธ์ทางสังคมภายในแต่ละแห่ง เป็นทั้งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้ง และการต่อรองระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ตลอดจนเป็นแหล่งหากำไร โดยสถาบันหรือตัวแทนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการผลิต อุปโภค และแลกเปลี่ยนที่อยู่อาศัย

จากมโนภาพของที่อยู่อาศัยดังกล่าว สามารถจัดความหมายของที่อยู่อาศัยออกได้ เป็น 3 หมวดหมู่ด้วยกัน ได้แก่ ทางกายภาพ ทางกิจกรรม หรือการดำเนินงานและทางคุณค่า บทบาทหรือจุดมุ่งหมาย

1. ที่อยู่อาศัยในฐานะสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Housing as physical environment)

1.1 มองว่าที่อยู่อาศัยในรูปของวัตถุเพื่อการพักอาศัย (an object or physical structure) ซึ่งสามารถสนองความต้องการพื้นฐานอันหนึ่งของมนุษย์ในการมีเครื่องคุ้มกันบังให้ปลอดภัยจากการคุกคาม หรือรบกวนจากสิ่งภายนอกไม่ว่าจะโดยคนหรือธรรมชาติก็ตาม ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า "shelter"

1.2 ที่อยู่อาศัยอาจถูกมองในรูปของผลิต หรือสินค้าชนิดหนึ่ง (housing as a product or commodity) เพื่อการอุปโภคใช้สอยหรือประโยชน์อื่น ๆ เช่น ขายหรือให้เช่า การที่มองที่อยู่อาศัย เป็นเพียงผลิตผลเพื่อการอุปโภค (consumption product) อย่างเดียวแล้ว ก็เท่ากับละเลยความสัมพันธ์ต่อเรื่องสำคัญอีก 2 อย่าง คือ การผลิต (production) และการแลกเปลี่ยน (exchange) ทั้งนี้เพราะกว่าจะปรากฏมาเป็นผลิตผลหรือสินค้าเพื่อการบริโภคหรือใช้สอยได้นั้น housing ไม่อาจแยกออกได้จากกระบวนการทางสังคม 2 ประการ ดังกล่าวนี้ได้เลย

⁹ อภิชาติ พุทธรังศรี "ความคิดพื้นฐานเรื่องระบบที่อยู่อาศัย" วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย (พฤศจิกายน 2526 - มกราคม 2527: 2-12.)

1.3 ที่อยู่อาศัยจะรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย ได้แก่ พื้นที่หรือที่ดิน (space or land) สาธารณูปโภค (utilities) สาธารณูปการในชุมชน (community facilities) ตลอดจนบริการอื่น ๆ ทั้งทางสุขอนามัย และทางสังคม เศรษฐกิจ (auxiliary services) ด้วย

2. ที่อยู่อาศัยในฐานะกิจกรรมหรือการดำเนินงาน (Housing as activities or the organization of the physical environment)

คำว่า “เคหการ” แสดงให้เห็นถึงภาพกิจกรรมอันหลากหลาย ตลอดจนระเบียบข้อตกลงและนโยบายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่อการผลิต ก่อสร้าง แลกเปลี่ยน อุปโภค บริโภค รวมทั้งการจัดระเบียบเกี่ยวกับวัตถุทางกายภาพที่เป็นที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

เมื่อก้าวถึงการดำเนินงานย่อมไม่ได้หมายถึงแต่เรื่องปฏิบัติการ (operations) เพียงอย่างเดียว หากยังต้องการคำนึงถึงผู้ดำเนินงาน (actors) ตลอดจนทรัพยากรหรือองค์ประกอบแห่งการดำเนินงาน (components) ด้วย ดังที่ Verschure ได้จำแนกออกมาให้เห็นดังนี้

- (1) องค์ประกอบสำคัญที่นำมาเพื่อการจัดสร้าง จัดหา หรือ จัดระเบียบทางที่อยู่อาศัย ได้แก่ ที่ดิน (land) วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ (materials) เทคนิคความชำนาญงาน (technical skills) ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือเครื่องจักรและพลังงาน (manpower, machine power and energy) เงิน (finance) และครัวเรือน (households) ซึ่งจะเข้าเป็นผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่จัดขึ้นมาต่อไป
- (2) ในส่วนของปฏิบัติการนั้น จะออกมาในรูปลักษณะตั้งแต่การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การวางแผน (planning) การออกแบบ (designing) การก่อสร้าง (construction) จนกระทั่งถึงกิจการ (management) ในด้านต่าง ๆ
- (3) สำหรับผู้ดำเนินงานนั้นจัดออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้ใช้ประโยชน์ หรือผู้บริโภค (users or consumers) ซึ่งในบางกรณีมีฐานะเป็นผู้ผลิต (producer) ด้วย ผู้จัดหา (suppliers) ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัยไปด้วย ได้แก่ เจ้าของที่ดิน (landlords) ผู้ก่อสร้าง (builders) ผู้รับเหมา (contractors) รวมทั้งสถาบันต่าง ๆ (institutions) เป็นต้น และผู้ควบคุมรักษาระเบียบ (regulators) ซึ่งหมายความถึงภาครัฐ (ทั้งรัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองท้องถิ่น) แม้ว่าบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะเกี่ยวข้องดำเนินงานในเรื่องเคหการ แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งทางความคิดและประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะระหว่างภายในภาคเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐได้มาก

3. ที่อยู่อาศัยในฐานะคุณค่า บทบาท หรือจุดมุ่งหมายของบุคคล หรือสังคมที่สื่อ

ออกมา (Housing as a subjective value - laden meaning, purpose or function)

ในขั้นนี้ housing สามารถสื่อสารความหมายได้หลายด้านด้วยกัน ดังนี้

3.1 ด้านสังคม วัฒนธรรม และจิตวิทยา

Housing ในความหมายของการอยู่อาศัย (the act of dwelling) ย่อมแสดงบทบาทในการตอบสนองความต้องการทางสังคมของสมาชิกได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม บทบาทโดยทางตรงนอกเหนือการเป็นที่คุ้มกำบังเพื่อการพำนักอาศัยแล้ว Housing ยังเป็นที่ที่บุคคลสามารถเรียนรู้ประสบการณ์ชีวิตในชุมชน ได้รับความเป็นส่วนตัว (privacy) ความเป็นอยู่ที่ดี รวมทั้งความยอมรับทางสังคม (social well - being and social acceptance) ด้วยส่วนบทบาททางอ้อมนั้นเป็นที่ซึ่งให้โอกาสแก่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วยกันบังเกิดขึ้น และทำให้บริการต่าง ๆ ทางสังคม เช่น บริการทางการศึกษา อนามัย สันทนาการ กีฬา การจับจ่ายใช้สอยรวมทั้งการคมนาคม เป็นต้น สามารถเข้าถึงและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสมาชิกในสังคมได้

สำหรับ housing ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลว่าเกี่ยวข้องกับคุณค่า (value) 3 ประการ ได้แก่

- 1) ความเป็นเอกลักษณ์ (identity) หมายถึง สถานภาพของบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางที่อยู่อาศัยของเขา
- 2) ความมั่นคง (security) ซึ่งมาจากสิทธิในการถือครองที่อยู่อาศัยอันจะมีผลต่อการวางแผนชีวิตระยะยาวของเขา
- 3) การมีโอกาส (opportunity) ในการหางานเลี้ยงชีพ การได้อยู่ในสภาพแวดล้อมอันเหมาะสม และการบริการต่าง ๆ ทั้งสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างพอเพียง

บทบาทอีกระดับหนึ่งของที่อยู่อาศัยในทางสังคม และวัฒนธรรม นั่นคือ บทบาทในฐานะองค์ประกอบสำคัญในรายการระดับคุณภาพของแรงงานเพื่อสังคม (housing as an essential element for the reproduction of labour power) ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีการจัดหาหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้นในทางใดทางหนึ่ง ย่อมจะส่งผลให้ผู้มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น มีพื้นที่ใช้สอยอย่างเป็นสัดส่วนยิ่งขึ้น ตลอดจนมีความคาดหวังในชีวิตที่สูงขึ้นด้วยสภาวะทางกายและความคิดที่ได้รับการยกระดับขึ้นมานี้จะนำไปสู่คุณภาพหรือผลิตภาพ (productivity) ที่สูงขึ้นของแรงงานทั้งในแง่ส่วนบุคคลและสังคมโดยรวม

ในขณะที่เดียวกันผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานดังกล่าวต่อความคิด จิตสำนึกหรือวิถีชีวิตของประชาชนผู้บริโภคใช้สอยที่อยู่อาศัย โดยทั่วไปนั้นจะเป็นไปในลักษณะชักนำให้คนเหล่านี้ยอมรับหรือสนับสนุนคตินิยมหรือระบบคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนภาวะความสัมพันธ์

อันไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแต่ละยุคสมัยด้วย เช่น การสนับสนุนให้คนทั่วไปได้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย (home ownership) ส่วนตัวหรือครอบครัวแทนที่จะเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ร่วม (collective ownership) มากขึ้น เช่น ในกรณีที่รัฐจกการสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่าถาวร แล้วจัดทำที่อยู่อาศัยประเภทเช่าซื้อเพิ่มขึ้น ก็เพื่อประโยชน์แก่การจัดระเบียบทางสังคมของระบบทุนนิยม (capitalist social order) ด้วยเหตุที่สอดคล้องกับระบบคุณค่า วิถีชีวิต และบรรทัดฐานต่าง ๆ ของชนชั้นนำ ซึ่งเน้นความสำคัญแก่ความเป็นส่วนตัวหรือปัจเจกชนนิยม (individualism) โดยสร้างให้เห็นว่าการได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเท่ากับการเป็นการสะสมสินทรัพย์หรือทุน เพื่อความมั่นคงในชีวิตข้างหน้า

3.2 ด้านเศรษฐกิจ

ความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจของที่อยู่อาศัย แสดงออกได้ใน 2 ระดับ ในระดับบุคคลหรือครอบครัว มีผู้ชี้ให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของครัวเรือนทั่วไปเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและบริการที่เกี่ยวข้อง จะตกประมาณ 15-25% ของรายจ่ายทั้งหมด และสำหรับครอบครัวของผู้มีรายได้น้อย จะอยู่ระหว่าง 5-40 % นับว่ามีสัดส่วนสูง อีกประการหนึ่งที่อยู่อาศัยยังมีคุณค่าต่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ใช้ประโยชน์ในแง่ของการออม การลงทุน หรือเพื่อแสวงหากำไร รวมทั้งให้โอกาส หรือช่องทางในการหารายได้ของครัวเรือนที่สามารถประกอบกิจการค้าหรือการผลิตอื่น ๆ ณ ที่อยู่อาศัยของตนได้

ในแง่บทบาทของการผลิตในภาคเคหการ (housing sector) ที่มีต่อเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งไม่ว่าเป็นการลงทุนก่อสร้าง หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยโดยภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของอุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือโครงการเล็ก ๆ มักจะพบข้อดีในแง่ของการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ในแง่ของผลกระตุ้นต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ในแง่ที่ใช้การลงทุนทางที่อยู่อาศัยมาเป็นมาตรการแก้ไขภาวะชบเซทางเศรษฐกิจในบางระยะ จนกระทั่งในแง่ที่ถือว่าเป็นกลไกปรับปรุงการกระจายรายได้และทรัพยากรต่างๆ เพื่อความยุติธรรมในสังคมหรือเพื่อจัดความยากจน

3.3 ด้านการเมือง

ด้วยเหตุที่ว่า การได้มีที่อยู่อาศัยของคนนั้นถือเป็นสิทธิมูลฐานอันหนึ่งของสมาชิกในสังคมในฐานะพลเมืองของรัฐ และภาระหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยหรือการให้หลักประกันว่าจะทำให้มีที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงให้แก่พลเมืองย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกประเทศต้องใส่ใจถือปฏิบัติ ฉะนั้นนอกจากรัฐจะเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงระบบการจัดการที่อยู่อาศัยในส่วนของตลาดที่มีการแข่งขันกันตามปกติระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน (competitive sector) ในรูปของการอำนวยความสะดวกและสร้างหลักประกันให้เกิดความราบรื่นของการลงทุนของตลาดที่อยู่อาศัย หรือชดเชยบางสิ่งบางอย่างให้กับสภาพความไม่สม่ำเสมอของการลงทุนของเอกชนในภาคนี้แล้ว รัฐยังมีบทบาทอยู่ในอีกส่วนหนึ่งของระบบเคหการที่ดูเสมือนว่าปราศจากแข่งขัน (non-competitive sector) แต่ทว่าเป็นส่วนที่จำเป็นต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจเช่นกัน

รวมทั้งยังเป็นไปเพื่อช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งในสังคมลงไปด้วยกิจกรรมในลักษณะเช่นนี้ หมายถึงประเภทต่าง ๆ ของรัฐสวัสดิการ (public welfare) ซึ่งต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ นอกจากนี้จุดมุ่งหมายของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย ยังเพื่อเป็นการสนองบทบาทของรัฐในการคุ้มครองรักษาระบบการแบ่งปันอำนาจทรัพยากร และผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่เป็นอยู่ หรือเพื่อรักษาสถานะเดิมเอาไว้ บทบาทในการแทรกแซงของรัฐต่อระบบที่อยู่อาศัย เพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างภาคเอกชนกับสาธารณชนทั่วไปเอาไว้ จึงเป็นความจำเป็นไม่ว่าจะถือว่ารัฐนั้นแสดงบทบาทในฐานะเป็น “เครื่องมือ” ของฝ่ายนายทุนและเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ หรือถือว่ารัฐนั้นเป็นเพียง “คนกลาง” ที่คอยทำหน้าที่แก้ปัญหาระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมก็ตาม

ระบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

คำว่า “ระบบ” ต้องมีองค์ประกอบย่อย ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันจึงจะเป็นระบบขึ้นมาได้ “ระบบที่อยู่อาศัย” หมายถึงว่าจะต้องมีส่วนย่อย ๆ ของที่อยู่อาศัยที่หลากหลายที่จะให้บริการแก่สมาชิกในสังคม และระบบเหล่านี้จะต้องเกี่ยวข้องกันมีผลกระทบซึ่งกันและกันได้ ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบถูกกระทบกระเทือน หรือเปลี่ยนแปลงก็ย่อมจะมีผลให้ส่วนย่อยอื่น ๆ เปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนไปด้วย

ระบบที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครที่ให้บริการหรือเป็นอุปทานในที่อยู่อาศัย (housing supply) ประกอบด้วยส่วนย่อย ๆ ที่ผู้สร้างได้สร้างขึ้นมา โดยมีรูปแบบที่อยู่อาศัยแตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะทำหน้าที่สนองความต้องการและความจำเป็นของสมาชิกในสังคมแตกต่างกันออกไปตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ปานกลาง และรายได้สูง เป็นต้น

เอกสารวิจัยเรื่อง “ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : ปัญหาและแนวทางในการแก้ไข” ของ สายใจ กุ่มขนาบ (2532 , น. 2 - 8) กล่าวว่า ระบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร มีอยู่ 4 ระบบใหญ่ ๆ คือ

ระบบที่ 1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงานหรือที่อยู่อาศัยที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาให้ (Employer provided) ซึ่งแบ่งออกเป็นที่อยู่อาศัยแบบต่าง ๆ อีก 4 แบบ คือ

แบบที่ 1.1 บ้านพักหรือหอพักคนงานในโรงงาน (Factory site Housing) กล่าวคือ ห้องหนึ่งจะมีคนงานโศคอยู่กันหลาย ๆ คน จึงมีเนื้อที่ภายในห้องที่เป็นส่วนตัวเพียงเล็กน้อย

แบบที่ 1.2 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนรับใช้หรือคนทำงานบ้าน (Domestic Workers' Housing) โดยจัดห้องไว้เป็นที่พักอาศัยและความเป็นส่วนตัวสำหรับผู้อาศัย

แบบที่ 1.3 ที่อยู่อาศัยที่จัดหาให้เจ้าพนักงานของสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ของ รัฐวิสาหกิจ (Institutional Works' Housing) เป็นสวัสดิการที่หน่วยงาน จัดให้กับเจ้าหน้าที่ และพนักงานผู้น้อยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บ้านพัก ทหาร บ้านพักตำรวจ และบ้านพักของพนักงานรถไฟ เป็นต้น

แบบที่ 1.4 ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction Worker's Housing) เป็นบ้านพักชั่วคราวของผู้มีอาชีพรับจ้าง ก่อสร้างเมื่อเสร็จ โครงการก็รื้อและเก็บวัสดุไปสร้างที่ใหม่ที่มีโครงการก่อสร้างใหม่อีก ไปเรื่อย ๆ

ระบบที่ 2 ที่อยู่อาศัยที่ผู้อยู่อาศัยเป็นผู้จัดหาเอง (Occupant Initiated) ในระบบนี้แบ่งออกได้ ดังนี้

แบบที่ 2.1 ที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุก (Squatter Housing) เป็นที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นใน ที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินให้สร้างเป็นที่ดินสาธารณะ ลักษณะทางกายภาพของชุมชนจะมีสภาพที่เสื่อมโทรมเป็นชุมชนแออัด ประเภทหนึ่ง

แบบที่ 2.2 ที่อยู่อาศัยในสลัมที่เป็นเจ้าของ (Slum Housing) หรืออาจเรียกได้อีกชื่อ ว่าเป็นชุมชนเก่า

แบบที่ 2.3 ใช้เรือเป็นที่อยู่อาศัย (Mobile boats Housing) โสภณ พรโชคชัย ได้ อธิบายถึงที่อยู่อาศัยประเภทนี้ว่า หมายถึง กลุ่มเรือที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำ ลำคลองสาธารณะในลักษณะที่ "ยัดหัวหาด" อยู่อย่างยาวนาน ซึ่ง เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลองอันเป็นสาธารณะอันอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมชลประทาน หรือกรุงเทพมหานคร

แบบที่ 2.4 ที่อยู่อาศัยชนบทหรือชานเมือง (Rural/Sub-urban Housing) เป็นที่อยู่ อาศัยของผู้มีรายได้น้อยบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งลักษณะ ของบริการเป็นประเภทโครงการบ้านจัดสรรและที่ดินราคาถูกที่ดำเนินการ โดยภาคเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดินไม่เป็นทางการ คือ ไม่ได้มีการขออนุญาตจัดสรรและขออนุญาตปลูกสร้าง

ระบบที่ 3 ที่อยู่อาศัย "ที่นักลงทุน" จัดสร้างขึ้น (Developer Built) เป็นที่อยู่อาศัยที่จัดให้มีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในแง่ธุรกิจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ บ้านเช่า หรือห้อง เช่าที่ให้บริการในที่อยู่อาศัยที่เป็นชุมชนสลัมบุกรุก (Squatter Housing - Renter) และบ้านเช่าหรือห้องเช่าที่ให้บริการในชุมชนแออัด (Slum Housing - Renter) ประชากรพวกที่อาศัยอยู่ประเภทนี้ อาจจะเช่าทั้งหลัง (ซึ่งมีส่วนน้อย) ส่วนใหญ่จะ เป็นการเช่าห้องเล็ก ๆ อยู่มากกว่า

ระบบที่ 4 ที่อยู่อาศัยที่รัฐเป็นผู้จัดสร้างขึ้น (Government Initiated) ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้จัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่ การเคหะแห่งชาติซึ่งได้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยหลายประเภท เช่น ในรูปแฟลต บ้านแฝดและอื่น ๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นที่อยู่อาศัยที่จัดโดยการเคหะ

แนวคิดที่อยู่อาศัยในทัศนะเจมส์คองคอง

งานสังคมสงเคราะห์ในรูปแบบ settlement house ได้ริเริ่มโดยสแตนตันคอยด์ (Stanton Coit) โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์ที่เรียกว่า "Neighborhood Guild" ขึ้นที่เมืองนิวยอร์ก ในปี ค.ศ. 1886 แต่ผู้มีชื่อเสียงโดดเด่นด้านการทำงานพิทักษ์สิทธิของชุมชนยากไร้ในรูปแบบ settlement house แล้ว ก็ เจน แอคคัมส์ ซึ่งผลงานที่เด่นที่สุดของเขา คือ "The Hull House" ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1889 ศูนย์ดังกล่าวนี้ตั้งอยู่ทางตะวันตกของเมืองชิคาโก งานของศูนย์ Hull House นั้นเน้นการทำงานร่วมกันของเพื่อนบ้านในชุมชน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องไปอยู่ร่วมกับคนยากจนในชุมชน เนื่องจากที่ เจน แอคคัมส์ทำเป็นการทำงานสังคมสงเคราะห์กลุ่มชนและชุมชนในด้านสิทธิเรื่องที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมในโรงงานการสุขาภิบาล การแพร่ระบาดของยาเสพติดโคเคนในชุมชน การจัดให้มีผู้ช่วยแม่บ้าน การป้องกันโรคระบาดที่สำคัญ เช่น ไทฟอยด์ วัณโรค ปัญหาเด็กหนีออกจากบ้านและโรงเรียน การตายของทารก การอ่านหนังสือของเด็ก ตลอดจนค่านิยมทางสังคมของชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามทั้ง สแตนตัน คอยด์ และ เจน แอคคัมส์ ได้รับแนวคิดการทำงานจาก "Toynbee Hall" ที่นครลอนดอน ประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐาน Toynbee Hall นี้ตั้งขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1884 โดยเน้นการทำงานรับใช้คนยากจนผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องเข้าไปอาศัยและทำงานในชุมชนของคนยากจน เจน แอคคัมส์ มักจะอ้างคำกล่าวของผู้ก่อตั้ง Toynbee Hall คือ แคนอน แซมมวล เอ. บาร์เน็ตต์ (Canon Samuel A. Barnett) ว่า "สิ่งที่ทำให้มนุษย์เราเหมือน ๆ กันเป็นสิ่งงดงามและดีกว่าสิ่งที่ทำให้มนุษย์ต้องแตกแยกกัน" ¹⁰

ในประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัย รัฐบาลได้เริ่มกระทำมาแล้วก่อน พ.ศ. 2485 คือ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในปี พ.ศ. 2483 โดยให้กองเคหะสถานสงเคราะห์ (Housing Assistant Division) สร้างอาคารสงเคราะห์โดยไม่คิดค่าเช่าแก่สมาชิกในนิคมสร้างตนเองเป็นบ้านไม้ ได้ทุนสูง ในนิคมสร้างตนเองที่พระพุทธบาท จังหวัด

¹⁰ วันทนี วาสิกะสิน, สุรางรัตน์ วศินารมภ์ และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สระบุรี¹¹ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยมากขึ้น กองเคหะสถานสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการสร้างเพิ่มขึ้นอีกที่ดินแดง ชุมราช และห้วยขวาง แต่ยังไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ที่เดือดร้อน ดังนั้น รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้ง “สำนักงานอาคารสงเคราะห์ (Housing Bureau) ขึ้นในปี พ.ศ. 2494 โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2485¹² สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อยได้เช่าอยู่ในราคาถูกรวมทั้งจัดหาบ้านพร้อมที่ดินให้ประชาชนได้เช่าซื้อในราคาระยะยาวด้วย¹³

ต่อมาไม่นานนัก ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นพร้อมกับความสามารถในการจัดซื้อที่ดินของประชาชนและการสร้างบ้านของตนเองก็ลดลงไปตามส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “ธนาคารอาคารสงเคราะห์” ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรกับอัตตภาพ โดยการให้กู้ยืมเงินและจัดสรรที่ดินแก่ประชาชนเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย¹⁴

เนื่องจากงานพัฒนาที่อยู่อาศัยได้กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน รัฐบาลจึงได้รวมเอาหน่วยงานบางส่วนของรัฐ เช่น กองเคหะสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกรุงเทพมหานคร และกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาคารสงเคราะห์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์เข้าเป็นองค์การเดียวกัน โดยจัดตั้งเป็น “การ

¹¹ พรณี ประจวบเหมาะ. การสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญกิจ, 2523.

¹² จักรกฤษณ์ นรมิตพิศุการ และสินี กมลนาจิน. สภาพชีวิตของผู้อาศัยในเคหะสงเคราะห์แบบแฟลตของรัฐ ดินแดง-ห้วยขวาง. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2518.

¹³ สารี อ่องสมหวัง. “พลวัตและผลกระทบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) แขวงคลองเตย เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร. “วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533

¹⁴ สุเทพ เชาวลิต. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2537.

เคหะแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515¹⁵

โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- (2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- (3) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร หรือจัดหาที่ดิน
- (4) ปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม

สำหรับอำนาจการดำเนินการต่าง ๆ ในขอบเขตวัตถุประสงค์ตามประกาศคณะ

ปฏิวัติฉบับที่ 316 ในข้อ 8 กำหนดให้การเคหะแห่งชาติ มีอำนาจดังนี้

- (1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- (2) จัดหาแหล่งเงินทุน หรือ ค้ำประกันเงินทุนให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่าซื้อหรือขาย
- (3) จัดหาที่ดิน และวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ
- (4) รื้อแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ
- (5) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์กรระหว่างประเทศ
- (6) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใด เพื่อการลงทุน
- (7) ร่วมการงานหรือสมทบกับผู้อื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับซื้อขายที่ดินและการจัดให้มีเคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินทุน หรือการค้ำประกันเงินทุน
- (8) ประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ¹⁶

¹⁵ กองประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ. 12 กุมภาพันธ์ 2535. 19 ปีแห่งการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กองประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ, 2535.

¹⁶ กองประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ. ถิ่นฐานบ้านไทย. กรุงเทพมหานคร: กองประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ, 2537.

อย่างไรก็ดี ในขณะที่รัฐบาล โดยการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย และปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ตลอดจนข้าราชการและพนักงานของรัฐทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในส่วนภูมิภาค รวมทั้งเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ แต่ก็ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้เข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของการเคหะแห่งชาติเช่นกัน ด้วยการช่วยเหลือจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดหน่วยงานของตน โดยเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการของข้าราชการเป็นไปอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และบรรเทาความเดือดร้อนในการครองชีพของข้าราชการ ข้อ 14 (3) การเคหะสงเคราะห์ ซึ่งเป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการประเภทหนึ่งกล่าวคือ หน่วยงานราชการได้มีการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยขึ้น โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้พักอาศัย หลักเกณฑ์การขอรับสิทธิเข้าพักอาศัย การขอสืบแทนสิทธิ์การเข้าพักอาศัย การหมดสิทธิ์อาศัย และการย้ายออกจากอาคารที่พักอาศัย หน่วยงานที่จัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงกลาโหม กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย โดยทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าว ได้ใช้ตำแหน่งยศของผู้พักอาศัยร่วมกับระยะเวลาการปฏิบัติงานในหน่วยงานมาเป็นเกณฑ์พิจารณาและมีรายละเอียดที่ใกล้เคียงกัน โดยสรุป คือ ให้สิทธิกับข้าราชการลูกจ้างประจำที่มีรายได้น้อยขาดที่อยู่อาศัย ชื่อนำสังเกตที่ผู้ศึกษาพบ คือ กรมชลประทาน (ปากเกร็ด) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในแง่ที่ว่า สิทธิที่อยู่อาศัยของผู้พักอาศัยจะไม่ตกทอดแก่ผู้อาศัย (สมาชิกในครอบครัว) ของข้าราชการและลูกจ้างประจำ และได้กำหนดระเบียบการย้ายออก และการหมดสิทธิ์พักอาศัยไว้ชัดเจนในหลายประเด็น เช่น ครบเกษียณอายุ ออกจากราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ฯลฯ

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐบางแห่ง ซึ่งมีนโยบายสนับสนุนสวัสดิการด้านที่พักอาศัยให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำผู้มีรายได้น้อย โดยการร่วมกับการเคหะแห่งชาติ¹⁷ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ โดยเฉพาะ อาทิเช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองการบิน กรมอุตุนิยวิทยา และกระทรวงยุติธรรม เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ตามหลักการที่ว่า มีที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้สถานที่ทำงาน จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการ

¹⁷ กองสวัสดิการ กรมตำรวจ. คู่มือสิทธิและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2534.

ปฏิบัติราชการ ทั้งยังเป็นขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่บำบัดทุกข์และบำรุงสุข ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

จากการสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการเคหะข้าราชการ ตั้งแต่ปี 2521 - 2535 สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 21,103 หน่วย¹⁸ การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยมีเป้าหมายในการจัดทำโครงการหมู่บ้านข้าราชการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,800 หน่วย โครงการเคหะสวัสดิการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,200 หน่วย ในภูมิภาค 17,000 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, กองประชาสัมพันธ์, 2535, น. 15 - 17)

จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการด้านนี้ ก็เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิต ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวก สบายเหมาะสมและถูกต้องมีมาตรฐานเพียงพอที่จะรักษาไว้ซึ่งสุขภาพอนามัย ทั้งยังเป็นการพ่วงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสุขแก่สมาชิกและคุณค่าของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับครอบครัวของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เนื่องจากที่อยู่อาศัยจัดเป็นปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนทุกระดับ

รูปแบบการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์

การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์นั้น มีรูปแบบการดำเนินงานหลายรูปแบบตามความเหมาะสม บางประเทศอาจจะดำเนินการอย่างเดียวหรือหลาย ๆ อย่างก็ได้ แล้วแต่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ส่วนมากที่ดำเนินการอยู่มีดังนี้

1. การสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย

วิธีนี้เป็นที่นิยมกันมาก รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการสร้างบ้านพัก ซึ่งบางแห่งถือเป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น ในประเทศอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ฯลฯ

โดยผู้เช่าอาศัยจะต้องจ่ายค่าเช่าบ้านตามอัตราที่กำหนดไว้

2. รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในการก่อสร้าง

วิธีนี้รัฐพอจะให้เงินอุดหนุนส่วนหนึ่งแก่ประชาชนในการสร้างบ้านพัก

อาศัย เช่น ประเทศนอร์เวย์ รัฐบาลเคมิน โยบายให้เงินอุดหนุนถึงร้อยละ 15 -

¹⁸ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย 2536. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเรดพ้อยท์ 39 จำกัด, 2536

- 30 ของราคาก่อสร้างบ้าน ในประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ถึงร้อยละ 40 ของราคาก่อสร้างบ้าน
3. รัฐบาลให้กู้ยืมเงินปลูกบ้าน
วิธีนี้รัฐบาลนิยมใช้กันมากในประเทศทางยุโรป โดยกำหนดระยะเวลาในการกู้ยืม เช่น 8 - 12 ปี โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ
 4. รัฐบาลให้การประกันในการกู้ยืม
วิธีนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ที่ประชาชนขอจากธนาคาร โดยธนาคารจะส่งเจ้าหน้าที่ร่วมพิจารณากู้ยืมด้วย
 5. การยกเว้นภาษี
วิธีนี้รัฐบาลจะลดภาษี กำไรราคาแรกๆ ให้แก่บริษัทก่อสร้างเอกชนยกเว้นภาษีรายได้แก่ผู้สร้างให้เช่า หรือผู้สร้างเก็บค่าเช่าถูกก็ได้รับการยกเว้นภาษีเช่นกัน
 6. การควบคุมค่าเช่า
วิธีนี้ใช้กันเกือบทุกประเทศ บางประเทศก็ใช้ไม่ค่อยได้ผลเพราะสถานการณ์ไม่เหมือนกัน วิธีนี้ใช้ได้ดีในภาวะคับขัน เช่น ระหว่างสงครามรัฐบาลจะควบคุมได้ดี
 7. การวางกฎข้อบังคับในการปลูกบ้านเพื่อไม่ให้เกิดการก่อสร้างราคาแพง
วิธีนี้จะมีกฎข้อบังคับใช้จ่ายต่าง ๆ ในการก่อสร้าง เช่น ประตู หน้าต่าง หลังคา ทำให้เป็นมาตรฐานอันเดียวกันหมด การผลิตจะถูก ซึ่งจะช่วยเหลือได้ในการสร้างอาคารสงเคราะห์
 8. การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Aid - Self - Help)
วิธีนี้จะได้รับความช่วยเหลือในการสร้างบ้าน โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนจะร่วมมือกันสร้างในเรื่องแรงงาน ทุน ผู้ต้องการสร้างบ้านอาจมีเงินเหลือและมีเวลาในการร่วมกันทำเอง จะเป็นการประหยัดทั้งค่าก่อสร้าง แรงงาน หลายประเทศกระทำสำเร็จมาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย เป็นต้น

การจัดที่อยู่อาศัยเมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย

ภาพรวมของที่อยู่อาศัยในกัลกัตตา คือ ความทรุดโทรม ความแออัด การขาดสุขลักษณะการขาดน้ำและส้วมแหล่งต่าง ๆ มีการบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะและเอกชนอยู่ทั่วไป มีการก่อสร้างนิคมสำหรับผู้อพยพ

ปัญหาที่อยู่อาศัย

1. ความหนาแน่น 75% ของประชาชนทั้งหมดมีเนื้อที่ในการอยู่อาศัยน้อยกว่า 3.6 ตารางเมตรต่อคน โดยเฉลี่ยห้องหนึ่งมีผู้อาศัย 4 คน 6.7% มีที่อยู่อาศัยเพียงห้องเดียวต่อครอบครัว

2. ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่อยู่ในสภาพทรุดโทรมและสกปรก ปี 1961 ในเขต CMD ขาดแคลนที่อยู่อาศัยประมาณ 215,100 หน่วย นั่นคือตั้งแต่ปี 1961 - 1986 มีความต้องการที่อยู่อาศัยภาครัฐไม่น้อยกว่า 2 หน่วยต่อ 1,000 คนต่อปี มีผลให้
 1. บางคนต้องอาศัยอยู่ตามทางเท้า
 2. การอยู่อาศัยอย่างแออัดในที่อยู่อาศัยเดิมหรือที่สร้างขึ้นใหม่
 3. การสร้างสลัมใหม่ขึ้นมา

เหตุผลสำคัญที่การผลิตที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นน้อยมากเพราะรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นน้อยมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ปัจจุบันพลเมืองน้อยมากใน CMD สามารถจ่ายค่าเช่าสำหรับที่อยู่อาศัยที่ผลิตขึ้นในตลาดได้ประมาณว่าเพียง 7.5% ของพลเมืองเท่านั้น สามารถจ่ายค่าเช่าในราคา 150 รูปีต่อเดือนได้

อุปสรรคสำคัญในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยภาคเอกชน ได้แก่

1. ที่ดินมีราคาสูงและหายาก
2. ความยุ่งยากทางด้านกฎหมาย กระบวนการขออนุมัติแบบก่อสร้าง และการก่อสร้าง ความล่าช้าในกระบวนการเหล่านี้มีผลให้ค่าก่อสร้างสูงขึ้นอีก
3. ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานและการจัดการด้านการก่อสร้าง ตลอดจนความขี้คร้านในการก่อสร้างแบบเก่า
4. ปัญหาด้านวัสดุก่อสร้างราคาสูง หายากและคุณภาพไม่ดี
5. ปัญหาการขาดเงินทุน และแหล่งเงินกู้ระยะยาว

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้พัฒนาโครงการที่ดินหลายโครงการ มีการวางโครงการเมืองใหม่ 3 โครงการ มีการนำโครงการ sites & services มาใช้เป็นครั้งแรก มีการก่อตั้งกรรมการที่อยู่อาศัยซึ่งได้จัดทำโครงการที่อยู่อาศัยประเภทเช่าซื้อสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ และรายได้ปานกลางขึ้นหลายโครงการ มีการนำวิธีปรับปรุงสลัมมาใช้ในเขต CMD รวมทั้งมีการเคลื่อนไหวด้านสหกรณ์ใน Calcutta

แนวทางแก้ไขปัญหา

รัฐได้เข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เห็นชัดที่สุดในกรณีของสลัมและชุมชนผู้ลี้ภัย สำหรับกรณีสลัมรูปแบบที่รัฐดำเนินการแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

- ก. รูปแบบสำหรับการรื้อล้างสลัม (models for the clearance of slums) มีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่
 - การรื้อล้างโดยย้ายชาวบ้านไปอยู่ที่ใหม่ในอาคารเช่าสำเร็จรูปแบบหลายชั้น (clearance and rehabilitation model)
 - การพัฒนาพื้นที่แห่งใหม่ ขึ้นเป็นชุมชน (new site redevelopment of the sites and services model)

- การพัฒนาพื้นที่ของสลัมเสียใหม่และจัดที่อยู่ใหม่ให้แก่ชาวบ้านในอาคารเช่าแบบสำเร็จรูป (site redevelopment and rehousing in conventional tenements or the modernization model)
- ข. รูปแบบสำหรับการปรับปรุงสลัม (models for upgrading and improvement of slums)
 - การจัดที่อยู่ใหม่บนแปลงที่ดินว่างพร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (site resettlement on open developed plots)
 - การปรับปรุงตัวบ้านในที่ดินเดิม (site shelter improvements)
 - การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในพื้นที่เดิม (site environment improvements)

การจัดที่อยู่อาศัยของประเทศพม่า

หลังจากพม่าทำสงครามกับอังกฤษครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1852 ร่างกึ่งก็ตกเป็นของอังกฤษ อังกฤษประกาศเวนคืนที่ดินในเมืองรวมทั้งชานเมืองรอบ ๆ ร่างกึ่งเป็นของรัฐบาลแล้วสร้างร่างกึ่งให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารของอังกฤษ อังกฤษได้วางผังเมืองใหม่เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ขนาดกว้าง $\frac{1}{2}$ ไมล์ ยาว $1\frac{1}{2}$ ไมล์ มีระบบระบายน้ำและถนนเป็นตาราง เมืองร่างกึ่งส่วนที่สร้างใหม่นี้จุพลเมืองได้ประมาณ 36,000 คน ในระยะแรกอังกฤษหาเงินมาใช้ในการถมที่ดินและพัฒนาเมืองด้วย การขายและให้เช่าที่ดิน (สำหรับผู้อาศัยเดิมที่ไม่มีเงินพอ) ด้วยเหตุนี้ระบบการถือครองที่ดินในเมืองร่างกึ่งจึงแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้

1. ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน (freehold title) โดยการซื้อระหว่างปี 1853 และ 1872
2. ที่ดินที่เอกชนเช่าอยู่
3. ที่ดินในสลัมซึ่งมีการเช่า
4. ที่ดินในสลัมบุกรุกหรือการครอบครองชั่วคราว

รัฐบาลคือ อังกฤษขณะนั้นได้ตั้งกองทุน (Trust) ขึ้น เพื่อจัดการในด้านที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองด้วยการหารายได้จากการขายหรือให้เช่าที่ดินที่พัฒนาแล้ว กล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีการขาดแคลนที่ดินในร่างกึ่ง

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 พม่า เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับภัยพิบัติจากสงคราม บ้านเมืองถูกทำลาย พลเมืองอพยพหนีภัยสงครามเข้าสู่เมืองทำให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัยทั้งในเมืองและชนบท จนเมื่อพม่าได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากมีคนอพยพเข้าเมืองมากขึ้นในขณะที่ประเทศประสบกับสภาวะเงินเฟ้อ พลเมืองของประเทศก็ยิ่งเพิ่มขึ้น คนในเมืองต้องอยู่อย่างแออัดในสภาพแวดล้อมไม่ดี ปี ค.ศ. 1951 รัฐบาลได้จัดตั้ง National Housing and Town and Country Development Board (NHB) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการวางแผนหาทุน สำหรับผู้อาศัยในสลัม ได้ดำเนินการรื้อย้ายไปยังที่ใหม่ คือเมืองบริวารทั้ง 3 เมือง อันได้แก่ North Okkalapa , South Okkalapa และ Thaketa

ระบบที่อยู่อาศัยในพม่า

ระบบที่อยู่อาศัยในพม่าแบ่งเป็นภาคใหญ่ ๆ ได้ 2 ภาค คือ ภาคที่อยู่ในระบบ (Formal System) และภาคที่อยู่นอกระบบ (Informal System)

1. **ที่อยู่อาศัย ในระบบ (Formal System)** ยังอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ภาค คือ ภาครัฐ และภาคเอกชน

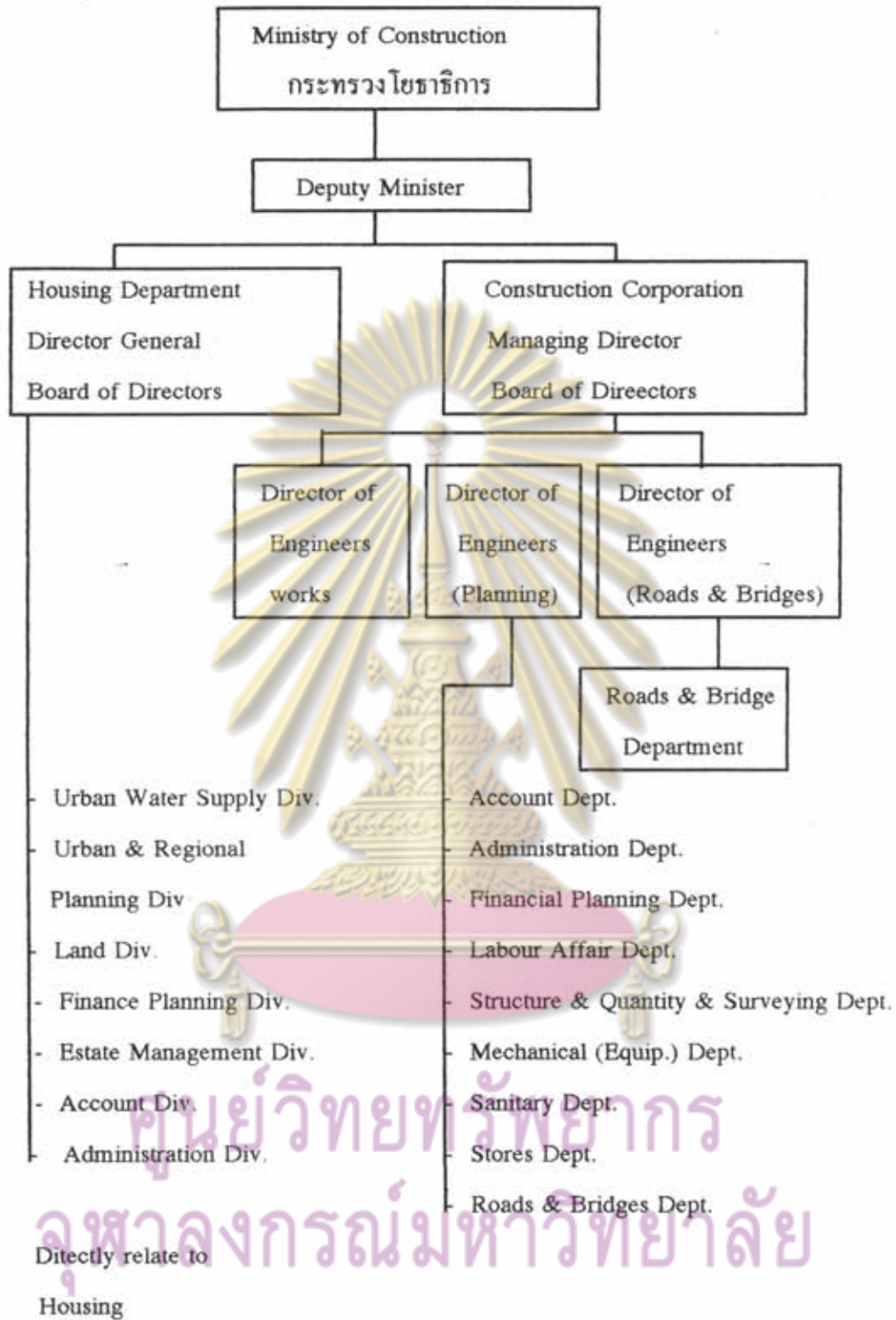
1.1 **ภาครัฐ** รัฐบาลได้ตั้งหน่วยงาน (National Housing and Town and Country Development Board) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1.1.1 จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน
- 1.1.2 จัดทำแผนพัฒนาเมืองและชนบท
- 1.1.3 จัดทำโครงการเกี่ยวกับระบบประปาและการระบายน้ำในเมือง
- 1.1.4 วางแผน ออกแบบ และดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย
- 1.1.5 เป็นผู้จัดการและบริหารที่ดินในเมือง
- 1.1.6 ฝึกอบรมบุคลากรในด้านธุรกิจการก่อสร้าง
- 1.1.7 ทำงานวิจัยเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 1.1.8 ทำการพัฒนาวัสดุก่อสร้าง

ในช่วง 17 ปีแรก (1941 - 1968) NHB สามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัย 13,000 ครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นอาคารชุด (Apartment) ซึ่งมีสาธารณูปโภค น้ำประปา ไฟฟ้า และระบบระบายน้ำ ทั้งนี้ไม่นับรวมเรือนแถวชั่วคราว 7,000 หน่วย ซึ่งสร้างเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอีกด้วย

ประมาณปี 1965 มีการก่อตั้ง Public Works Corporation (PWC) เพื่อดำเนินงานก่อสร้างทั้งหมด (ก่อนหน้านี้เอกชนเป็นผู้รับเหมาดำเนินการ) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น Housing Department (H.D.) และ PWC เป็น Construction Corporation โดยทั้งสองหน่วยงานนี้ขึ้นกับ Ministry of Construction โดยมีหน้าที่เหมือนเดิมตามแผนผังการบริหารงานดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช่วงปี 1982 - 83 สามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้ 17,148 หน่วย หรือเท่ากับ 12.7% ของทั้งประเทศซึ่งมีประมาณ 152,011 หน่วย โดยแบ่งเป็นโครงการต่าง ๆ ดังนี้

Ministry of Home & Religious Affair

Ministry of Transport & Communications

Ministry of Agriculture & Forest

Ministry of Industry II

รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยหลายวิธีด้วยกัน ได้แก่

- ก. อาคารให้เช่า ซึ่งส่วนมากจะเป็นแฟลต โดยรัฐบาลสามารถเรียกทุนคืนได้ภายใน 75 ปี จากค่าเช่าโดยไม่มีดอกเบี้ย ทั้งนี้ค่าพัฒนาจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการที่ไม่ใช่ในตัวบ้านไม่นำมาคิดรวมในค่าเช่า
- ข. Aided-Selfhelp Project เช่นที่ Thuwunna โดยให้ชาวบ้านร่วมกันออกแรงสร้างบ้านเพื่อผลทางด้านสังคมของชุมชน และให้ประชาชนเห็นคุณค่าของแรงงาน แต่โครงการนี้เป็นเพียงโครงการทดลอง ซึ่งผลคงไม่ราบรื่นดังที่คาดหวังเนื่องจากชาวบ้านไม่มีเวลาและความสามารถพอที่จะอุทิศให้กับการก่อสร้าง
- ค. Squatter Resettlement Project เป็นการรื้อล้างสลัมและขนย้ายผู้อยู่อาศัยไปยังเมืองบริวาร 3 แห่งคือ North Okkalapa , South Okkalapa และ Thaketa โดยรัฐจัดที่ดิน และบริการขั้นพื้นฐานให้แก่บางโครงการยังจัดบริการบางส่วนให้ไม่ทันในระยะแรก ประชากรที่ถูกรื้อย้ายในโครงการนี้ มีประมาณ 62,000 ครอบครัว หรือ 3 แสนคน
- ง. Joint Housing Scheme สำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ซึ่งมีเงินเก็บออมโดยผู้อยู่อาศัยจ่ายเงินมัดจำ 50% ของราคาค่าก่อสร้าง ส่วนที่เหลืออีก 50% รัฐจะเป็นผู้จ่ายให้ก่อน โดยผู้อยู่อาศัยต้องจ่ายคืนภายใน 15 ปี พร้อมดอกเบี้ย 3% กลุ่มเป้าหมายของโครงการนี้มักเป็นข้าราชการรัฐ

นอกจากนี้รัฐยังมีการพัฒนาที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคในลักษณะการจัดสรรสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ค่อนข้างสูงด้วย บางโครงการรัฐจะควบคุมแบบและการก่อสร้าง บางโครงการรัฐจะเป็นผู้ออกแบบและดำเนินการก่อสร้างเองโดยคิดค่าบริการจากผู้อยู่อาศัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เชาวน์ ชีระกุล ได้เขียนบทความเรื่อง “การเกษียณอายุของข้าราชการ” ว่าชีวิตความเป็นราชการ แม้จะไม่ทำให้ร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินมากมายก็ตาม แต่ถ้าได้มีการประหยัดหรือมัธยัสถ์ หรือเก็บหอมรอมริบด้วยสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในบั้นปลายของชีวิตหรือตอนใกล้จะเกษียณอายุ อาจจะมีความสุขตามสมควรและควรมีปัจจัย 4 ตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเป็นของตนเองพอสมควรแก่สภาพของตน คือ มีที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม

และการรักษาโรค โดยเฉพาะในเรื่อง “ที่อยู่อาศัย” มีความสำคัญที่สุดต่อข้าราชการและครอบครัว เพราะข้าราชการจะพักอยู่บ้านพักข้าราชการ หรือเช่าบ้านตามสิทธิ์ของข้าราชการตลอดไปไม่ได้ เฉพาะข้าราชการที่มีอายุล่วงเลย 50 ปีไปแล้ว ควรจะมีที่อยู่อาศัยหรือบ้านเรือนเป็นของตนเองพอสมควรแก่สภาพของตน และควรจะได้คำนึงไว้ด้วยว่า เมื่อถึงคราวที่ครบเกษียณอายุแล้วจะไปมีภูมิลำเนาหรือมีบ้านเป็นของตนเองที่ไหน ข้าราชการทุกคนย่อมทราบดีว่าผู้ที่ เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นการยากที่จะมีที่อยู่อาศัย หรือมีบ้านเรือนเป็นของตนเองได้ เพราะจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่ความเป็นจริงแล้วหากข้าราชการที่คิดการล่วงหน้ามานาน ด้วยการประหยัดหรือมัธยัสถ์ หรือเก็บหอมรอมริบด้วยสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมมีโอกาสจัดหาที่อยู่อาศัยหรือบ้านเรือนเป็นของตนเองตามสมควร มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อยที่ริเริ่มคิดการมีที่อยู่อาศัยหรือบ้านเรือนของตนเองมาตั้งแต่ตอนที่ยังเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยติดต่อกันมายาวนาน หรือตั้งแต่สิบปีขึ้นไปด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีที่อยู่อาศัยหรือบ้านเรือนเป็นของตนเองตอนที่ครบเกษียณอายุ แม้การมีที่อยู่อาศัยหรือบ้านเรือนของตนเองนั้นเป็นเรื่องที่ยาก แต่ถ้ามีความตั้งใจจริง และมีความอดทนเป็นพิเศษก็ย่อมสำเร็จได้ตามความต้องการที่สมควร

นายพันธุพงศ์ อุบลพงศ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “สภาพลักษณะเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง” โดยกล่าวว่า เคหะชุมชนทุ่งสองห้องจัดเป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สาธารณูปโภคบางประการ และสาธารณูปการทั้งหมด แต่ผู้อยู่อาศัยจะต้องรับภาระค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นส่วนใหญ่ และใช้วิธีการ CROSS SUBSIDIZE โดยใช้ความสามารถในการจ่ายที่สูงกว่าของผู้อยู่อาศัยบางคนมาช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยที่มีความสามารถในการจ่ายหรือมีรายได้น้อยกว่า กล่าวคือ ให้ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 4,000 บาท / เดือน เข้าพักอาศัย โครงการนี้สามารถจัดการที่อยู่อาศัยได้ถึง 3,000 หน่วย ดังนั้นจึงได้มีการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยปานกลาง (6,500 บาท / เดือน / ครอบครัว) ได้เข้ามาอยู่อาศัยในเคหะชุมชนด้วย ในส่วนลักษณะอาคารที่พักอาศัยในการเคหะทุ่งสองห้องจะมีเพียง 2 ลักษณะ คือ ลักษณะเป็นบ้านแถวและบ้านแฝด และได้มีการแยกลักษณะอาคารที่พักอาศัยออกเป็นแบบต่าง ๆ อีก 8 แบบ แต่มีความแตกต่างที่ราคาขายที่ค่อนข้างสูงตั้งขึ้นอยู่กับย่านที่อยู่อาศัยหรือกลุ่มบ้านพักอาศัย

พันตำรวจตรีมงคล มีอนันต์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของข้าราชการตำรวจที่มีต่อสวัสดิการของทางราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีนายตำรวจนักเรียนตำรวจรุ่นที่ 25” โดยสำรวจทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีต่อสวัสดิการบ้านพัก หรือเงินค่าเช่าบ้าน จำนวน 66 คน พบว่า ส่วนใหญ่สนับสนุนให้มีบ้านพักของทางราชการให้เพียงพออย่างเต็มที่ และเห็นด้วยกับสวัสดิการด้านบ้านพัก หรือเงินค่าเช่าบ้านที่กรมตำรวจจัดให้ และมีความเห็นว่าบ้านพักของทางราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันใช้การไม่ได้ควรเปลี่ยนเป็นเงินค่าเช่าบ้าน

คิดว่า โดยง่ายให้ตามความเหมาะสมกับฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ ตามสถานะทางเศรษฐกิจ มีเพียงส่วนน้อยไม่เห็นด้วย เพราะอาจจะเห็นว่าบ้านพักยังใช้ได้คืออยู่ หรืออาจจะเห็นว่าบ้านพักของทางราชการสะดวกกว่า เพราะอยู่ใกล้ที่ทำงาน นอกจากนี้ส่วนใหญ่เมื่อหน่วยต้องขึ้นตอนการขออนุมัติซ่อมแซมบ้านพัก และเห็นว่าเงินงบประมาณซ่อมบำรุงรักษาบ้านพักในหน่วยงานของคนไม่มีเลย

ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะสวัสดิการของทางราชการที่กรมต

เกี่ยวกับสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยบ้านพักของทางราชการ โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ 24 ชั่วโมง บ้านพักจึงควรอยู่ใกล้กับสถานีตำรวจ แต่บ้านพักที่มีอยู่ปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอกับความต้องการ ส่วนที่มีอยู่แล้วก็เก่าชำรุดทรุดโทรมเสียหายใหญ่ เงินบำรุงรักษาซ่อมแซมที่มีอยู่ก็แสนจะลำบากในการขออนุมัติ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรส่วนใหญ่ต้องการให้มีบ้านพักทางราชการ แต่ขอให้มีเงินบำรุงรักษาซ่อมแซม และขอให้สะดวกในการขออนุมัติ แต่ถ้าหากไม่มีบ้านพักของทางราชการให้เพียงพอกับความต้องการแล้ว ส่วนใหญ่ก็เห็นว่าขอให้มีเงินค่าเช่าบ้านแทน แต่เงินค่าเช่าบ้านนั้นควรให้เหมาะสมกับฐานะศักดิ์ศรีตำแหน่งที่เป็นอยู่

จากการศึกษาของนายเดชะ บุญยะชัย มหาบัณฑิตทางบริหารธุรกิจของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรรระดับปานกลางของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2530 พบว่า ปัจจัยเกี่ยวกับการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลางจะคำนึงถึงเรื่องทำเลที่ตั้ง และลักษณะโครงการเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ตัวบ้านและการก่อสร้าง และปัจจัยอันดับสาม ที่คำนึงถึง คือ ราคาและเงื่อนไขการชำระเงิน

นอกจากนี้ จากการสำรวจทัศนคติของผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร และ คอนโดมิเนียม ซึ่งอยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 300 ตัวอย่าง ของหนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจและบริษัทสยามเจอนัล จำกัด สรุปได้ว่า ส่วนใหญ่ประชาชนยังนิยมอยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร มีถึงร้อยละ 58.34 เลือกทาวเฮ้าส์ และตึกแถว ร้อยละ 10.38 มีผู้เลือกอยู่คอนโดมิเนียมไม่ถึงร้อยละ 9 ซึ่งทัศนคติที่น่าสนใจจากการสำรวจในครั้งนี้ ก็คือไม่ว่าผู้ที่เลือกอยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร หรือคอนโดมิเนียมและไม่ว่าจะเป็นผู้ที่สมรส หรือเป็นโสดจะนิยมการอยู่อาศัยที่เป็นอิสระ ในการตัดสินใจว่าจะอยู่บ้านจัดสรร หรือ คอนโดมิเนียม นั้น ระดับรายได้เป็นตัวบ่งชี้ที่มีบทบาทมากต่อผู้บริโภค

อาจกล่าวได้ว่า มูลเหตุจูงใจของการเลือกที่อยู่อาศัยของประชาชน มีดังนี้

- 1) ใกล้ที่ทำงาน
- 2) แบบบ้าน (ห้องชุด) ราคา ขนาดเหมาะกับรสนิยมและรายได้
- 3) มีญาติพี่น้องหรือเพื่อนอยู่ที่นั่น
- 4) เป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีทุกอย่างพร้อม

- 5) เป็นชุมชนขนาดเล็กที่คุ้นเคยกับเพื่อนบ้านง่าย
- 6) ชอบฝีมือการก่อสร้าง
- 7) ความสะดวกสบาย
- 8) ชื่อเสียงของผู้จัดทำโครงการ
- 9) ชอบแบบอย่างเดียวโดยไม่พิจารณาสิ่งอื่น ๆ

ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลเบื้องต้นการสำรวจ “คนจนเมือง” พ.ศ. 2533 ได้สรุประดับความยากจนของคนจนเมืองได้ 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 มีอาหารกิน มีค่าเดินทาง และอื่น ๆ เช่น เสื้อผ้า ค่าน้ำ ค่าของใช้ประจำวัน กลุ่มนี้มักอาศัยผู้อื่น หรือ ไม่ต้องเสียค่าที่อยู่อาศัย

ระดับที่ 2 มีความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่ากลุ่มที่ 1 โดยมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค มีค่าเดินทาง มีที่อยู่อาศัยของตนเองในชุมชนแออัด เด็กได้รัการศึกษาขั้นบังคับ

ระดับที่ 3 มีชีวิตและที่อยู่อาศัยที่มั่นคงขึ้น แม้จะยังอยู่ในภาคไม่เป็นทางการโดยสามารถอยู่บ้านเช่าสภาพพอสมควร แม้จะต่ำกว่ามาตรฐาน คนกลุ่มนี้อาจสามารถซื้อที่ดินหรือที่ดินจัดสรรผ่อนส่งราคาถูกนอกเมืองได้

ในการสำรวจมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มที่ 1 และ 2 พบว่า ส่วนใหญ่จะมีตัวบ่งชี้ที่สำคัญในการหาที่อยู่อาศัยใหม่ มี 4 ประการ คือ ราคาถูก ใกล้ที่ทำงาน เป็นของตนเองและความมั่นคง ส่วนใหญ่มีความสามารถในการผ่อนชำระรายเดือน โดยสามารถจ่ายได้ประมาณ 500 บาท โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 705 บาท ในกรณีที่จะต้องเช่าที่อยู่อาศัย

สุรกุล เจริญธรรม ได้กล่าวถึง “การเตรียมตัวด้านที่อยู่อาศัย” ไว้ใน “วิทยาการผู้สูงอายุ” ว่า บุคคลควรมีการเตรียมตัวด้านที่อยู่อาศัยให้พร้อมก่อนที่จะเกษียณอายุราชการ ซึ่งควรจะมีการเตรียมในการสะสมทรัพย์เพื่อซื้อหรือปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เตรียมหาบ้านที่เหมาะสมกับสุขภาพร่างกายของตนเอง เตรียมตัว เตรียมใจที่จะหาบุคคลซึ่งอาจเป็นลูกหลานที่จะมาอยู่ด้วย ซึ่ง Leedy and Wynbrandt กล่าวว่า การตัดสินใจในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับบุคคลที่เกษียณแล้วการตัดสินใจที่จะพักอาศัยอยู่ที่เดิม หรือย้ายไปหาที่อยู่นั้น ควรคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐาน 5 ประการ คือ

1. ลักษณะของที่อยู่อาศัย และงบประมาณในการซื้อ การก่อสร้าง
2. ความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน
3. ขนาดของบ้านมีความเหมาะสมพอดีกับครอบครัว
4. ความสะดวกในการเดินทางไปโรงเรียน (ของลูก ๆ หลาน)
5. สภาพเพื่อนบ้าน

สิทธิชัย ดันติพิพัฒน์ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทอาคารชุดราคาถูกในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล” ในปี 2535 พบว่า ผู้อยู่

อาศัยในอาคารชุด ได้ให้เหตุผลหลักของการย้ายจากที่อยู่เดิมหลายประการที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่อยู่ใกล้แหล่งงาน และความสะดวกในการเดินทาง (ร้อยละ 40.3) รองลงมา คือ ความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และการปรับปรุงคุณภาพที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นกว่าเดิม (ร้อยละ 23.0) ความต้องการที่จะแยกครอบครัวออกไป (ร้อยละ 14.7) และเหตุผลด้านความไม่มั่นคง และปลอดภัยในการอยู่อาศัยในที่เดิม (ร้อยละ 10.3) ส่วนสภาพปัญหาการอยู่ร่วมกันในชุมชนอาคารชุดราคาถูกที่พบมาก ได้แก่ ปัญหาเสียงรบกวน ทั้งที่มาจากภายนอกและภายในอาคาร เช่น เสียงจากการประกอบอาหาร เสียงจากการพบปะสังสรรค์ หรือจากการประกอบธุรกิจภายในอาคาร เป็นต้น ปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบริเวณที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลาง ปัญหาเรื่องน้ำ ได้แก่ น้ำหยดไหลเพราะมีน้ำเสีย และค่าน้ำประปาแพงกว่าการอยู่อาศัยปกติ เพราะมีการคิดค่าน้ำ รวมทั้งอาคารชุดในอัตราที่ก้าวหน้า ปัญหาการทิ้งขยะที่ตักค้างและส่งกลิ่นเหม็น ปัญหาเรื่องกลิ่นและควันจากการประกอบอาหารรบกวน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุดราคาถูก มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการอยู่อาศัยของครอบครัวผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง เช่น บรรเทาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชากรเมือง ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถหาซื้อที่อยู่อาศัยที่ดีเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยส่วนหนึ่งจะมีความสามารถในการจ่าย (affordability) เพื่อที่อยู่อาศัยได้โดยไม่ต้องเช่าที่อยู่อาศัย หรือต้องอาศัยอยู่กับผู้อื่นและทำให้ผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากได้มีโอกาสมีที่อยู่อาศัยที่ดี (decent housing) กล่าวคือ มีความมั่นคงแข็งแรงเพราะสร้างโดยถูกต้องตามมาตรฐานของกฎหมาย มีความปลอดภัยและมั่นคงในการอยู่อาศัย (safety and security of tenure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์ของตนเอง (home ownership) ซึ่งเป็นความใฝ่ฝันของครอบครัวทุกคน นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยที่ใกล้แหล่งงานของคนจนในเมือง เนื่องจากปัญหาด้านการจราจรติดขัดซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้อยู่อาศัยได้ทางหนึ่ง ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้คนจนในเมืองมีโอกาสในการเลื่อนชั้นที่อยู่อาศัยโดยการเลื่อนจากการที่เคยเป็นผู้เช่า หรืออาศัยผู้อื่นอยู่มาเป็นเจ้าของเอง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ที่มียรายได้น้อยกว่า เช่น ผู้ที่ย้ายถิ่นจากชนบทหรือจากชุมชนแออัดอื่น ๆ ได้มีโอกาสย้ายเข้ามาแทนที่ต่อไป ทำให้สภาพการอยู่อาศัยของประชาชนดีขึ้น

พรรณทิพย์ เพชรหมอก, เฉลิมชัย ไรจน์นรินทร์ และสิน สือสวน ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “กลุ่มออมทรัพย์และกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนในเมือง : ประสบการณ์การทำงานจากองค์การนานาชาติ เพื่อร่วมกันพัฒนา” ปี พ.ศ. 2536 พบว่า แนวคิดสำคัญในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย คือ แนวคิดเรื่องการใช้กลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานของชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยกลุ่มเป็นที่รวมคน รวมเงิน และรวมความคิดในการแก้ไขปัญหาร่วมกันของชุมชน ประกอบกับแนวคิดการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดให้เกิดความต่อเนื่อง แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชุมชน และกระจายออกไปอย่างกว้างขวางรวมทั้งการรวมกลุ่มกันเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหา

ในระดับนโยบายของรัฐ ผลของกระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญห
 ได้ในระดับชุมชน เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชน และชุมชนได้รับรู้เข้าใจปัญหาที่อยู่อาศัย
 ในภาพกว้างที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐมากขึ้น ข้อเสนอแนะสำหรับชุมชนคือ การรวมกลุ่ม
 แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนต้องรวมตัวกันเหนียวแน่นจริงจัง ให้ความสำคัญกับการจัดการกลุ่ม
 ระบบบัญชี ปรับบทบาทผู้นำหรือหาผู้นำให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เตรียมมาตรการป้องกัน
 การขายสิทธิองค์ระหว่างชุมชน ไม่ควรละเลยฐานสมาชิกในชุมชน และปรับระบบการจัด
 การให้สอดคล้องกับลักษณะกลุ่มระหว่างชุมชน ส่วนข้อเสนอแนะต่อรัฐและหน่วยงาน ก็คือ
 รัฐควรยอมรับว่าการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยมีทางเลือกหลาย ๆ อย่าง เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา
 และเงื่อนไขของชุมชน ควรสนับสนุนให้ชุมชนจัดการที่อยู่อาศัยด้วยตนเองโดยรัฐมีบทบาท
 สนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สาธารณูปโภค แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาใน
 การจัดที่อยู่อาศัยของชุมชน กำหนดมาตรการใช้ที่ดินในเมือง ฯลฯ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย