

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่าในประเทศกำลังพัฒนามักจะเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง เพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เอกนคร” (PRIMATE CITY) ก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นชุมชนเมืองอย่างริบเร่กรุงเทพฯ นครตกอยู่ในสภาพเดียวกับเมืองใหญ่หลายเมืองในประเทศกำลังพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยการคาดว่าสิ้นปี พ.ศ. 2539 กรุงเทพฯ นครจะมีประชากรทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 9 ล้านคน¹ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตจึงเป็นปรากฏการณ์ของสังคมกรุงเทพฯ นคร โดยเฉพาะปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ นคร ยังเป็นปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรง ทั้งนี้วัดได้จากจำนวนผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยแต่ที่อยู่มีสภาพที่ไม่อาจยอมรับได้ว่าเป็นที่อยู่ที่เหมาะสม²

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมตำรวจ การรถไฟแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ สำนักสลากกินแบ่ง องค์การ ร.ส.พ. เป็นต้น จึงได้จัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดของตน โดยเฉพาะกรุงเทพฯ นครซึ่งมีจำนวนข้าราชการกรุงเทพฯ นคร 26,340 อัตรา ข้าราชการครู 14,828 อัตรา ลูกจ้างประจำและชั่วคราว 19,444 อัตรา³ ก็ได้จัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้มีรายได้น้อยในสังกัดด้วย

นับแต่เริ่มดำเนินงานอาคารสงเคราะห์ ได้มีการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์แล้ว 3,878 หน่วย มีผู้เข้าพักอาศัยแล้ว 860 หน่วย นอกจากนั้นกำลังดำเนินการก่อสร้างและพิจารณาผู้เข้าอยู่

¹ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพฯ นคร, ทิศทางกรพัฒนากรุงเทพฯ นคร ในแผนพัฒนากรุงเทพฯ นคร ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535-2539, 2533.

² สายใจ คุ้มขนาบ, ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ : คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532) หน้า 5.

³ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพฯ นคร, แผนพัฒนากรุงเทพฯ นคร ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535-2539, 2534 หน้า 129.

อาศัย และมีแผนดำเนินการก่อสร้างต่อไปอีกเป็นจำนวนมาก

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงในการดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดมากมาย คือ จะต้องจัดสร้างอาคารสงเคราะห์และดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันจะต้องทำอะไร ผู้อยู่อาศัยจึงจะมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

วัตถุประสงค์

การประเมินผลโครงการอาคารสงเคราะห์สำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้มีรายได้ น้อยของกรุงเทพมหานครครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

1. ศึกษาวัตถุประสงค์ในการจัดสร้างและดำเนินการ โครงการอาคารสงเคราะห์ ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาลักษณะทางกายภาพของอาคารสงเคราะห์ข้าราชการและลูกจ้างประจำของ กรุงเทพมหานคร
3. ศึกษาสภาพสังคมและเศรษฐกิจของผู้อาศัยในอาคารสงเคราะห์ข้าราชการและ ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร
4. ศึกษาความพึงพอใจในการอยู่อาศัย, ปัญหาในการอยู่อาศัยที่เกี่ยวกับด้านกายภาพใน อาคารสงเคราะห์ และ เสนอแนะแนวทางการจัดบริการในโครงการอาคารสงเคราะห์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ในการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล ควรเป็นกิจกรรมแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งควรจะ ดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอน และต่อเนื่อง ถ้าแบ่งตามวงจรของการวางแผนปฏิบัติการแล้ว สามารถแยกการประเมินผลได้ 3 ประเภท คือ การประเมินผลก่อนการปฏิบัติงานตามแผน, ขณะ ปฏิบัติงานตามแผน และหลังจากได้ปฏิบัติงานแล้ว ขอบเขตของการศึกษาประเมินผลในครั้งนี้คือ

⁴ กองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการกรุงเทพมหานคร “เอกสารแสดงรายละเอียดการก่อสร้าง อาคารสงเคราะห์ สำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร” ไม่ระบุวันที่ (เอกสารอัดสำเนา)

เป็นการประเมินผลอาคารสงเคราะห์ที่ดำเนินการก่อสร้างเสร็จและมีผู้เข้าอยู่อาศัยแล้ว (POST OCCUPANCY) ไม่รวมถึงโครงการที่กำลังดำเนินการสร้าง และมีแผนที่จะสร้างในอนาคตต่อไป

ดังนั้น ประชากรที่ศึกษาในครั้งนี้คือ ประชากรที่พักอาศัยในอาคารสงเคราะห์ทั้ง 6 แห่ง คือ อาคารสงเคราะห์ทุ่งครุ อาคารสงเคราะห์บางขุนเทียน อาคารสงเคราะห์ลาดกระบัง อาคารสงเคราะห์ครุหนองจอก อาคารสงเคราะห์หนองแขม อาคารสงเคราะห์หนองจอก

2. การศึกษาในครั้งนี้มุ่งประเมินประสิทธิผลตามแนววัตถุประสงค์ของโครงการ และความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยต่ออาคารสงเคราะห์เท่านั้น รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงการประเมินราคา และค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างตัวอาคาร ราคาที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโครงการ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับ การประเมินผลโครงการ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการผู้มีรายได้น้อย
2. ศึกษารวบรวมข้อมูล รายงาน สถิติ ระเบียบการจัดสวัสดิการ นโยบายและ วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ จากหน่วยราชการที่รับผิดชอบ
3. ศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก หนังสือ งานวิจัย วารสาร เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์
4. ศึกษาภาคสนามโดย
 - 4.1 สัมภาษณ์
 - 4.2 สังเกตการณ์
 - 4.3 แบบสอบถาม
5. นำข้อมูลที่ได้มาจากแบบสอบถามมาประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรม SPSS/PC
6. นำข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์และสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ วิเคราะห์และนำเสนอ
7. สรุปผลการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ ประวัติความเป็นมาและลักษณะการดำเนินงาน

โครงการอาคารสงเคราะห์ ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร

2. ทำให้ทราบถึงลักษณะทางกายภาพของอาคารสงเคราะห์
3. ทำให้ทราบถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัยในอาคารสงเคราะห์
4. ทำให้ทราบถึงความพึงพอใจและปัญหาในการอยู่อาศัยที่เกี่ยวกับด้านกายภาพในอาคารสงเคราะห์
5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

นิยามศัพท์เฉพาะ

อาคารสงเคราะห์ หมายความว่า อาคารที่กรุงเทพมหานครจัดให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครพักอาศัย เพื่อวัตถุประสงค์ในการสงเคราะห์เรื่องที่พักอาศัยและอยู่ในความดูแลของสำนักสวัสดิการสังคม

ข้าราชการ หมายความว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัยต้องเป็นดำรงตำแหน่งไม่เกินระดับ 5

ลูกจ้างประจำ หมายความว่า ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครรวมทั้งพนักงาน และลูกจ้างประจำของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร สำหรับลูกจ้างประจำต้องเป็นผู้มีอัตราค่าจ้างไม่เกินขั้นต่ำของอัตราเงินเดือนข้าราชการระดับ 6

ข้อจำกัดทางการศึกษา

แผนการวิจัย ในการประเมินที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป มักจะเน้นแยกผู้ที่จะทำการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มทดลอง (Experimental Group) เป็นกลุ่มที่รับบริการหรืออยู่ในโครงการ
 กลุ่มควบคุม (Control Group) เป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับบริการหรืออยู่นอกโครงการ
 การแยกเป็น 2 กลุ่ม ดังกล่าวเพื่อศึกษาว่ากลุ่มผู้รับบริการหรือพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์มีพฤติกรรมและความคิดเห็นแตกต่างจากกลุ่มควบคุมหรือผู้ไม่ได้รับโอกาสให้เข้าพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์อย่างไร มีความเป็นอยู่ดีขึ้นจริงหรือไม่

1. ในการศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดที่ว่า กลุ่มควบคุมดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็น

ข้าราชการและลูกจ้างที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับโอกาสที่จะเข้าพักในอาคารสงเคราะห์ การจัดทำ การวิจัยกับกลุ่มดังกล่าว จำเป็นต้องเพิ่มปัจจัยต่างเช่น เวลา เงินทุน และปัจจัยอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก การวิจัยจึงจะสมบูรณ์มีความน่าเชื่อถือ ดังนั้นการวิจัยในครั้งนี้จึงทำการศึกษาได้เฉพาะกลุ่ม ทดลองเท่านั้น

2. กลุ่มทดลองที่พักอาศัยในอาคารสงเคราะห์บางแห่งมีจำนวนน้อยเกินไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย