

บทที่ 5 กรณีศึกษาโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง¹

การศึกษาในครั้งนี้ได้เลือกสถานการณ์ปัญหาการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเป็นกรณีตัวอย่าง มีรายละเอียดดังนี้

ความเป็นมาของโครงการ

สภาพความเจริญเติบโตของสังคมและเศรษฐกิจทำให้ขอบเขตความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนชานเมืองในอดีตได้แปรสภาพกลายเป็นชุมชนกลางเมืองที่มีโครงข่ายการคมนาคมสะดวก ในขณะที่สภาพชุมชนและสภาพอาคารชำรุดทรุดโทรมลงและระบบสาธารณูปโภคไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในปัจจุบันการเคหะแห่งชาติอยู่ระหว่างการวางแผนที่จะดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้มีสภาพที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย จัดสร้างระบบสาธารณูปโภคให้เพียงพอต่อการให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน และจัดสร้างหน่วยที่อยู่อาศัยเพิ่มเพื่อรองรับผู้ขาดแคลนกลุ่มใหม่

บริเวณที่ตั้งโครงการ คือ เคหะชุมชนดินแดง อันเป็นอาคารสงเคราะห์แบบแพลตฟอร์มประเภทเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยแห่งแรกของรัฐบาลไทย เดิมในปี พ.ศ. 2494 กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดสร้างบ้านไม้ชั้นเดียวและสองชั้นได้ฤกษ์ขึ้นบนที่โล่งซึ่งเคยเป็นที่ทิ้งขยะมูลฝอยของเทศบาลนครหลวงและที่โล่งทุ่งนา จำนวน 1,088 หน่วย ต่อมาในปี 2506 สภาพอาคารชำรุดทรุดโทรมลงมาก รัฐบาลได้อนุมัติให้ก่อสร้างเป็นอาคารแพลตฟอร์มสูง 5 ชั้นได้ฤกษ์ขึ้นทดแทนอาคารเก่า จำนวน 64 หลัง (4,144 หน่วย) และได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2517 เรียกชุมชนนี้ว่า ชุมชนดินแดงเก่า ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้รับโอนอาคารเหล่านี้มาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบและได้พัฒนาก่อสร้างอาคารในโครงการต่างๆเพิ่มเติมอีก ได้แก่ โครงการแพลตฟอร์มพิเศษ อาคารพาณิชย์ดินแดง (พ.1-พ.10) โครงการดินแดงใหม่ระยะที่ 1 (ค.1-ค.2) โครงการดินแดงใหม่ระยะที่ 2-3 (ช.1-ช.3) โครงการดินแดง 3 โครงการดินแดง 4 ระยะที่ 1 ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 และโครงการดินแดง 5 ที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อจัดทำเป็นโครงการนำร่องในการพัฒนาเมืองตามแนวทางฟื้นฟูเมืองซึ่งจะเป็นโครงการที่มีองค์ประกอบสมบูรณ์ในตัวเอง

¹ การเคหะแห่งชาติ, “โครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระยะที่ 1,” (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2539).

2. เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนพร้อมพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นสอดคล้องกับการอยู่อาศัยในรูปแบบสังคมเมือง

3. เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่รองรับผู้อยู่อาศัยกลุ่มใหม่ที่มีความต้องการอาศัยในบริเวณนี้ในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งจะลดปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยได้ในระดับหนึ่ง

4. เพื่อเพิ่มแหล่งงานให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน ลดปัญหาการเดินทางในการทำงาน ซึ่งจะมีผลต่อการแก้ปัญหาการจราจรในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง

5. เพื่อพัฒนาการใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามศักยภาพของทำเลและพัฒนาโครงข่ายระบบคมนาคมให้เชื่อมโยงถึงกันอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การเคหะแห่งชาติจะดำเนินโครงการให้มีความเป็นไปได้ทางการเงินโดยไม่ผลักภาระให้รัฐบาล

รายละเอียดโครงการ

1. ทำเลที่ตั้ง ตั้งอยู่บริเวณแขวงดินแดง เขตดินแดง มีขอบเขตที่ดินดังนี้

ทิศเหนือ	ติด	ถนนมิตรไมตรี
ทิศใต้	ติด	ถนนอโศก-ดินแดง และบึงมักกะสัน
ทิศตะวันออก	ติด	ถนนประชาสงเคราะห์
ทิศตะวันตก	ติด	ถนนวิภาวดีรังสิต

(ดูภาพที่ 5-1 ประกอบ)

2. กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 เมื่อ พ.ศ. 2515 และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสงเคราะห์ ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 กรรมสิทธิ์จึงเป็นของ การเคหะแห่งชาติ ในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการใช้ที่ดิน² มีความเป็นมาของปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนี้

ที่ดินบริเวณดังกล่าวเดิมในปี พ.ศ. 2484 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบล ถนนพญาไท และตำบลสามเสน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร เพื่อใช้ในการสาธารณูปโภคเป็นที่ทำलयมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ เป็นเจ้าหน้าที่จัดการการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

² ชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษากฎหมาย กระทรวงมหาดไทย). บันทึกข้อความ : เรื่อง ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการดินแดง , 22 กุมภาพันธ์ , 2539.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ดังกล่าว ให้เทศบาลนครกรุงเทพ เป็นผู้ดำเนินการและจ่ายค่าทดแทน เพื่อใช้ที่ดินที่เวนคืนได้เป็นที่ตั้ง ชะยะโดยบัญญัติให้เวนคืนแก่กระทรวงมหาดไทย

ต่อจากนั้นได้มีหนังสือตอบข้อซักถามระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. กรมประชาสัมพันธ์มีหนังสือ ที่ 3659/2499 ลงวันที่ 2 เมษายน 2499 ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยในบริเวณถนนดินแดง ตามนโยบายของรัฐบาล

ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ 1527/2499 ลงวันที่ 7 เมษายน 2499 เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยืนยันให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดการหาที่สำหรับเทศะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลใหม่โดยใช้งบประมาณของเทศบาลและให้กรมประชาสัมพันธ์ใช้ที่แปลงนี้ปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ทั้งหมด

ค. เมษายน 2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) สั่งการว่า คณะรัฐมนตรีได้สั่งการทางเทศบาลนครกรุงเทพไปแล้ว ให้ติดต่อกับเทศบาลดูได้ แต่จะดำเนินการอย่างไรต่อไปหรือไม่นั้นไม่ปรากฏหลักฐาน

ง. กรมประชาสัมพันธ์มีหนังสือ ที่ 2663/2500 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอขออนุมัติให้ปลูกสร้างมัสยิดชั่วคราวในบริเวณถนนดินแดงและชี้แจงว่า ที่ดินบริเวณถนนดินแดงนี้ เวนคืนมาเพื่อเทศะมูลฝอย ตามที่กรมประชาสัมพันธ์เข้าไปปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์นั้น เทศบาลเปลี่ยนวัตถุประสงค์การเวนคืนเป็นการประชาสัมพันธ์ ซึ่งขณะนี้เรื่องกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่าควรจะออกเป็นกฎหมายหรือไม่

จ. มีนาคม 2500 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับทราบและไม่ขัดข้อง

ฉ. ตามบันทึกการประชุมเรื่องการก่อสร้างอาคารริมถนนดินแดง ตุลาคม 2501 ณ ห้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ดูแลรักษาคุ้มครองเฉพาะในบริเวณที่ปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์และในบริเวณที่ได้อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยเท่านั้นโดยให้กรมประชาสัมพันธ์และเทศบาลนครกรุงเทพพิจารณาตกลงกันในการกำหนดแนวเขตสำหรับการปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ในอนาคต

การเคหะแห่งชาติรับมอบสิทธิครอบครองการดูแลอาคารสงเคราะห์ดินแดง จากกรมประชาสัมพันธ์และสำนักงานอาคารสงเคราะห์ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 พ.ศ. 2515 ปรากฏตามรายการบัญชีสิ่งมอบทรัพย์สินระหว่างการเคหะแห่งชาติกับกรมประชาสัมพันธ์ โดยรับมอบและครอบครองตามสภาพและจุดที่ตั้งของอาคารสงเคราะห์

ต่อมากระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้บรรดาที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการเวนคืน หรือแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่นตกเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเมื่อ พุทธศักราช 2524 เกี่ยวกับเรื่องปัญหาการตีความพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ดินที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อ พ.ศ. 2485 เพื่อใช้เป็นท่าถ่ายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจะเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือไม่ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0111(กทม.)/15330 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2524 ระบุว่าที่ดินแปลงบริเวณถนนดินแดง ถึงแม่เทศบาลนครกรุงเทพเป็นผู้ออกค่าทดแทนที่ดินด้วยงบประมาณของตนเองก็ตามก็ไม่มีผลสืบหลัง มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนฯ พ.ศ. 2485 ซึ่งบัญญัติให้เวนคืนแก่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้นที่ดินจึงตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เทศบาลนครกรุงเทพจึงต้องส่งมอบที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

จากการตรวจสอบทราบว่าโฉนดที่ดินที่เวนคืนทั้งหมดยังเก็บรักษาอยู่ที่กองการเงินสำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร มิได้นำส่งกรมธนารักษ์ และชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินที่เวนคืนยังเป็นชื่อกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันการเคหะแห่งชาติใช้สิทธิปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุบริเวณดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2537 เป็นต้นมา ที่ใช้แทนและยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 (ปว.316) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515³

3. รูปแบบการพัฒนา

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเป็น 2 ระดับ ได้แก่

ก. การพัฒนาระดับ SUPER BLOCK

การเคหะแห่งชาติจะได้หารือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดทำแผนแม่บทปรับปรุงการใช้ที่ดินของหน่วยราชการต่างๆ ครอบคลุมพื้นที่ 635 ไร่ รวมทั้งแผนปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในและภายนอกให้เชื่อมโยงถึงกัน ให้เหมาะสมกับการเป็นชุมชนเมืองที่สมบูรณ์แบบสอดคล้องต่อการดำรงชีวิตในชุมชนใจกลางเมืองซึ่งจะเป็นบทบาทที่มีส่วนเสริมสร้างการพัฒนาเมืองให้มีสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพที่ดีขึ้น โดยจะใช้ความพยายามผลักดันโครงการและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าใจถึงความจำเป็นในการดำเนินงาน

ข. การพัฒนาบนพื้นที่เคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ

ในขั้นต้นการเคหะแห่งชาติจะเริ่มดำเนินการปรับปรุงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในการใช้ประโยชน์ของการเคหะแห่งชาติเองก่อน เพื่อจัดทำโครงการให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยจะพัฒนาพื้นที่ในชุมชนดินแดงเก่า พื้นที่ 125 ไร่ ดำเนินการปรับปรุงเป็นอาคารพักอาศัยแบบอาคารขนาดใหญ่ อาคารสำนักงาน อาคารสรรพสินค้า ฯลฯ

³ ปรีดี บุรณศิริ (ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ). บันทึกข้อความ : เรื่อง ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการดินแดง , 10 มกราคม 2539.

4. เจ็อนไขความสำเร็จ

โครงการฟื้นฟูเมืองเป็นงานที่ต้องอาศัยเจ็อนไขเวลาและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ได้แก่ความเข้าใจอย่างถูกต้องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือในอาคาร ผู้อยู่อาศัยหรือผู้ดำรงชีพภายในบริเวณที่ตั้งโครงการและชุมชนข้างเคียง ภาคเอกชน นักการเมือง สื่อมวลชน ให้เข้าใจในความจำเป็นที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนชานเมืองในอดีต ได้พัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนใจกลางเมืองที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในเมืองที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย

5. หลักการในการดำเนินงาน

ก. ไม่สร้างภาระให้ผู้อยู่อาศัยปัจจุบันเดือดร้อนจากการดำเนินโครงการโดยจะยังคงให้ได้สิทธิในการอาศัยในโครงการที่พัฒนาแล้วในลักษณะการให้สิทธิเช่าต่อไปในมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น

ข. ดำเนินการให้โครงการมีความเป็นไปได้ทางการเงินโดยไม่ผลักระด้านการเงินให้รัฐ

ค. เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเพื่อนำผลประโยชน์เข้ามาช่วยเหลือนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้อยู่อาศัย

ง. ดำเนินการโยกย้ายให้กระทบกระเทือนผู้อยู่อาศัย น้อยที่สุด

จ. เปิดโอกาสให้ผู้อยู่อาศัยมีทางเลือกอื่น ๆ ทดแทนหากวิถีการดำรงชีวิตแบบสังคมเมืองไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของตน

6. ผลดีของโครงการ

ผลจากการดำเนินงานนอกเหนือจากการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมของสังคมเมืองที่สะดวกสบายยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการเพิ่มแหล่งงาน ฐานการทำมาหากินของประชาชนรวมทั้งเพิ่มหน่วยพักอาศัยรองรับผู้อยู่อาศัยกลุ่มใหม่ได้อีกประมาณ 2 เท่าของผู้อยู่อาศัยปัจจุบัน โดยส่วนหนึ่งผู้อยู่อาศัยจะมีแหล่งงานในบริเวณชุมชนอันได้แก่ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร หน่วยงานราชการต่างๆรวมทั้งสำนักงาน ห้างสรรพสินค้า ร้านค้า ซึ่งจะมีเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ลักษณะการอยู่อาศัยโดยมีแหล่งงานในชุมชนจะมีส่วนลดภาระการจราจรในระดับหนึ่ง

7. ขนาดที่ดินโครงการ ระยะที่ 1

โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง จะดำเนินโครงการบนที่ดินที่การเคหะแห่งชาติมีสิทธิครอบครองและใช้ที่ดิน บนเนื้อที่ 216 ไร่ หรือร้อยละ 34 ของพื้นที่ Super Block (635 ไร่) โดยโครงการระยะที่ 1 ดำเนินโครงการในบริเวณชุมชนดินแดงเก่า 125 ไร่ ได้แก่

ก. บริเวณ A ขนาดที่ดิน 2 ไร่

ตั้งอยู่หัวมุมถนนวิภาวดีรังสิตและถนนนอโคกดินแดงปัจจุบันเป็นที่ตั้งอาคารสำนักงานเคหะชุมชนดินแดง 1 การจัดทำโครงการได้รวมพื้นที่ของธนาคารออมสินและสถานธนาหุบาลเข้ามาพัฒนาด้วย มีเนื้อที่รวม 2.245 ไร่

ข. บริเวณ B ขนาดที่ดิน 58.2 ไร่

ตั้งอยู่ริมถนนประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันเป็นที่ตั้งอาคารแฟลต 5 ชั้น หลังที่ 33-56 จำนวน 24 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 1,776 หน่วย พื้นที่ก่อสร้าง 111,192 ตารางเมตร คิดเป็นอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน 1.2 ต่อ 1 พื้นที่ขายได้ 71,040 ตารางเมตร และพื้นที่คลุมดินประมาณ 22,238 ตารางเมตร หรือที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมร้อยละ 76

ค. บริเวณ C ขนาดที่ดิน 20.4 ไร่

ตั้งอยู่ริมถนนวิภาวดีรังสิต ปัจจุบันเป็นที่ตั้งแฟลต 5 ชั้น หลังที่ 21-32 จำนวน 12 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 672 หน่วย ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ก่อสร้าง 81,200 ตารางเมตร อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน 1.87 ต่อ 1 พื้นที่ขายได้ 26,880 ตารางเมตร พื้นที่อาคารคลุมดิน 8,064 ตารางเมตร และอัตราส่วนพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมร้อยละ 62.5

ง. บริเวณ D ขนาดที่ดิน 19 ไร่

ตั้งอยู่ในซอยดินแดง 1 ซึ่งเป็นซอยแยกจากถนนอโศก-ดินแดง ปัจจุบันเป็นที่ตั้งแฟลต 5 ชั้น หลังที่ 9-20 จำนวน 12 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 672 หน่วย

จ. บริเวณ E ขนาดที่ดิน 11.6 ไร่

ตั้งอยู่ริมถนนอโศกดินแดง ปัจจุบันเป็นที่ตั้งแฟลต 5 ชั้น หลังที่ 1-8 จำนวน 8 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 640 หน่วย

ฉ. บริเวณ F ขนาดที่ดิน 13.64 ไร่

ตั้งอยู่ริมถนนประชาสงเคราะห์ปัจจุบันเป็นที่ตั้งแฟลต 5 ชั้น หลังที่ 57-64 จำนวน หน่วยพักอาศัย 384 หน่วย (ดูภาพที่ 5-2 ถึง ภาพที่ 5-4 ประกอบ)

ตารางที่ 5-1 ขนาดที่ดินและจำนวนหน่วยพักอาศัย

แปลงที่ดิน	ขนาดที่ดิน(ไร่)	จำนวนอาคาร	จำนวนหน่วย
A	2.00	-	-
B	11.65	24	1,776
C	20.40	12	672
D	9.58	12	672
E	8.00	8	640
F	13.04	8	384
รวม	122.87	64	4,144

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

8. รูปแบบและรายละเอียดโครงการ

การเคหะแห่งชาติได้แยกส่วนการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ โดยในระยะแรกจะครอบคลุมพื้นที่บริเวณ A B และ C (80.645 ไร่) และในระยะที่สองจะครอบคลุมพื้นที่บริเวณ D E และ F (44.24 ไร่)

โครงการระยะที่ 1 ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 บริเวณ ดังนี้

ก. บริเวณ A จัดทำเป็นอาคารสำนักงานขนาดใหญ่สูง 23 ชั้นพร้อมที่จอดรถและจัดพื้นที่สำนักงานชั้นล่างให้กับธนาคารออมสินสาขาดินแดงและสถานธนาหุบาล แนวทางการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้เกิดการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินเท่ากับ 9.9 ต่อ 1 และมีอัตราส่วนที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมร้อยละ 38 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- 1) ที่จอดรถภายในอาคาร 331 คันและภายนอกอาคาร 12 คัน
- 2) พื้นที่ร้านค้า 750 ตารางเมตรและพื้นที่สำนักงาน 18,360 ตารางเมตร
- 3) พื้นที่สำหรับสถานธนาหุบาล 294 ตารางเมตร
- 4) พื้นที่สำหรับธนาคารออมสิน 323 ตารางเมตร

ข. บริเวณ B จัดทำเป็นอาคารพักอาศัยขนาดใหญ่ 4 อาคาร ได้แก่ B1 B2 B3 และ B4 เป็นอาคารพักอาศัย สูง 34 ชั้น แนวทางการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้เกิดการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินเท่ากับ 7 ต่อ 1 และมีอัตราส่วนที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมร้อยละ 63 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- 1) ที่จอดรถภายในอาคารได้อาคารละ 1,117 คัน รวม 4,468 คัน
 - 2) พื้นที่ร้านค้าภายในอาคารได้อาคารละ 137 หน่วย รวม 548 หน่วย
 - 3) ที่พักอาศัยได้อาคารละ 2,106 หน่วย หน่วยละประมาณ 40 ตารางเมตร
- รวมทั้งสิ้น 8,424 หน่วย เนื้อที่ประมาณ 338,692 ตารางเมตร

ค. บริเวณ C จัดทำอาคารสำนักงานและอาคารสรรพสินค้าเป็นอาคารสำนักงานสูง 35 ชั้นและอาคารสรรพสินค้า 8 ชั้น พร้อมอาคารจอดรถสูง 10 ชั้น

ภายหลังการพัฒนาพื้นที่ทั้ง 6 บริเวณแล้วจะสามารถเพิ่มพื้นที่ก่อสร้างจากประมาณ 300,000 ตารางเมตร เป็นประมาณ 1,500,000 ตารางเมตร เพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน(FAR) จาก 1.89 ต่อ 1 เป็น 8 ต่อ 1 เพิ่มพื้นที่ขายได้จาก 165,760 ตารางเมตร เป็นประมาณ 700,000 ตารางเมตร (ไม่รวมพื้นที่จอดรถ) โดยสรุปจะสามารถจัดสร้างอาคารได้ ดังนี้

- 1) หน่วยพักอาศัย 8,424 หน่วย หรือประมาณ 338,690 ตร.ม. รองรับผู้อยู่อาศัยปัจจุบัน 4,144 ครอบครัว และรองรับผู้อยู่อาศัยใหม่ 4,280 หน่วย
 - 2) ที่จอดรถประมาณ 8,105 คัน
 - 3) พื้นที่สำนักงาน 94,533 ตร.ม.
 - 4) พื้นที่ร้านค้าและสรรพสินค้า 75,444 ตร.ม. และพื้นที่อื่นๆ 7,275 ตร.ม.
- (ดูภาพที่ 5-5 ถึง ภาพที่ 5-11 ประกอบ)

9. แผนการดำเนินงาน

แผนการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 เป็นการก่อสร้างส่วน A (อาคารสำนักงาน) และส่วน B1 (อาคารพักอาศัย) โดยอพยพผู้อยู่อาศัยปัจจุบันในบริเวณ B1 รวม 336 ครอบครัว ไปอาศัยในโครงการดินแดง 4 ซักคราว คาดว่าจะแล้วเสร็จใน 2 ปีครึ่ง

ช่วงที่ 2 หลังจากทำงานก่อสร้างอาคารพักอาศัยส่วน B1 แล้วเสร็จ สามารถรองรับผู้อยู่อาศัยได้ 2,016 หน่วย จะได้อพยพผู้อยู่อาศัยปัจจุบันจากบริเวณ B2 B3 B4 (ส่วนที่เหลือ) ทั้งหมด 1,440 หน่วย และจาก C อีก 672 หน่วย รวม 2,112 หน่วย เข้าอาศัยใน B1 และดินแดง 4 แล้วจึงเริ่มดำเนินการก่อสร้าง B2 B3 B4 และ C ซึ่งจะใช้เวลาอีก 2 ปีครึ่ง เมื่อทำงานก่อสร้างช่วงนี้ แล้วเสร็จจึงอพยพผู้อยู่อาศัยจากบริเวณ D E และ F รวม 1,696 หน่วย และผู้อยู่อาศัยชั่วคราวจากโครงการดินแดง จำนวน 342 หน่วย เข้าอยู่ใน B2 จากนั้นจึงเริ่มดำเนินการโครงการในระยะที่ 2 ต่อไป (ดูภาพที่ 5-12 ประกอบ)

10. รูปแบบองค์กรในการพัฒนา

การเคหะแห่งชาติได้วางแนวทางในการดำเนินงานไว้ 3 แนวทาง ดังนี้

- ก. การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบดำเนินการโครงการทั้งหมดทุกบริเวณ
- ข. การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบดำเนินการเฉพาะอาคารที่อยู่อาศัย ส่วนอาคารสำนักงานและอาคารสรรพสินค้าจะเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ
- ค. การเคหะแห่งชาติเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมด โดยเรียกเก็บผลตอบแทนจากภาคเอกชน

11. เงื่อนไขในการอยู่อาศัย

ก. ผู้เช่าปัจจุบันจะได้สิทธิในการอยู่อาศัยในโครงการบริเวณ B (ซึ่งเป็นอาคารสูง) โดยจ่ายอัตราค่าเช่าเท่าเดิม สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลโดยที่หน่วยพักอาศัยมีพื้นที่เท่าเดิม (หรือมากกว่าเดิมเล็กน้อย) มีการจัดแบ่งที่พักอาศัยอย่างเป็นสัดส่วน (มีห้องนอนแยก 1 ห้อง) ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติจะปรับค่าเช่าในอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

ข. การเคหะแห่งชาติจะจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนที่เป็นระเบียบ มีบริเวณที่ว่าง ที่จอดรถ โดยในส่วนที่จอดรถผู้เช่าจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจอดรถในอาคาร

ค. ในกรณีที่ผู้เช่าเดิมไม่ประสงค์จะอยู่ในโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง การเคหะแห่งชาติจะเปิดโอกาสให้มีทางเลือกดังนี้

- 1) รับค่าชดเชยสิทธิในการเช่าโดยจ่ายเงินสดให้ครอบครัวละ 250,000 บาท
- 2) ในกรณีที่ผู้เช่าเดิมประสงค์จะเช่าหรือเช่าซื้อโครงการอื่น ๆ ของการเคหะแห่งชาติ ผู้เช่าเดิมจะได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ โดยการเคหะแห่งชาติจะจ่ายเงินล่วงหน้าให้ 250,000 บาท

ง. การเคหะแห่งชาติจะชดเชยค่าร้อยละย้ายให้ครอบครัวละ 10,000 บาท

จ. ทางเลือกอื่น ๆ ที่การเคหะแห่งชาติเห็นเหมาะสม

กฎหมายและข้อบังคับการใช้ที่ดิน

บริเวณที่ตั้งโครงการตั้งอยู่ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้หมดอายุบังคับใช้ และได้มีกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 340 กำหนดให้ขยายอายุบังคับใช้อีก 1 ปี ทำให้จะมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 6 กรกฎาคม 2541 ได้กำหนดพื้นที่โครงการให้ใช้ประโยชน์ 4 ประเภท ดังนี้

ก. สีน้าตาล กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก กำหนดให้เป็นสิน้าตาลนี้ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นส่วนใหญ่ สำหรับการในพื้นที่เพื่อกิจการอื่นๆให้ใช้เพิ่มเติมอีกไม่เกิน ร้อยละ 10 ของที่ดินในแต่ละบริเวณ ที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข. สีเขียวอ่อน กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ค. สีเขียวมะกอก กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา

ง. สีน้ำเงิน กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

การเคหะแห่งชาติจะได้ประสานงานกับกรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแปลงที่ดิน ร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดการใช้ที่ดินในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกกฎหมาย

สภาพแวดล้อมทางกายภาพ⁴

1. สภาพที่ตั้งโครงการ

โครงการตั้งอยู่ติดถนนวิภาวดีรังสิตและถนนอโศก-ดินแดง ใน แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร บริเวณดังกล่าวเป็นย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและปานกลางขนาดใหญ่และเป็นแหล่งงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานกรุงเทพมหานคร สนามกีฬาไทย-ญี่ปุ่น และสำนักงานของหน่วยงานภาครัฐอีกหลายแห่ง

2. สภาพการใช้ที่ดินและอาคาร

การใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่โครงการประกอบด้วยองค์กรที่ใช้พื้นที่ใหญ่ๆ 6 องค์กร ได้แก่ กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย ที่เหลือเป็นมัสยิด สถานีจ่ายน้ำมันดินแดง

⁴ การเคหะแห่งชาติ, "รายงานผลการสำรวจสภาพกายภาพสังคมและเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัยในโครงการ," (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ , 2535), หน้า 1-41.

สภาพอาคารแฝดของการเคหะแห่งชาติที่จะทำการรื้อย้ายรวมทั้งสิ้น 64 อาคาร แบ่งออกเป็น 7 แปลงแต่ละแปลงไม่ได้ยู่ติดต่อกัน อาคารทั้งหมดเป็นอาคารสูง 5 ชั้น รวมทั้งสิ้น 4,144 หน่วย อาคารแต่ละหลังมีอายุใช้งาน 20 ปีขึ้นไป ชั้นล่างเป็นใต้ถุนโล่ง ชั้น 2-5 เป็นห้องพักอาศัยขนาด 40 ตารางเมตร สภาพอาคารค่อนข้างเก่าทรุดโทรม ระบบท่อน้ำทิ้ง และปล่องขยะชำรุด บริเวณใต้ถุนอาคารหลายหลังมีการใช้งานผิดประเภท โดยกันห้องจัดทำเป็นร้านค้า ร้านตัดเสื้อ ตัดผม แทนการใช้พื้นที่เพื่อนันทนาการ

3. ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ก. การระบายน้ำมีท่อน้ำเมนเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.80 เมตร และ 0.60 เมตร ทางเดินเท้าของถนนสายหลักโดยรอบระบายน้ำลงสู่คลองสามเสน

ข. ระบบโทรศัพท์ เป็นระบบสายเคเบิลรวมอยู่กับแนวท่อระบายน้ำ

ค. ระบบประปา มีท่อน้ำเมนเส้นผ่าศูนย์กลาง 300AC และ 200AC ตามแนวถนน จากการประสานงานกับการประปาเขตพญาไทถือได้ว่าพื้นที่นี้มีความพร้อมด้านการบริการประปาอย่างสูง

ง. ระบบไฟฟ้า มีการเดินสายไฟฟ้าลอยตามแนวถนนโดยรอบที่ตั้งโครงการ

ข้อมูลจากการสำรวจในปี 2535⁵

ในปี 2535 การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการสำรวจโดยใช้วิธีการแจกแบบสอบถาม จำนวน 4,144 ชุด ซึ่งจัดเก็บได้ 3,957 ชุด คิดเป็นร้อยละ 95.49 ของครอบครัวทั้งหมด จากจำนวน 64 อาคาร มีเพียง 10 อาคารที่สามารถจัดเก็บข้อมูลได้ครบถ้วนทุกห้อง มีสาระดังนี้

1. ขนาดครัวเรือน ขนาดครัวเรือนตั้งแต่ 1-17 คน ต่อห้อง ครอบครัวเช่าอยู่อาศัยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) มีขนาดครอบครัวเฉลี่ย 3-4 คนต่อห้อง ประชากรรวมทั้งสิ้น 16,051 คนหรือเฉลี่ย 9.85 ตารางเมตรต่อ 1 คน อย่างไรก็ตามห้องที่มีขนาดครอบครัวมากกว่า 5 คนจะมีมากถึงร้อยละ 19 ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงสภาพความเป็นอยู่จะค่อนข้างแออัด

2. ระดับรายได้ คาดว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะแจ้งรายได้ต่ำกว่าที่ได้รับจริง แต่ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้ในการกำหนดระดับของผู้เช่ากลุ่มเป้าหมายได้

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้เช่าอาคารดังกล่าวที่ระดับรายได้ครัวเรือนละไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน แต่จากการสำรวจจะมีเพียงร้อยละ 59 เท่านั้นที่จัดอยู่ในเกณฑ์ผู้มีสิทธิเช่า และมีมากถึงร้อยละ 41 ที่มีรายได้ครัวเรือนอยู่ในระดับปานกลางและปานกลางค่อนข้างสูง คือ รายได้ครัวเรือนละ 10,000 บาทต่อเดือน ขึ้นไป

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-29.

3. การประกอบอาชีพ ผู้อยู่อาศัยมีคนทำงาน 2 คนต่อครอบครัวมากที่สุด (ร้อยละ 35) รองลงมามีคนทำงาน 1 คนต่อครอบครัว (ร้อยละ 30) โดยเฉลี่ยจำนวนคนทำงานต่อครอบครัว เท่ากับ 2.2 คน และพบว่าร้อยละ 2.75 เป็นครอบครัวที่ไม่มีผู้ประกอบอาชีพเลย โดยจะมีรายได้จากบิดา-มารดาสามีหรือบุตรซึ่งอาศัยอยู่ที่อื่นส่งเงินให้เป็นรายได้ประจำทุกเดือน

อาชีพหลักได้แก่อาชีพรับจ้าง รองลงมาคืออาชีพรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และโดยทั่วไปมีแหล่งงานไม่ไกลนัก โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายจะมีสถานที่ประกอบอาชีพคือที่บ้านหรือค้าขายในบริเวณโครงการดินแดงนั่นเอง

4. การครอบครองที่อยู่อาศัย

อาคารที่มีผู้เช่าช่วงและผู้เช่าที่ชื่อไม่ตรงกับผู้อาศัยจริงมากที่สุด คือ อาคารหลังที่ 8 และอาคารหลังที่ 34 จำนวน 19 ครอบครัว และ 17 ครอบครัว ตามลำดับ สำหรับอาคารที่มีผู้เช่าช่วงและผู้เช่าที่ชื่อไม่ตรงกับผู้อยู่อาศัยจริงน้อยที่สุดคืออาคารที่ 43 ประมาณ 1 ครอบครัว และรองลงมา คือ อาคารหลังที่ 11 17 49 63 และ 64 มีผู้เช่าช่วงและครอบครัวที่ชื่อไม่ตรงอาคารละ 2 ครอบครัว

5. ความคิดเห็นที่มีต่อที่อยู่อาศัย

ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) มีความพอใจสภาพของห้องพักในปัจจุบันและไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง ในขณะที่บางส่วน (ร้อยละ 30) มีความเห็นว่าไม่พอใจและอยากให้ปรับปรุง โดยส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าต้องการห้องเช่าที่มีสภาพใหม่กว่าในปัจจุบัน

ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 97.17) พอใจที่จะอยู่อาศัยในบริเวณแฟลตดินแดงนี้ เพราะมีความสะดวกสบายและไม่ประสงค์จะย้ายไปที่อื่น มีเพียงร้อยละ 2.83 เท่านั้นที่คิดว่าอยากจะย้ายไปอยู่ที่อื่น

เมื่อให้แสดงความคิดเห็นที่มีต่อโครงการฟื้นฟูเมือง พบว่า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84) ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยกับการปรับปรุง แต่มีมากถึงร้อยละ 69 ก็ไม่ชอบอาศัยในอาคารสูง 10-20 ชั้น จะมีเพียงร้อยละ 13 ที่ตอบคำถามว่าชอบที่อยู่ในอาคารสูง และร้อยละ 18 มีความเห็นว่ารู้สึกเฉยๆกับการอยู่อาศัยในอาคารสูง เมื่อถามว่าถ้าการเคหะแห่งชาติจะก่อสร้างอาคารใหม่ในบริเวณโครงการดินแดงจะสนใจเช่าอยู่อาศัยหรือไม่ ร้อยละ 71 ตอบว่าพร้อมที่จะเช่าอยู่ แต่ก็ถึงร้อยละ 29 ที่ไม่พร้อมจะย้ายเช่าอยู่ในอาคารใหม่

อัตราค่าเช่า⁶

ระดับค่าเช่าของผู้อยู่อาศัยปัจจุบัน พบว่า ส่วนใหญ่มากถึงร้อยละ 51 เป็นผู้เช่าเดิม ตั้งแต่สมัยเริ่มแรกซึ่งจ่ายค่าเช่าเดือนละ 300-400 บาท รองลงมาผู้เช่าร้อยละ 27 จ่ายค่าเช่าเดือนละ 450-550 บาท ถัดไปร้อยละ 17 เป็นผู้เช่าที่จ่ายค่าเช่าเดือนละ 600-750 บาท กล่าวได้ว่าผู้เช่ามากถึงร้อยละ 95.19 จ่ายค่าเช่าในระดับเดือนละไม่เกิน 750 บาท โดยส่วนใหญ่มากถึงกึ่งหนึ่งที่จ่ายค่าเช่าไม่เกินเดือนละ 400 บาท

ด้านข้อมูลย้อนหลัง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า ผู้เช่าเดิมที่จ่ายค่าเช่าในระดับเดือนละ 300-400 บาท มีอัตราการเช่าสิทธิสูงสุด โดยเดิม พ.ศ. 2535 ผู้เช่ากลุ่มนี้มีมากถึงร้อยละ 62.13 แต่ปัจจุบันคงเหลือร้อยละ 50.94 หรือมีการโอนสิทธิร้อยละ 11.19

ตารางที่ 5-2 ระดับค่าเช่าของผู้อยู่อาศัยในโครงการ

ค่าเช่า บาท/เดือน	2535		2536		2537		2538		2539		มี.ค. 2540	
	ราย	ราย	ราย	ราย	ราย	%	ราย	%	ราย	%	ราย	%
300-400	2575	2416	2325	2254	54.39	2177	52.53	2111	50.94			
450-550	1138	1139	1150	1136	27.41	1167	28.16	1134	27.38			
600-750	402	507	569	610	14.72	627	15.14	700	16.89			
788-1013	25	77	91	128	3.10	154	3.72	177	4.27			
1050-1688	4	5	9	16	0.38	19	0.45	22	0.54			

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ , เมษายน 2540.

การวิเคราะห์โครงการในเบื้องต้น

การวิเคราะห์โครงการในเบื้องต้น ได้กำหนดสมมุติฐานที่สำคัญ ไว้ดังนี้ 1) ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมและภาวะของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เอื้ออำนวยต่อการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง 2) การเคหะแห่งชาติไม่ประสบปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพาณิชย์ กรมกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง 3) การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามรายละเอียดโครงการของการเคหะแห่งชาติ ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด และ 4) การวิเคราะห์อาศัยสมมุติฐานทางการเงินของการเคหะแห่งชาติเป็นหลัก มีผลการวิเคราะห์ดังนี้

1. มุมมองของการเคหะแห่งชาติ

ก. การเคหะแห่งชาติ ดำเนินโครงการทั้งหมดทุกบริเวณประกอบด้วยอาคารที่พักอาศัย อาคารสำนักงาน และอาคารสรรพสินค้า จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ ณ มกราคม 2539 พบว่า โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงระยะที่ 1 จะสามารถดำเนินการได้

⁶ สำนักงานเคหะชุมชน 1 และ 2 การเคหะแห่งชาติ, "รายละเอียดค่าเช่าปี พ.ศ. 2535-2540." 8 เมษายน 2540.(อัตสำเนาและโทรสาร)

ภายใต้การอุดหนุนระหว่างกันภายในโครงการ (Internal Cross Subsidization) ทำให้มีความเป็นไปได้ทางการเงินโดยจะไม่ต้องให้รัฐบาลเข้าช่วยหรือเป็นภาระเงินอุดหนุนจากงบประมาณของแผ่นดิน มีรายละเอียดดังนี้

เงินลงทุนโครงการ	15,875	ล้านบาท
ระยะเวลาการก่อสร้าง	7	ปี
รายรับโครงการจากค่าเช่าเช่า	18,216	ล้านบาท
กำไร	2,341	ล้านบาท
กำไรคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน	952	ล้านบาท
อัตราคิดลด	6%	
อัตราผลตอบแทนโครงการ (IRR)	13%	

โครงการจะไม่สามารถดำเนินการให้มีกำไรได้ในทุกบริเวณ โดยเฉพาะในบริเวณ B ซึ่งใช้พื้นที่อาคารส่วนหนึ่งในการบรรจุผู้อาศัยเพื่อรองรับการรื้อย้ายโดยจะขาดทุนมากถึง 2,721 ล้านบาท ทั้งนี้แนวทางข้างต้นอาจดำเนินการภายใต้การตั้งองค์การในลักษณะของบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองดังกล่าวเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินโครงการและสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนก็เป็นไปได้

(ดูตารางที่ 5-3 ถึง ตารางที่ 5-5 ประกอบ)

ตารางที่ 5-3 รายรับและรายจ่ายโครงการตามบริเวณที่ดิน

โครงการบริเวณ	รายรับ	รายจ่าย	กำไร(ขาดทุน)
A	894.81	449.88	444.93
B	7,692.95	10,414.19	(2,721.24)
C	6,502.01	3,273.83	3,228.18
รวม	15,089.77	14,137.91	951.86

ข การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการเฉพาะโครงการอาคารที่พักอาศัย ส่วนอาคารสำนักงาน และอาคารสรรพสินค้าจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

เมื่อพิจารณาเฉพาะโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงระยะที่ 1 ในกรณีที่การเคหะแห่งชาตินำแปลงที่ดินบริเวณ A และบริเวณ C ให้เอกชนเช่าระยะยาวเพื่อดำเนินการพัฒนาโครงการตามรูปแบบอาคารโครงการที่การเคหะแห่งชาติกำลังศึกษา เมื่ออาศัยสมมุติฐานเกี่ยวกับต้นทุนค่าก่อสร้างเช่นเดียวกับที่การเคหะแห่งชาติได้ประมาณการไว้ พบว่าน่าจะไม่มีเอกชนรายใดที่ดำเนินโครงการเพื่อมุ่งกำไรจะสามารถจ่ายค่าหน้าดินให้มากเท่ากับจำนวนที่การเคหะแห่งชาติต้องการในระดับเท่ากับจำนวนที่ต้องการเพื่อนำมาอุดหนุนบริเวณ B ที่ขาดทุนได้ตามการวิเคราะห์ในข้อ ก) สาเหตุจากที่เอกชนจะต้องการกำไรอีกส่วนหนึ่งที่จะจูงใจให้เข้าร่วมในการพัฒนาโครงการ และยังมีค่าใช้จ่ายบางรายการที่แตกต่างจากประมาณการของการเคหะแห่งชาติ อันได้แก่ ดอกเบี้ยค่าที่ดินระหว่างการก่อสร้าง ค่าการตลาดและส่งเสริมการขาย ภาษี

โรงเรียน และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพื้นที่เช่า ทั้งนี้เมื่อคำนวณหาค่าหน้าดินโดยประมาณ ณ มกราคม 2540 ได้ผลสรุปดังนี้ (ดูตารางที่ 5-6 ถึง 5-7 ประกอบ)

1) แปลงที่ดินบริเวณ A มีค่าหน้าดินกรณีให้เอกชนเช่าระยะเวลา 30 ปี บวก ด้วยระยะเวลาการก่อสร้าง 3 ปี ภายใต้เงื่อนไขเช่าราคาหน้าดินทั้งจำนวนครั้งเดียวในวันทำสัญญาและเริ่มการก่อสร้าง ประมาณ 37 ล้านบาท หรือตารางวาละ 41,200 บาท และหากพิจารณาว่าในการให้เช่าที่ดินระยะยาวจะได้ค่าหน้าดินประมาณ ร้อยละ 30-35 แล้ว นั่นคือราคาตลาดของกรรมสิทธิ์ เท่ากับ ตารางวาละ 117,000-137,000 บาท

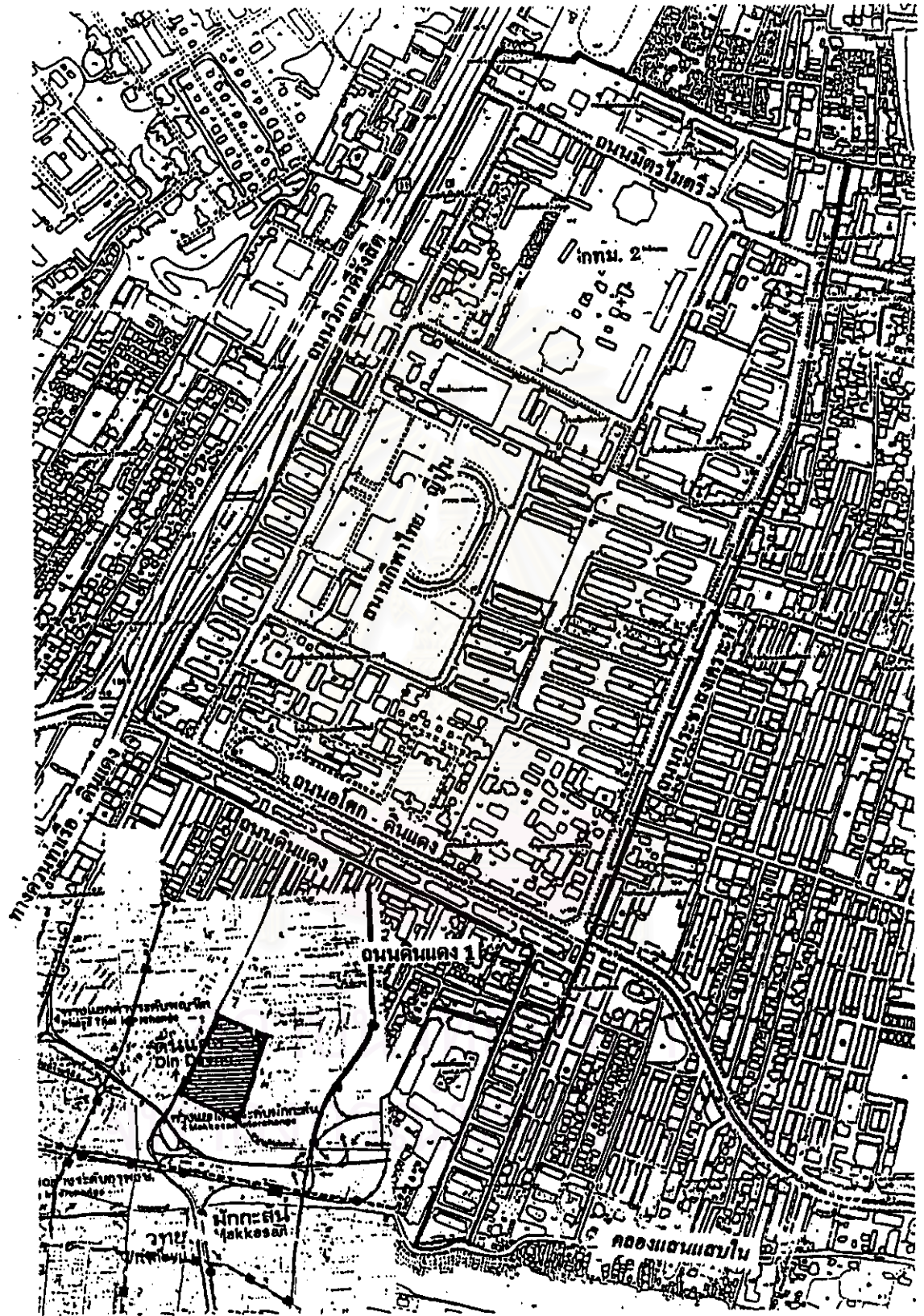
2) แปลงที่ดินบริเวณ C ราคาตลาดของสิทธิการเช่า 30 ปี บวก ด้วยระยะเวลาการก่อสร้าง 4 ปี ภายใต้เงื่อนไขเช่าราคาหน้าดินทั้งจำนวนครั้งเดียวในวันทำสัญญาและเริ่มการก่อสร้าง ประมาณ 189 ล้านบาท หรือตารางวาละ 23,200 บาท และหากพิจารณาว่าในการให้เช่าที่ดินระยะยาวจะได้ค่าหน้าดินประมาณ ร้อยละ 30-35 แล้ว นั่นคือราคาตลาดของกรรมสิทธิ์ เท่ากับ ตารางวาละ 66,000-77,000 บาท

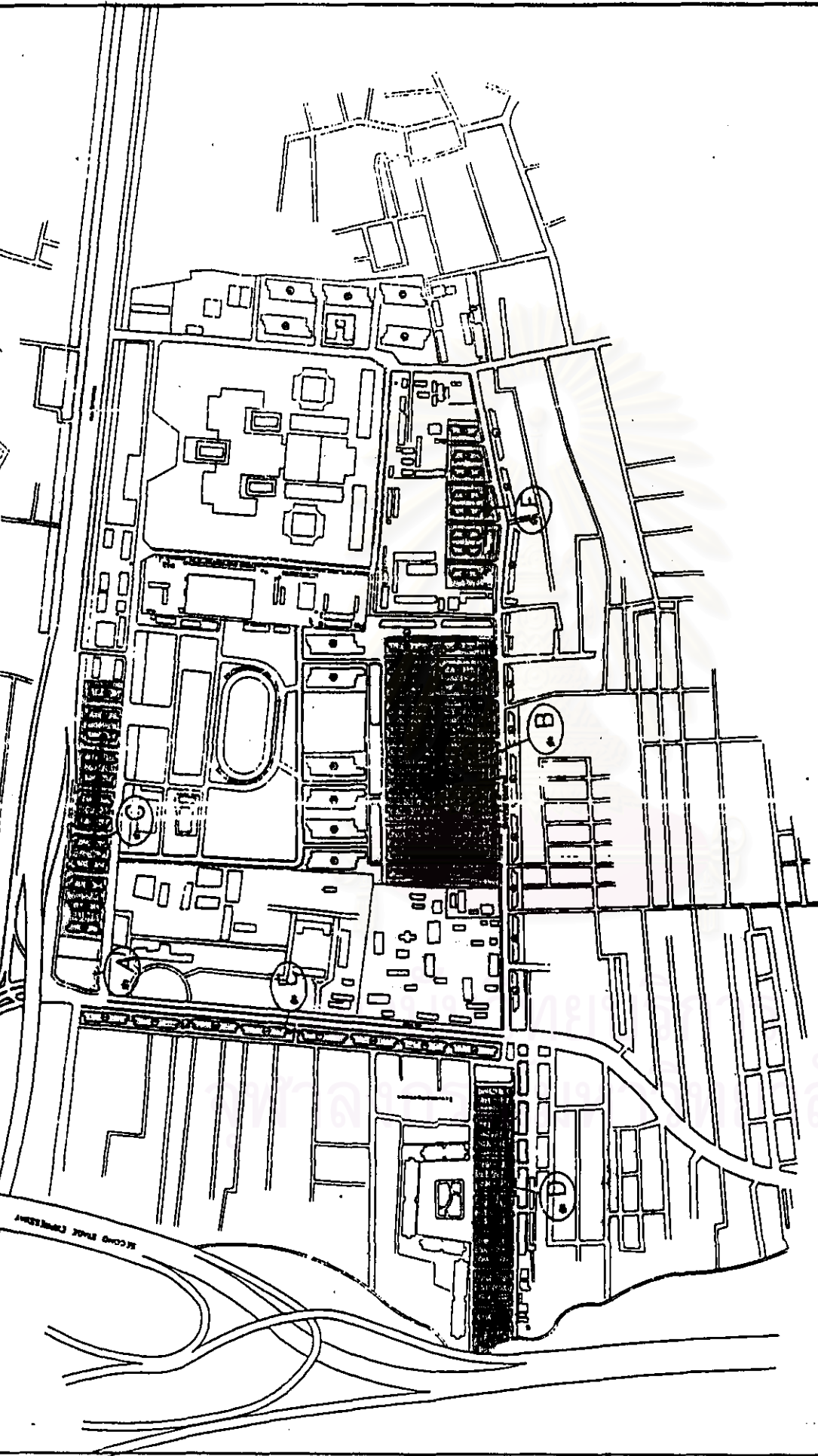
ค การเคหะแห่งชาติจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการโครงการทั้งโครงการ โดยจะเรียกเก็บผลตอบแทนจากเอกชน

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นกรณีให้เอกชนดำเนินโครงการทั้งหมดภายใต้รูปแบบโครงการและรายรับและต้นทุนค่าก่อสร้างเช่นเดียวกับการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้เอกชนยังจะมีค่าใช้จ่ายบางประการที่เพิ่มขึ้นแล้วนั้น เกรงว่าจะไม่มีเอกชนรายใดสามารถดำเนินโครงการให้เกิดกำไรที่จะชักจูงให้เข้ามาร่วมพัฒนาโครงการได้

ง การเคหะแห่งชาติอาศัยมาตรการทางกฎหมายป้องกัน ในทางปฏิบัติการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยคงต้องหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการทางกฎหมาย อีกทั้งถ้าสามารถป้องกันคดีขับไล่ได้ก็จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและต้องใช้เวลาดำเนินคดีไม่ต่ำกว่า 5 ปี

2 มุมมองของผู้อยู่อาศัย จากผลการศึกษาในบทที่ 7 ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 69) เชื่อว่ามูลค่าสิทธิการครอบครองห้องเช่ามีราคาสามารถซื้อขายเปลี่ยนมือกันได้ เท่ากับ 200,000-250,000 บาทต่อห้อง และยังพบอีกว่าในอดีตระหว่างปี 2535 ถึง ปัจจุบันราคาเช่าสิทธิห้องเช่าเท่ากับ 200,000-310,000 บาทต่อห้อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับารตกแต่งและที่ตั้งของอาคาร

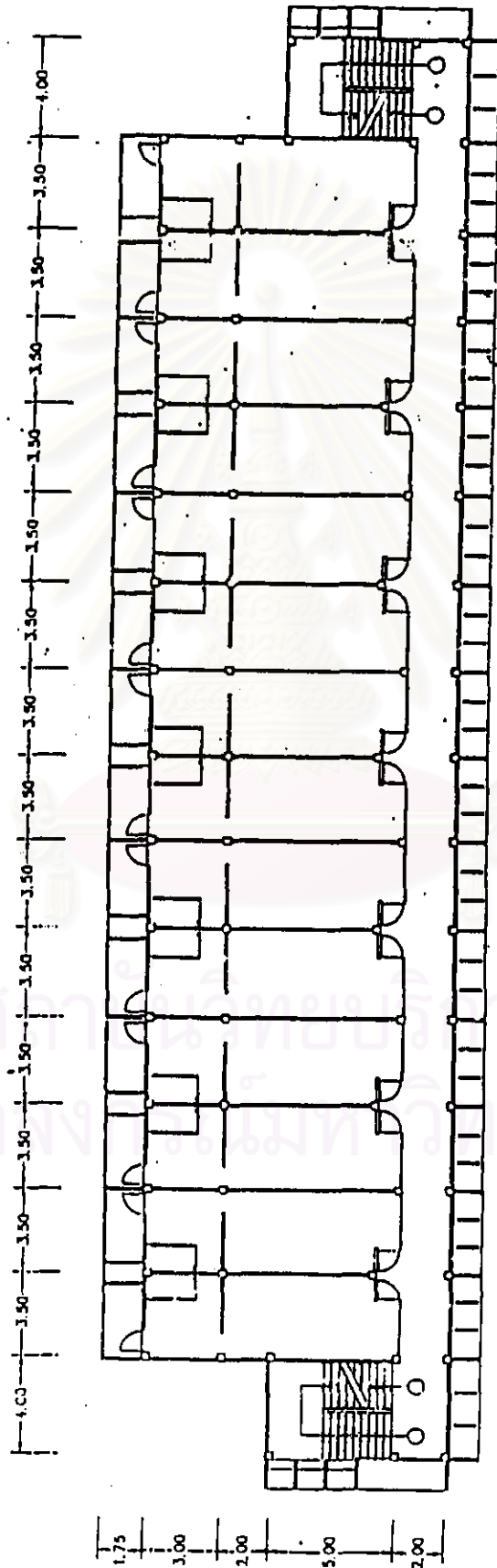




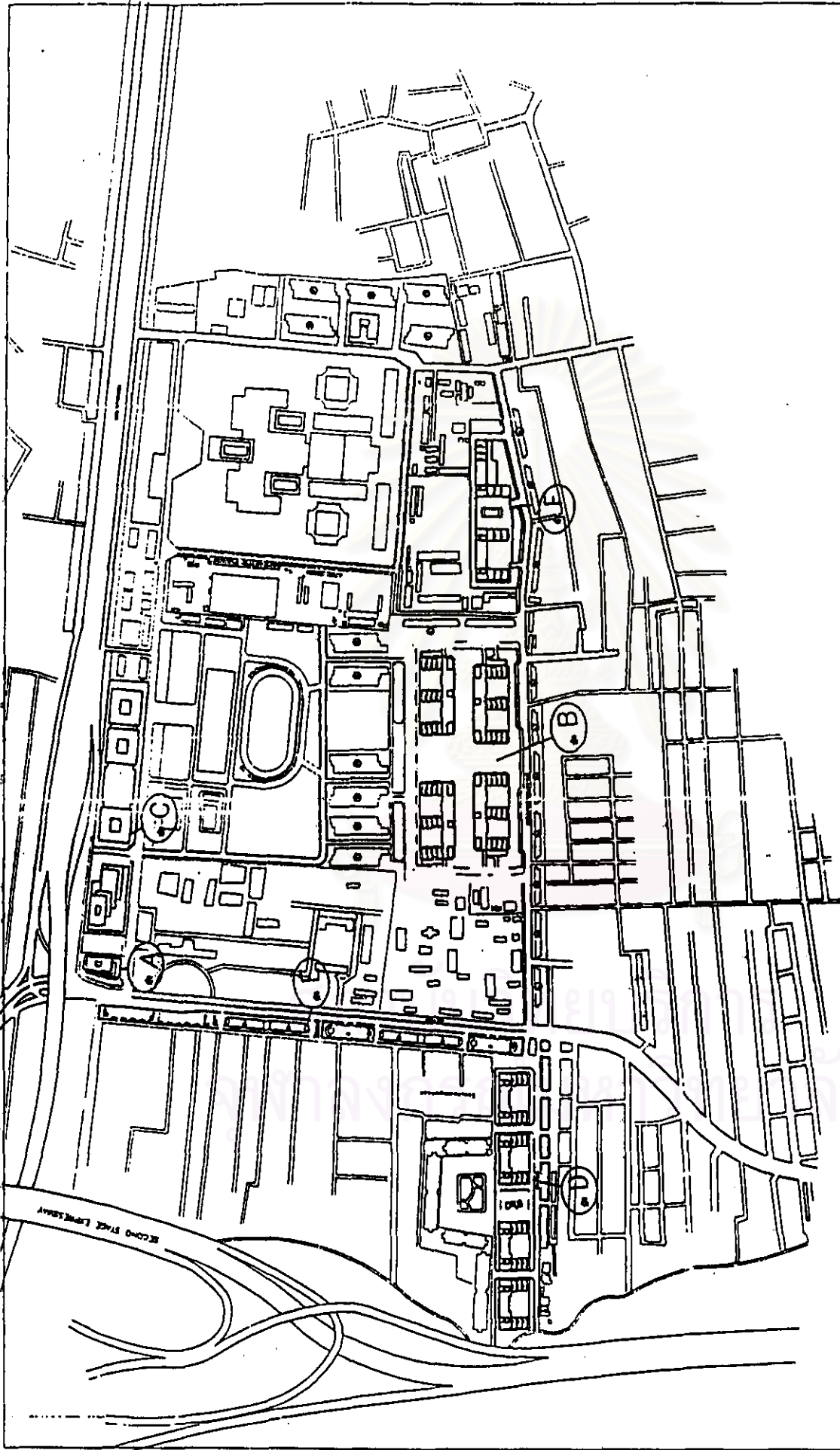
โครงการพื้นที่นฟูเมืองดินแดง

แสดงผังบริเวณภาพรวมเดิม

จำนวนอาคารที่จะปรับปรุงรวมทั้งสิ้น	4,144	หน่วย
เนื้อที่โครงการรวม	125,085	ไร่ ไร่ ไร่
ที่ A	2,245	ไร่
ที่ B	58,20	ไร่
ที่ C	20,40	ไร่
ที่ D	19,00	ไร่
ที่ E	11,60	ไร่
ที่ F	13,64	ไร่
		หน่วย
		หน่วย
		หน่วย
		หน่วย
		หน่วย
		หน่วย

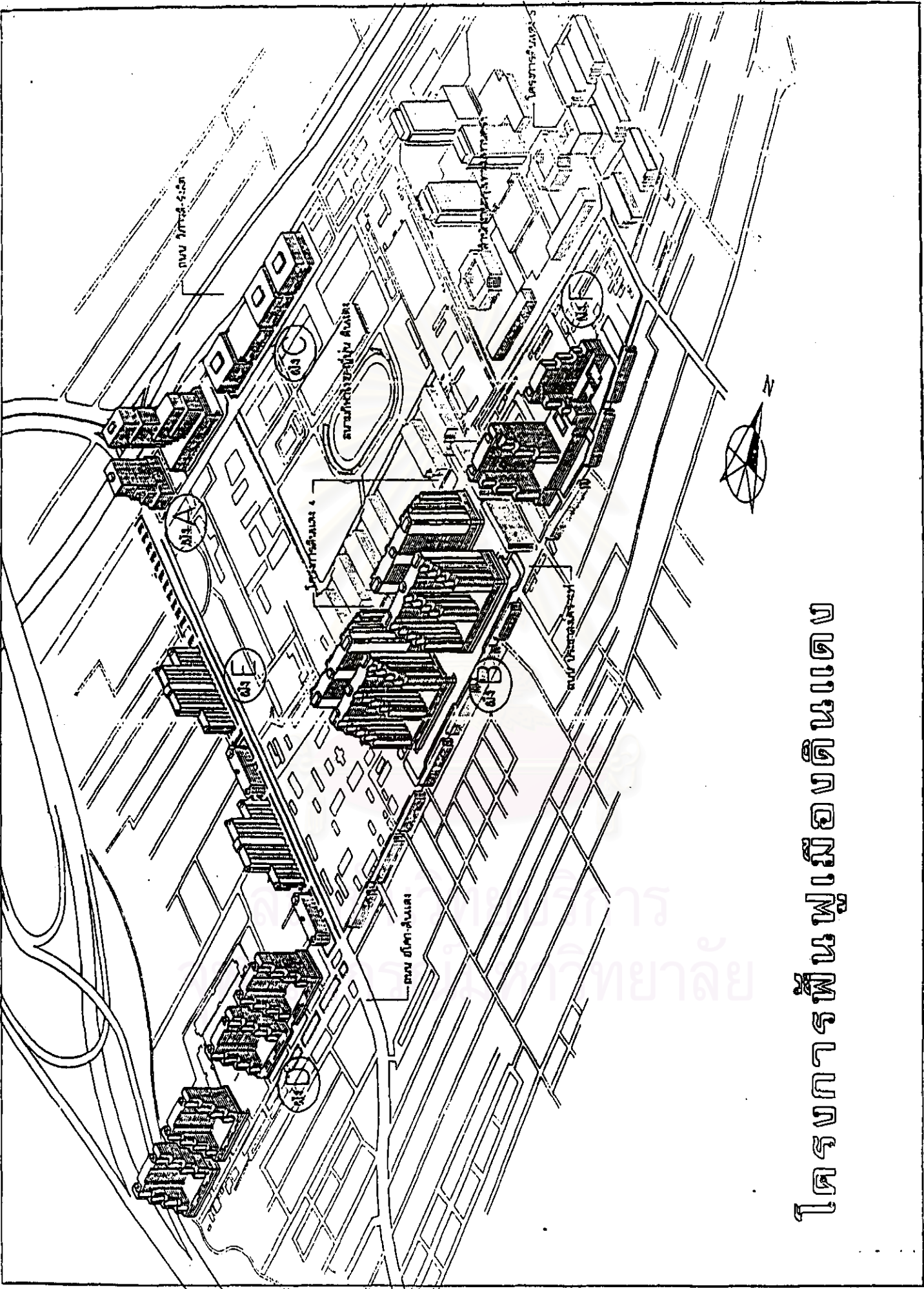


ผังอาคาร และ ห้องพักอาศัย เดิม
โครงการเคหะชุมชนคันเดจ

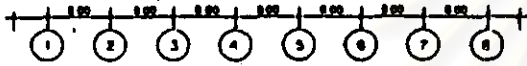
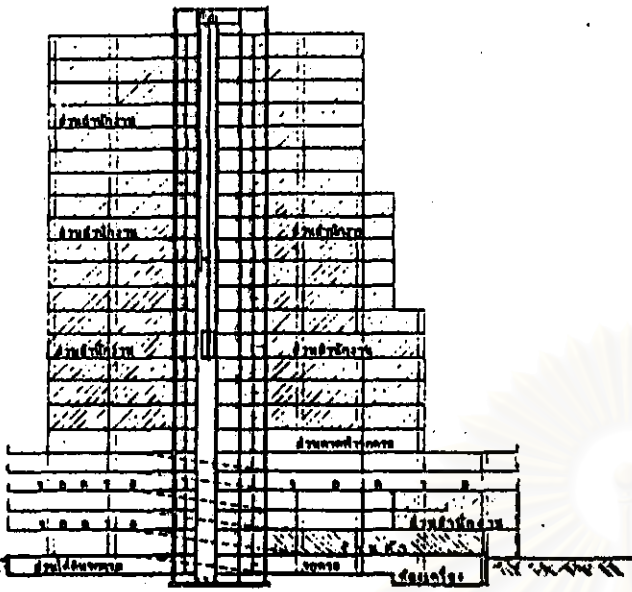


โครงการพื้นที่ใหม่ของดินแดน

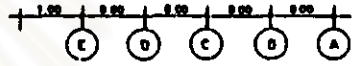
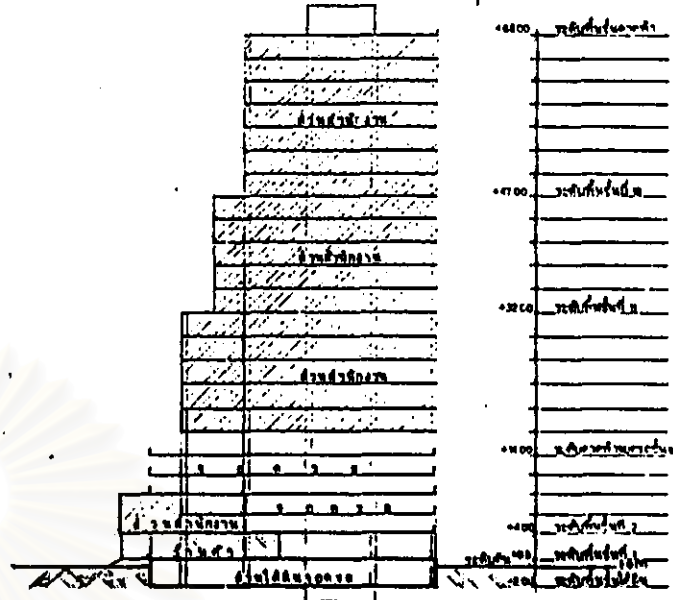
แสดงผังโครงการ



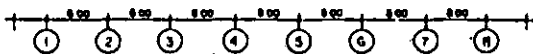
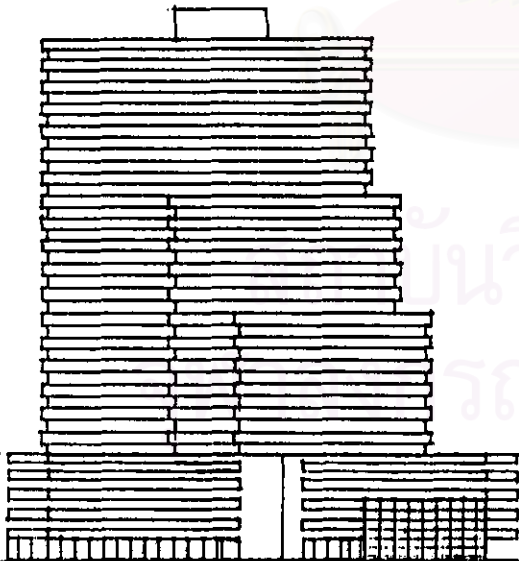
โครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง



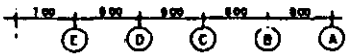
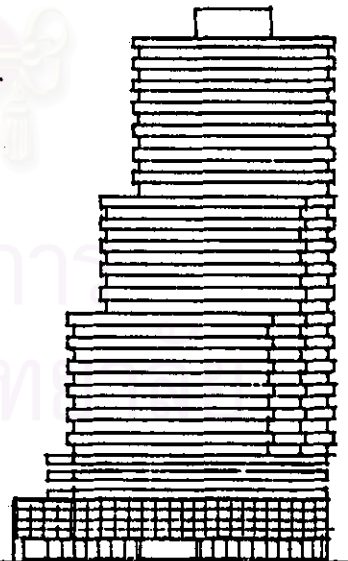
รูปด้านอาคารตามยาว



รูปด้านอาคารตามขวาง

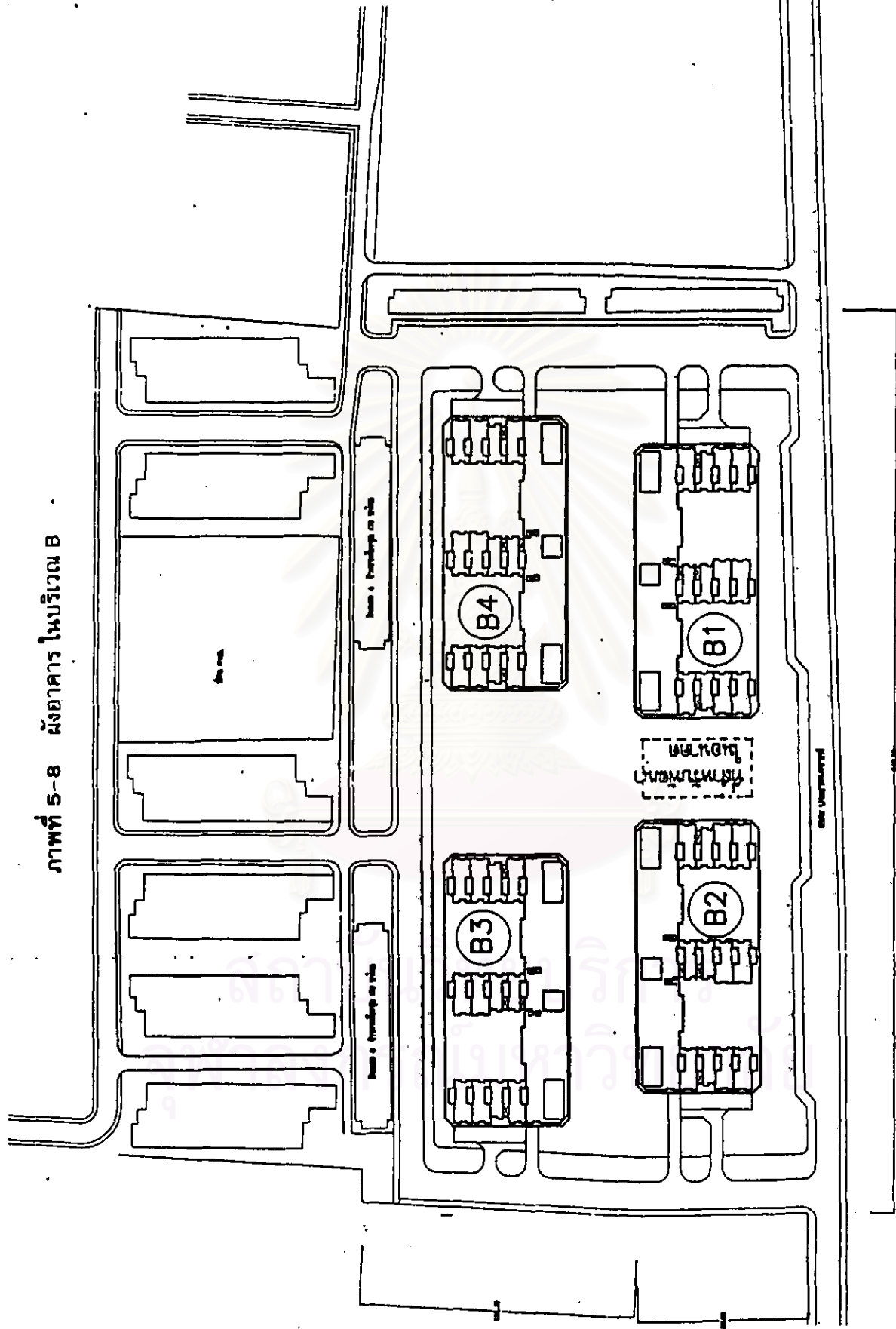


รูปด้านหน้าอาคาร



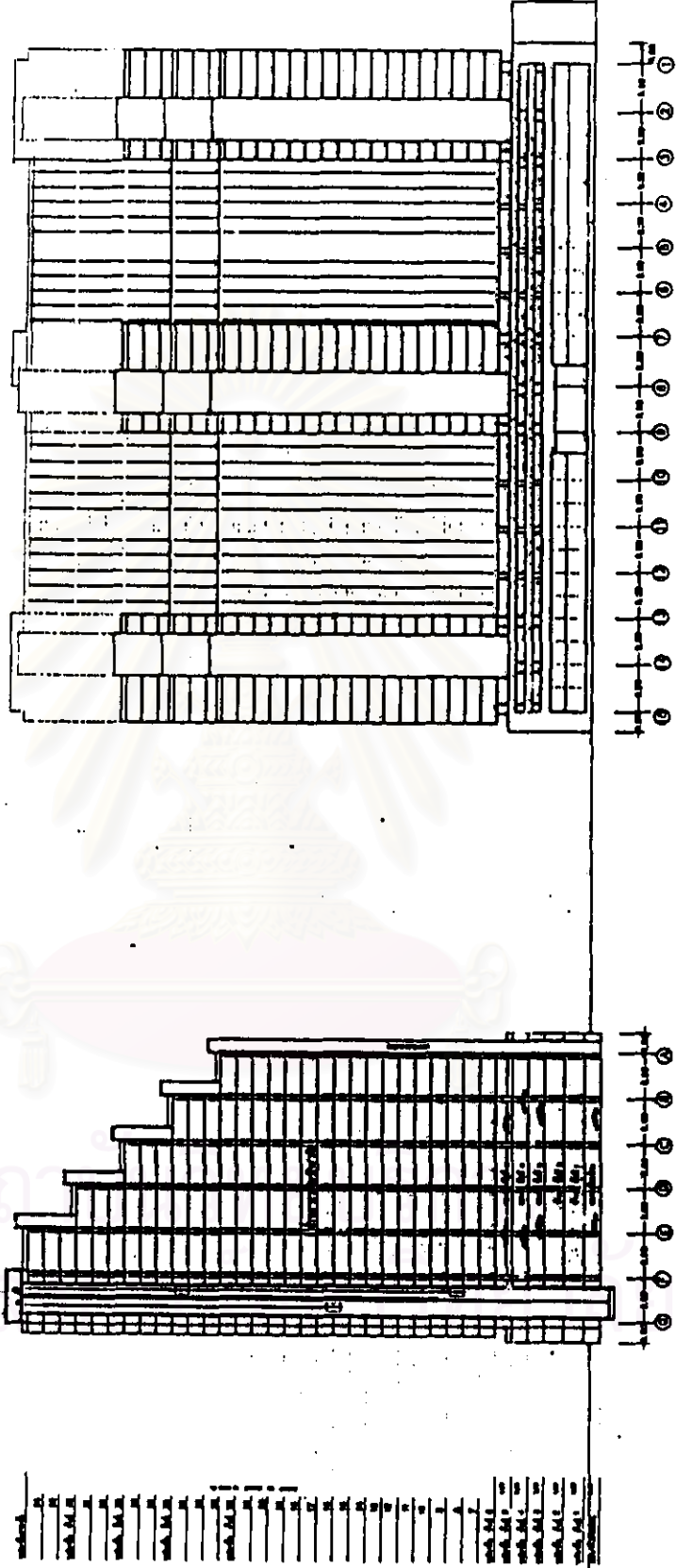
รูปด้านข้างอาคาร

ภาพที่ 5-8 ผังอาคาร ในบริเวณ B



โครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง บริเวณฝั่ง B
 มาตรฐาน 1:2000

ภาพที่ 5-9 รูปด้านอาคาร ใบบริเวณ B

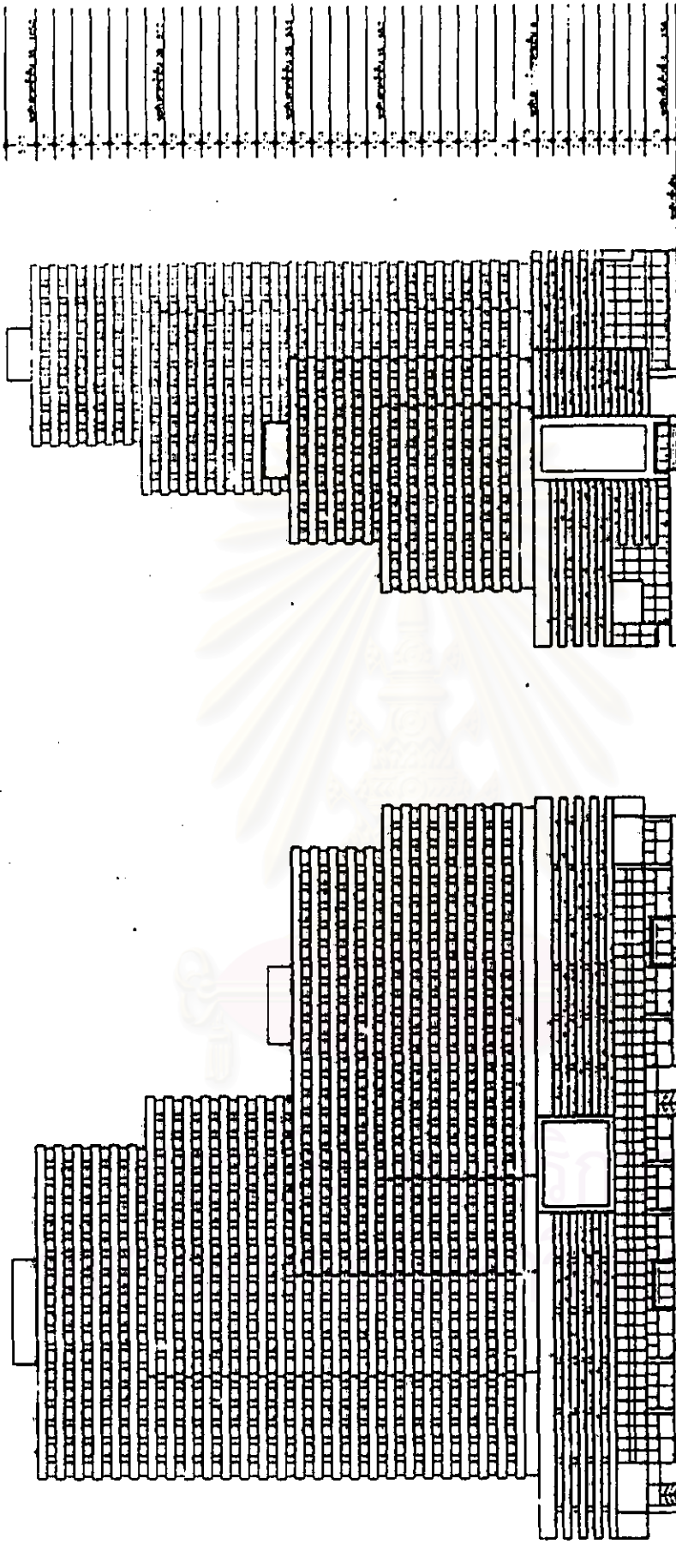


รูปด้านหน้า

รูปด้านอาคาร



ภาพที่ 5-10 รูปด้านข้างอาคาร ในบริเวณ C

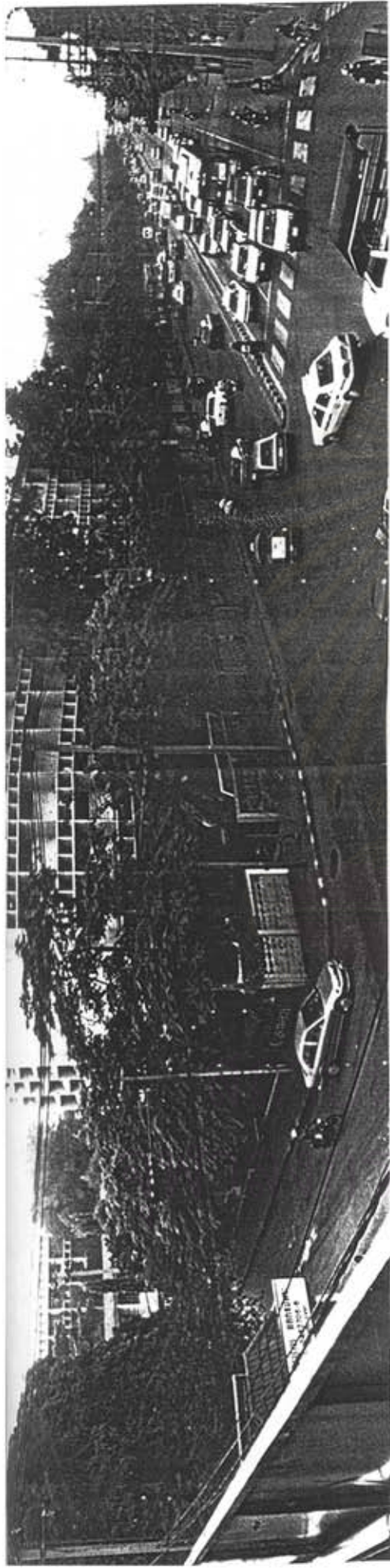


1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13

รูปด้านหน้าอาคาร

H G F E D C B A

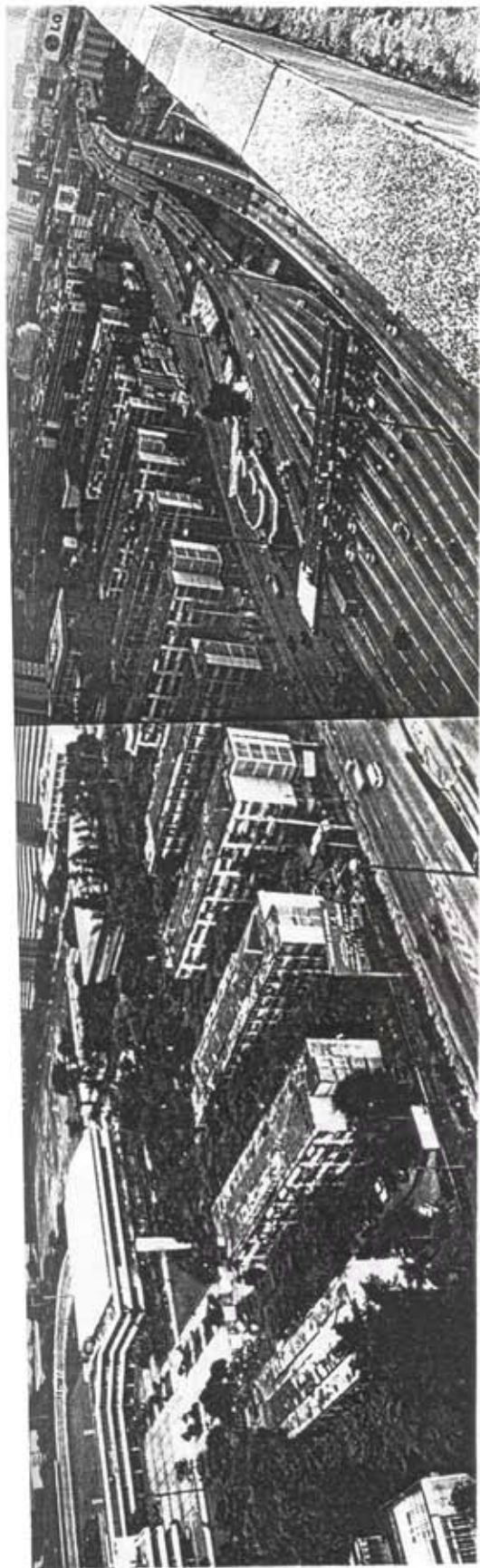
รูปด้านข้างอาคาร



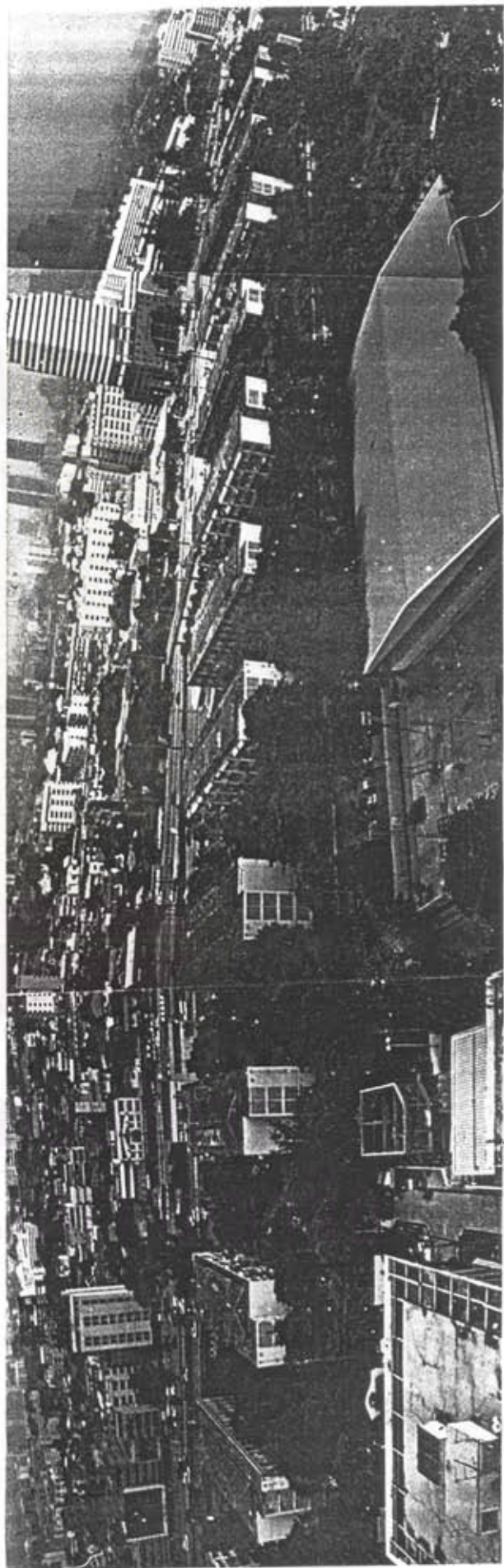
ภาพที่ 5-13 ด้านหน้าอาคาร 8 ถึง 1 ด้านติดถนนอโศก-ดินแดง



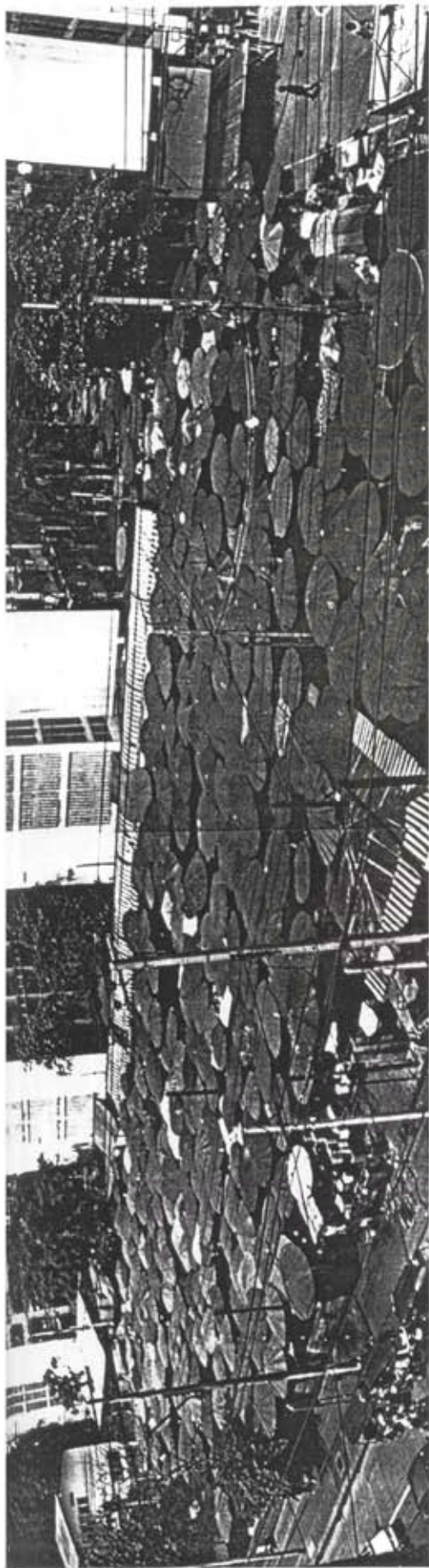
ภาพที่ 5-14 ภาพมุมสูงอาคาร 5 ถึง 1 ถ่ายจากกระถางแรงงานฯ



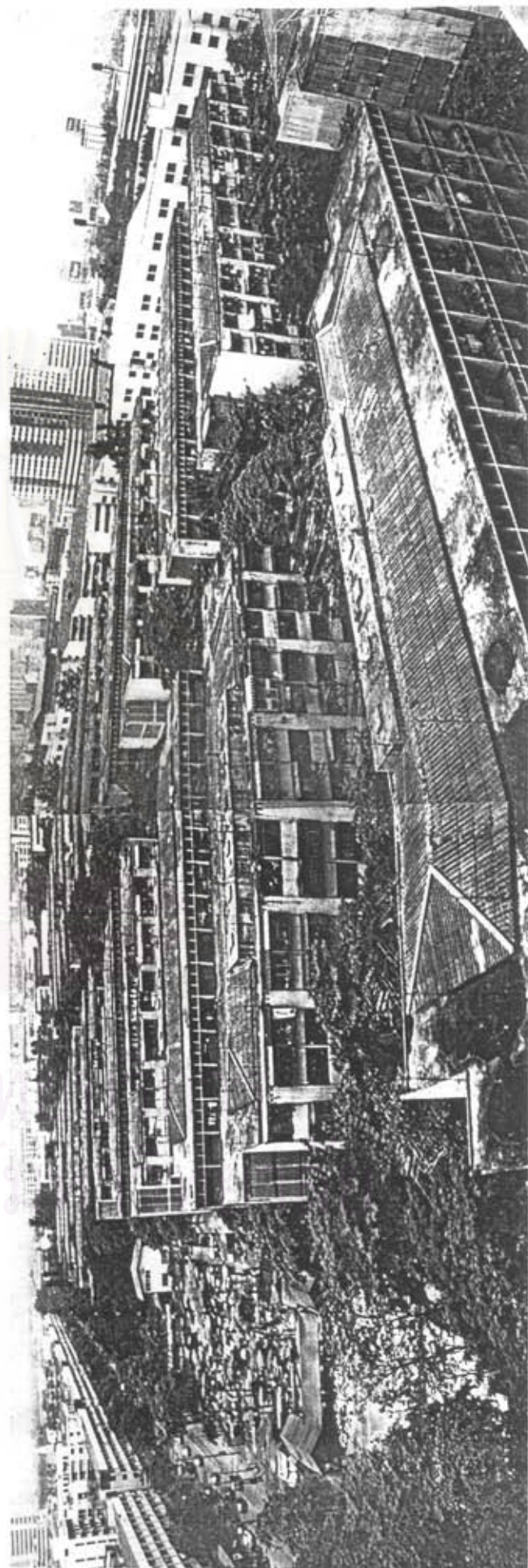
ภาพที่ 5-15 ภาพมุมสูงอาคาร 32 ถึง 21 ด้านติดถนนวิภาวดีรังสิต



ภาพที่ 5-16 ภาพมุมสูงอาคาร 23 ถึง 32 ด้านติดซอยมิตรไมตรี(ไทย-ญี่ปุ่น)



ภาพที่ 5-17 ตลาดสดเช้า บริเวณติดถนนประชาสงเคราะห์



ภาพที่ 5-18 ถนนประชาสงเคราะห์(ซ้ายมือ) และอาคาร 33 ถึง 56



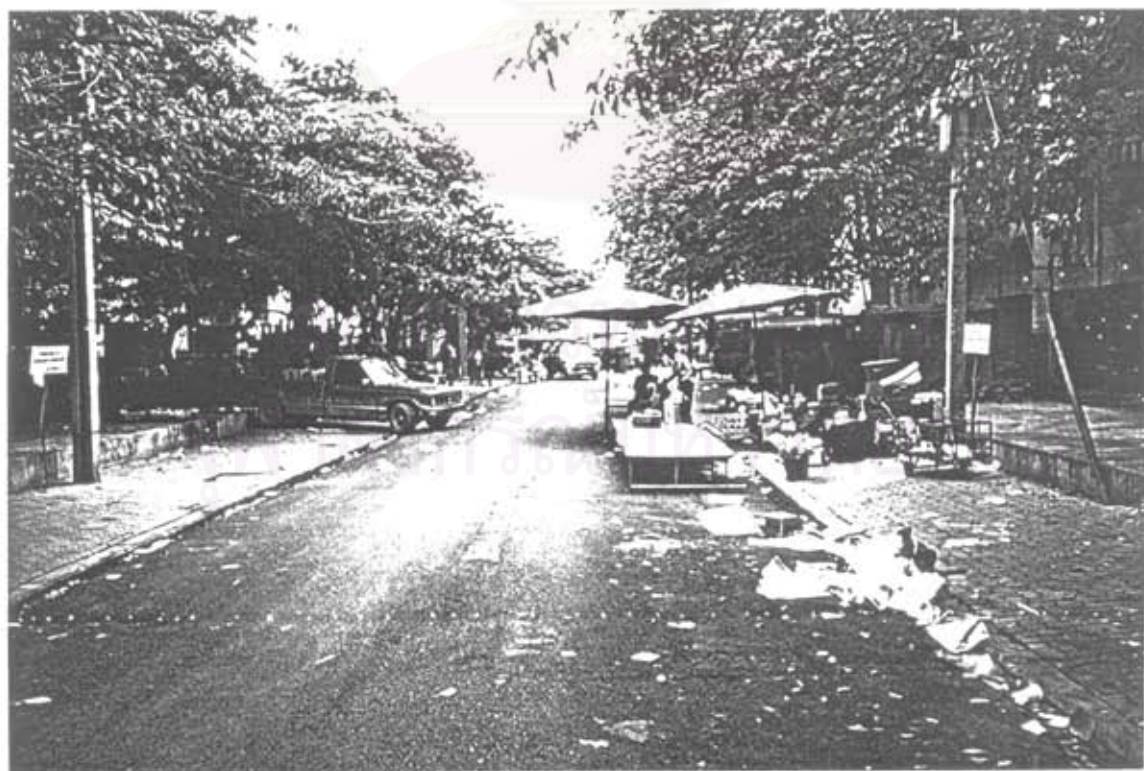
ภาพที่ 5-21 ทางระบายน้ำชั้นล่าง ด้านหลังอาคาร



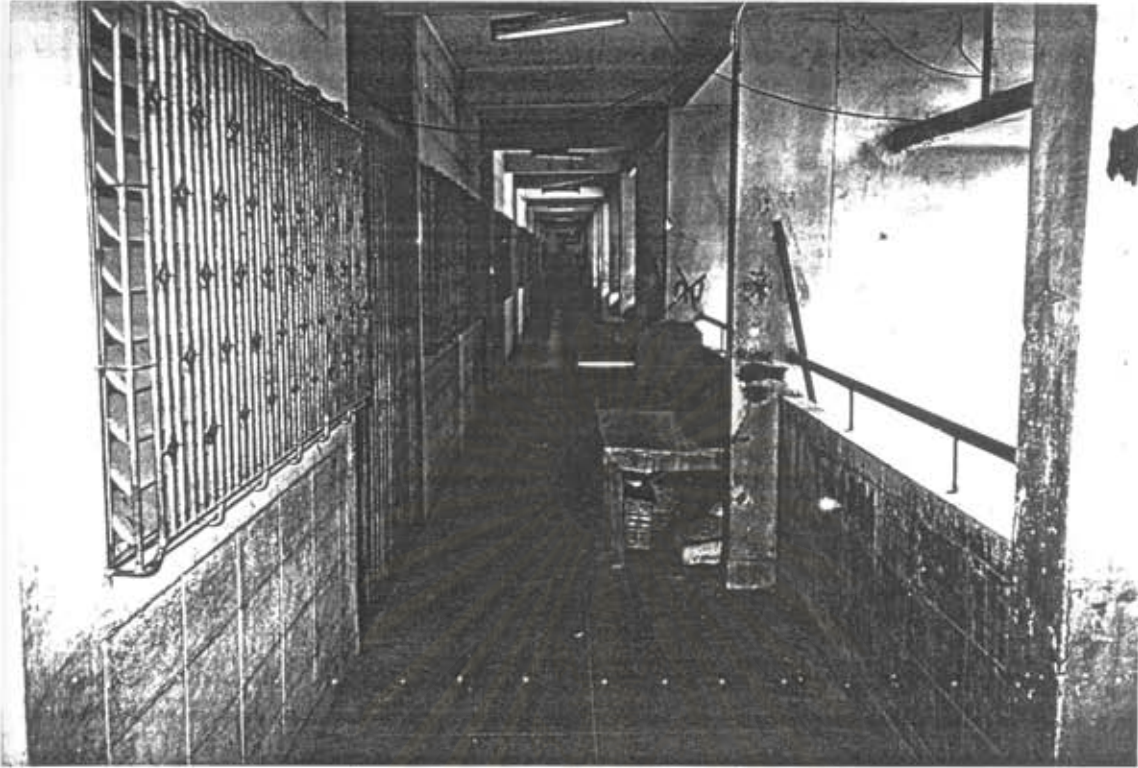
ภาพที่ 5-22 ปล่องทิ้งขยะ



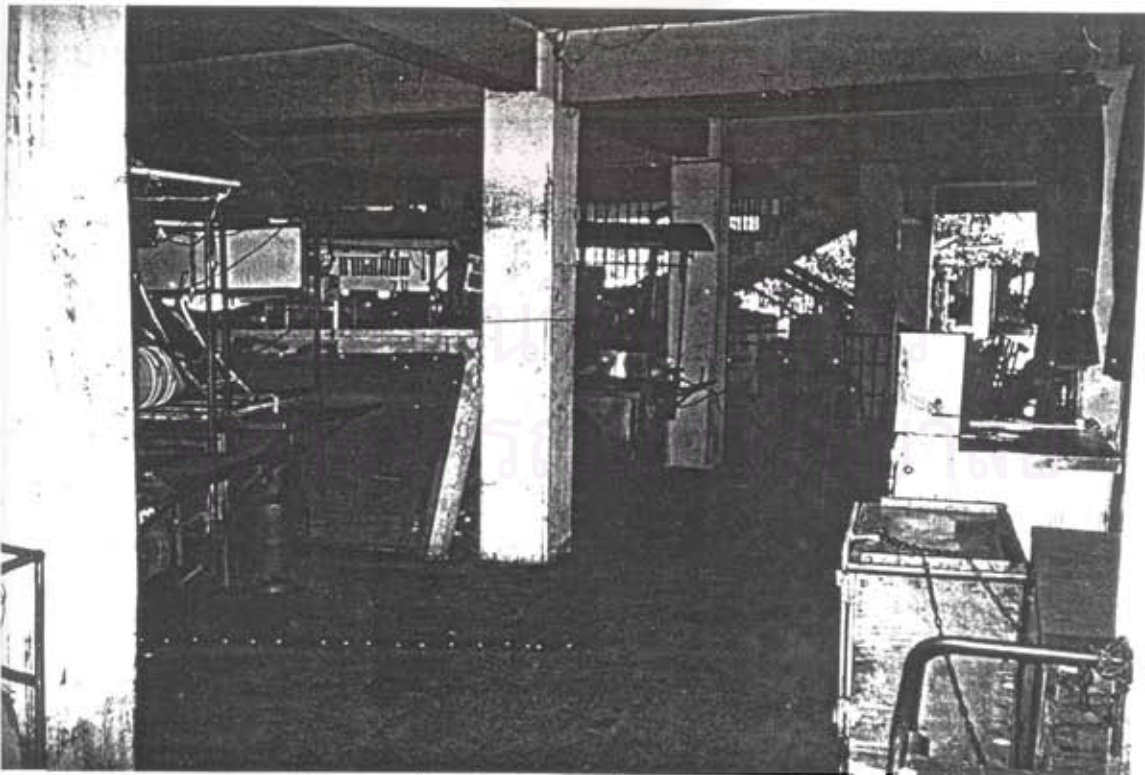
ภาพที่ 5-19 ด้านข้างอาคารและที่จอดรถข้างอาคาร



ภาพที่ 5-20 ถนนระหว่างอาคารเมื่อหมดเวลาตลาดเช้า



ภาพที่ 5-23 ระเบียงทางเดินด้านหน้าห้องพัก



ภาพที่ 5-24 ชั้นล่าง ใต้ถุนโสงที่ตัดแปลงเป็นที่เก็บของ

ตารางที่ 5-4 การคำนวณผลประโยชน์ ค่าเงินโครงการทั้งหมดทุกปีรวม
: ประมาณการเงินสดรับ-เงินสดจ่าย

ปีงบประมาณ	มูลค่าเงินลงทุน						
	1	2	3	4	5	6	7
มูลค่าเงินลงทุนรวม							
เงินลงทุนปีแรก	81.80	3.50	27.10				21.20
เงินลงทุนปีต่อๆมา	81.44	15.32	10.78	30.42	5.68	9.42	8.89
เงินลงทุนปีสุดท้าย	27.88	4.85	4.85	4.85	4.85	4.85	4.85
รวม	337.80	43.81	243.22	50.87			
รวม	1,753.27	227.94	1,087.09	438.34			
รวม	2,068.98			537.93	1,220.70	310.35	
รวม	2,068.98			537.93	1,220.70	310.35	
รวม	2,068.98			537.93	1,220.70	310.35	
รวม	3,037.83			785.08	1,668.13	602.07	32.94
รวม	7.19		2.83		1.03		3.22
รวม	808.57	20.71	93.87	35.51	171.08	373.81	108.30
รวม	1,152.24	29.38	124.11	50.74	244.40	534.16	184.72
รวม	2,341.78	0.00	41.85	210.11	348.31	888.88	444.43
รวม	7,407.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รวม	23,281.88	348.61	1,811.00	830.82	3,088.61	8,785.93	2,899.06
รวม							
รวม	848.50	142.28	808.22			89.20	1,090.79
รวม	889.59	87.39	831.20			275.70	3,400.31
รวม	1,135.98					275.70	3,400.31
รวม	3,878.01					287.95	3,304.78
รวม	3,878.01					1,782.43	3,015.89
รวม	7,880.83					2,854.57	0.00
รวม	7,407.18	348.61	1,401.33	0.00	2,851.85	2,854.57	0.00
รวม	25,823.10	348.61	1,811.00	1,837.42	3,088.61	8,785.93	9,143.84
รวม							
รวม	2,341.12	0.00	808.81	0.00	0.00	6,444.78	(4,910.28)
รวม		0.00	808.81	808.81	808.81	7,251.40	2,341.12

หมายเหตุ 1. เงินลงทุนปีแรก 81,800 บาท 82 บาท 83 บาท 84 บาท 85 บาท 86 บาท 87 บาท 88 บาท 89 บาท 90 บาท 91 บาท 92 บาท 93 บาท 94 บาท 95 บาท 96 บาท 97 บาท 98 บาท 99 บาท 100 บาท
 2. จำนวนเงินลงทุนรวมตามตารางนี้รวม A.C. มีมูลค่า 380,000 บาท/25 ปี ส่วนการลงทุนรวม B. มีมูลค่ารวมตามตารางนี้ 305,000 บาท/25 ปี
 3. เงินลงทุนปีสุดท้ายรวม 4 บาท/25 ปี 352 บาท/25 ปี 10 บาท/25 ปี
 d.rate 0.08
 100% 951.88 0.13

