

บทบาทของรัฐและแนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงาน

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) พบว่าโครงสร้างการผลิตของประเทศ เปลี่ยนจากการพึ่งพาภาคเกษตรกรรม เป็นหลักมาเป็นการพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น สัดส่วนมูลค่าผลผลิตภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (Gross Domestic Product-GDP) มีสัดส่วนร้อยละ 12.3 ในปีพ.ศ.2504 เป็นร้อยละ 25.5 ในปีพ.ศ.2535 และมูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นจากสัดส่วนร้อยละ 9.2 ของยอดส่งออกรวมในปีพ.ศ.2503 เป็นร้อยละ 71.1 ในปีพ.ศ.2535<sup>1</sup>

ผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรวดเร็ว พบว่าความเจริญของภาคอุตสาหกรรม ประมาณร้อยละ 80 ของประเทศอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล<sup>2</sup> การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแออัด กระจัดกระจายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่งผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของคนทำงานในกรุงเทพและภูมิภาค การขาดแคลนที่อยู่อาศัยราคาถูก จัดสรรเพื่อรองรับการอพยพของคนในภูมิภาค เข้าสู่เมืองหลวง, ปัญหามลภาวะ สิ่งแวดล้อม สังคม เป็นต้น

<sup>1</sup>"การกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค: ง่ายกว่าที่นำจับตามอง" สรุปข่าวธุรกิจ, ปีที่24 ฉบับที่ 17 ประจำงวด 1-15 กันยายน 2536.

<sup>2</sup>"ธุรกิจหัวเมือง" กรุงเทพธุรกิจ 9 ตุลาคม 2536, หน้า 13.

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เริ่มตระหนักถึงความสำคัญทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของเมืองมากขึ้น โดยคำนึงถึงผู้มีรายได้น้อย ลูกจ้างแรงงานในอุตสาหกรรม ดังนั้น ในแผนพัฒนาฉบับนี้ จึงได้เสนอวิธีการดำเนินการใช้ที่ดิน การใช้ผังเมืองรวม สนับสนุนให้เอกชน มีส่วนร่วมในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น มีการสนับสนุนด้านภาษี การส่งเสริมการลงทุน การออกกฎหมายครอบคลุมการดูแลสิ่งแวดล้อมชุมชน การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงานในอุตสาหกรรม ทั้งที่พักอาศัยถาวร และชั่วคราว โดยเห็นความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีตที่ขาดการพัฒนาเมืองควบคู่กัน ซึ่งในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้จัดพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยไว้รองรับลูกจ้างแรงงาน (เนื่องจากสภาพอุตสาหกรรมดั้งเดิมประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย เกิดชุมชนแออัด) ตลอดจนการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น และการสนับสนุนให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาที่อยู่อาศัย

ช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับที่ 7 กำหนดวัตถุประสงค์ การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ลูกจ้างแรงงานในโรงงาน ให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของเมือง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างแรงงานให้มีรายได้เพิ่ม รัฐบาลมีมาตรการจูงใจทั้งระยะสั้น และระยะยาว ดังนี้

1) ด้านการเคหะแห่งชาติ โดยเป็นผู้จัดสร้างที่พักอาศัยให้ลูกจ้างแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งรัฐให้เงินอุดหนุนด้านการจัดซื้อที่ดิน พัฒนาระบบสาธารณูปโภค ประมาณหน่วยละ 118,000 บาท และการเคหะแห่งชาติดำเนินการสมทบประมาณหน่วยละ 24,000 บาท และการนำปว. 316 ข้อ 28 ทวิ มาใช้เพื่อเวนคืนที่ดินในกรณีจำเป็น เช่น การปรับปรุงสภาพชุมชน การเข้าทำประโยชน์ที่ดินที่มีจัดแบ่งเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อย มีโอกาสซื้อหรือทำสัญญาเช่าระยะยาวในที่อยู่อาศัย และได้เสนอแนวนโยบายในลักษณะกรรมสิทธิ์ดังนี้

- การให้เข้ากับกลุ่มโรงงาน ลักษณะวิธีการให้เข้าทั้งตั้งหรือทั้งชั้น โดยแต่ละโรงงานเป็นผู้จัดดำเนินการ และการเคหะแห่งชาติเรียกเก็บค่าเช่าจากโรงงานซึ่งไม่มีการจำหน่ายขายอาคารออกไป จึงเป็นรูปแบบแฟลตค่าเช่า ลักษณะอาคารเป็นอาคารอเนกประสงค์ มีขนาดประมาณ 30 ตารางเมตร

- การให้เช่าในแต่ละบุคคล ลักษณะสัญญาเช่าระยะยาว 20 ปี เพื่อตอบสนองลูกจ้างแรงงานที่อพยพโยกย้ายทั้งครอบครัว หรือเริ่มสร้างครอบครัวใหม่ ในอัตราค่าเช่าระหว่าง 1,500-1,800 บาทต่อเดือน (โดยเฉลี่ยร้อยละ 25-30 ของรายได้)<sup>2</sup>

2) ภาคเอกชน มีการส่งเสริมมาตรการด้านทางภาษี เพื่อลดต้นทุนการผลิตดังนี้

- การเพิ่มภาระภาษีเงินได้จากการซื้อขายที่ดินในระยะสั้น และภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์

- การเพิ่มภาระภาษีทรัพย์สิน ผู้ครอบครองที่ดินปริมาณเท่าใดต้องชำระภาษีตามที่ได้ครอบครอง เนื่องจากความหละหลวมของกฎหมายภาษีที่ดิน และภาษีโรงเรือน โดยเทศบาล สุขาภิบาล หน่วยงานท้องถิ่น เป็นผู้จัดเก็บและนำเงินภาษีไปพัฒนาท้องถิ่น

- สนับสนุนธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อช่วยลดต้นทุน การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและแรงงาน สามารถนำมาหักค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยมากขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการลดหย่อนภาษี ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีเงินได้

3) การสนับสนุนร่วมลงทุนกับภาคเอกชน จากแผนฯ 7 ให้อำนาจนโยบายให้ภาคเอกชน กลุ่มนักพัฒนาที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ จำนวน 10,900 หน่วย หรือการเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการในลักษณะ Turn key project, Joint Venture หรือรับเป็นที่ปรึกษา การวิเคราะห์โครงการ ออกและเขียนแบบ ควบคุมงานให้กับภาคเอกชน นอกจากนี้มีการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงเทคโนโลยีด้านการก่อสร้าง เพื่อลดต้นทุนการผลิต สะดวกการขนส่ง มีลักษณะเป็นแบบแผนอุตสาหกรรม โดยมีการประสานพิภควัสดุก่อสร้างอย่างมีระบบ

เนื่องจากรัฐ เป็นเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้รองรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐจะใช้มาตรการการจูงใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมดังนี้

<sup>2</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ และการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ, 2533.



ภาค เอกชนที่ เข้าพัฒนาที่ดิน

- สามารถช่วย เหลือความขาดแคลน คอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น
- ช่วย เพิ่มกลุ่มตลาดที่อยู่อาศัยให้ภาค เอกชน โดยได้รับสนับสนุนด้านประโยชน์

เกือบต่างจากรัฐ

ภาครัฐ

- มีรายได้จากการ เก็บค่าธรรมเนียม ภาษีจากการดำเนินการของภาค เอกชน
- ช่วย เหลือการผลิตที่อยู่อาศัยของภาครัฐ
- ช่วยชลอการขยายตัวของชุมชนแออัด

ระบบ เศรษฐกิจ

มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เป็นแหล่งก่อ เกิดอุตสาหกรรมหลายชนิด นำไปสู่การสร้างงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้ประกอบการต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัย โดย นักทฤษฎี Leland S. Burns and Khing B. Tjioe กล่าวถึง ผลของการลงทุนผลิตที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงที่อยู่อาศัย นำไปสู่การสร้างผลิตผลทางรายได้ การจ้างงาน และการลงทุน ที่อยู่อาศัยเป็นเป้าหมายการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจรวม เป็นการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน การสร้างความเป็นอยู่ที่ดี

โดยศึกษาปัญหาพื้นฐานของลูกจ้างแรงงาน ผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีอาชีพส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ทักษะ และไร้ฝีมือ ตลอดจนการศึกษาน้อย ซึ่งรัฐบาลสามารถให้การช่วยเหลือเพียงบางส่วน เป็นกลุ่มระดับรายได้ 5,000 บาทขึ้นไปต่อครอบครัว ประมาณร้อยละ 25 ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด และที่เหลือประมาณร้อยละ 75 รัฐบาลต้องรับภาระช่วยเหลือทั้งหมด แนวทางปฏิบัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติได้มีผลการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมบางแห่ง เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางชัน โดยดำเนินการสร้างที่พักอาศัยแบบให้เข้ากับโรงงาน , นิคมอุตสาหกรรมแหล่งจิ้ง เป็นต้น สำหรับนิคมอุตสาหกรรมแหลมจิ้ง มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยไว้ แต่ประสบอุปสรรคด้านการตลาด (ขาดผู้เข้าอยู่อาศัยหรือผู้ซื้อ) เนื่องด้วยราคาที่อยู่อาศัย, ภาค เอกชนมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในราคาต่ำกว่า, สภาพการชลอการตัดสินใจของรัฐบาล และความล่าช้าในการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม เศรษฐกิจไปยังชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) ทำให้ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีความพร้อมในการขยายตัวก็ไม่พร้อมจะ เสี่ยงกับความไม่แน่นอนของรัฐบาลทั้งด้าน เสถียรภาพและการตัดสินใจ ขณะเดียว

กัน การเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างที่อยู่อาศัย เป็นจำนวนมากเพื่อรองรับการขยายตัวของ อุตสาหกรรม ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จการพัฒนาที่อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง การจัดสร้างที่อยู่อาศัย มีลักษณะการดำเนินการอย่างเป็นพลวัตร มีความต่อเนื่องของงาน มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น หน่วยงานบริการขั้นพื้นฐาน , ระบบการเงิน งบประมาณของรัฐมีจำกัด , การชำระหนี้สินเงินกู้ของการเคหะแห่งชาติ , การประสานงาน ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นที่ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย และขาดการวางแผนการจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน เพื่อสามารถนำที่ดินมาพัฒนาได้ตามแผนงาน และตรงตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น ทำให้แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทย มีการชลอตัว จากการขาดพัฒนาเมือง สังคม ควบคู่กับ เศรษฐกิจ มาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับแรก การกำหนดผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเด่นชัด ขาดการดำเนินการแก้ไขพัฒนาเมืองอย่างฉับพลัน และปรับปรุงคุณภาพชีวิต การศึกษาของทรัพยากรมนุษย์ มีผลทำให้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทย ไม่สามารถขยายตัว ไปได้อย่างรวดเร็ว



คุรุณวิทย์วิทยธรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 5.1 ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในย่านอุตสาหกรรม

ปัญหาต่างๆในสังคมอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาเชิงเศรษฐกิจ ปัญหารัฐบาล ปัญหาสังคม ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน จำแนกออกได้ดังนี้

1. ปัญหาเชิงเศรษฐกิจ การจัดหาที่อยู่อาศัยในเชิงเศรษฐกิจ สามารถแบ่งประเด็นปัญหา ออกได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเชิงเศรษฐกิจของกลุ่มลูกจ้างแรงงาน ลูกจ้างแรงงานส่วนใหญ่มักเป็นคนต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การอพยพเข้ามาทำงานในย่านอุตสาหกรรม เพื่อแสวงหารายได้ที่ดีกว่า อยู่ในชนบท กล่าวคือ

- ด้านรายได้ และการออมทรัพย์ ลูกจ้างแรงงานส่วนใหญ่มิ่ระดับรายได้ประมาณ 3,001-5,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยมีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่ายานพาหนะ เครื่องใช้ส่วนตัวต่างๆ การเล่นเกม เอนิเมชั่นทั้งในระบบ นอกกระบวนเป็นต้น ประมาณ 2,000-4,000 บาทต่อคนต่อเดือน และการออมทรัพย์ในรูปแบบการออม , การส่งเงินกลับภูมิลำเนา ลูกจ้างแรงงานส่วนใหญ่มิ่วัตถุประสงค์การออมเพื่อไว้ใช้จ่ายเงินอนาคตในรูปแบบการบริโภค , การนำส่งเงินไปปลูกสร้างบ้านเรือนในภูมิลำเนา , การนำส่งเงินเพื่อเลี้ยงดูบิดา มารดา บุตร หรือช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวในภูมิลำเนา ทำให้ทราบว่า ลักษณะการออมทรัพย์ที่เป็นห่วงกังวลต่อครอบครัวในภูมิลำเนา โดยไม่คำนึงถึงตัวเอง ซึ่งมีสภาพการดำรงชีวิตของลูกจ้างแรงงาน มักอาศัยบ้านเช่าบริเวณใกล้เคียงโรงงานที่มีราคาถูก หรือบางส่วนอาศัยในโรงงาน แม้ว่าจะมีการปรับปรุงขึ้นค่าครองชีพเป็นระยะๆ กลุ่มลูกจ้างแรงงานซึ่งไม่มีระบบการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบ ก็นำรายได้ไปใช้จ่ายแทบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ขีดความสามารถในการผ่อนชำระมีจำกัด กล่าวคือ หากรายได้ของลูกจ้างแรงงาน ถูกนำมาใช้ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัย ร้อยละ 20 ของรายได้ ภายใต้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยร้อยละ 12.50 , มีการผ่อนชำระเงินคาวนั้ ร้อยละ 25 ของราคาขาย ระยะเวลาในการผ่อนชำระ 20 ปี พบว่าลูกจ้างแรงงาน สามารถผ่อนชำระเงินคาวนั้ได้ แต่ไม่สามารถผ่อนในระยะเวลาดังกล่าวไปได้

<sup>1</sup>Yap Kioe Sheng, "Housing in Aspirations of low-income tenants" Study on low income rental housing in Bangkok. AIT,Bangkok.P12.

## 1.2 ปัญหาเชิงเศรษฐกิจของกลุ่มโรงงาน กลุ่มโรงงานจัดเป็นกลุ่ม

สำคัญต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน เหตุผลและความจำเป็นในการจัดหาที่อยู่อาศัยของกลุ่มโรงงาน ส่วนมากเกิดจากปัจจัยการทำงานระบบผลัด จากการสำรวจกลุ่มโรงงาน ส่วนใหญ่มีความต้องการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กลุ่มลูกจ้างแรงงาน แต่เนื่องจากปัจจัยปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ การไม่ได้สำรองเงินลงทุนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย , ขาดบุคคลากรที่ชำนาญในการก่อสร้าง , ขาดปัจจัยการผลิต (ที่ดิน) ในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย , ต้นทุนการเสียโอกาสของกลุ่มโรงงาน , ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานหลังการปลูกสร้างที่พัก เป็นต้น สำหรับการวางแผนการจัดหาที่อยู่อาศัยในอนาคต กลุ่มโรงงานบางกลุ่มยังไม่เห็นความจำเป็น , ไม่มีนโยบายในการจัดสร้าง แม้ทราบว่าสวัสดิการที่อยู่อาศัย เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน แต่เมื่อเปรียบเทียบเงินทุน ซึ่งต้องนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัยให้เป็นสวัสดิการ กับลูกจ้างแรงงานที่ไม่มีความแน่นอนในการทำงาน , มีการโยกย้ายงานบ่อย , การรับภาระครอบครัวลูกจ้างแรงงานในเรื่องที่พักอาศัย เป็นต้น กลุ่มโรงงานที่มีความจำเป็นจริงๆ ในกรณีที่มีระบบการทำงานผลัด ก็จัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย หากกรณีที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็จัดสวัสดิการในรูปแบบรับ-ส่ง ซึ่งโรงงานไม่ต้องรับภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ อันเกี่ยวกับสวัสดิการที่อยู่อาศัย เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ต้นทุนการเสียโอกาสของที่ดิน และความปลอดภัย เป็นต้น ส่วนโรงงานไม่มีระบบการทำงานผลัด ก็ไม่ดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัย เนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นเสมือนต้นทุนในการผลิตแฝง ทำให้สินค้ามีต้นทุนสูง

## 2. ปัญหาสภาพที่อยู่อาศัย จัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มลูกจ้างแรงงานพักอาศัยด้วยตนเอง ลักษณะที่อยู่อาศัยกลุ่มนี้ อยู่กระจัดกระจายตามอาคารแฟลต บ้านไม้สองชั้น และห้องแถว มีสภาพอาคารที่ทรุดโทรมเก่า บางแห่งตั้งอยู่บนทำเลที่ตั้งต่ำกว่าระดับพื้นถนน บางแห่งสร้างคร่อมร่องสวนไม่ได้มีการปรับพื้นดินก่อนปลูกสร้าง น้ำท่วมถึง ทำให้มีสัตว์เลื้อยคลานต่างๆ เกิดขึ้น บางแห่งตั้งอยู่ลึกเข้าไปจากถนนใหญ่ด้านหลังห้องแถว เมื่อราคาที่ดินบริเวณริมถนนใหญ่สูงขึ้น อาคารที่อยู่อาศัยต่างๆ ก็ขยายเข้ามาอยู่ในซอยต่างๆ ทำให้ที่อยู่อาศัยด้านหลังอาคารห้องแถว มีทางออกสู่ถนนสาธารณะไม่เพียงพอ ประกอบกับเหตุผลด้านสาธารณสุขที่ไม่ทั่วถึง ทำให้สภาพพื้นที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมลงในที่สุด และพบว่า ลักษณะที่พักอาศัยไม่มีการวางแผนในการดำเนินการก่อน เมื่อคิดต่อเติมอาคารเพิ่มเติมก็ดำเนินการเลย สภาพที่อยู่อาศัยไม่ค่อย

มีความแข็งแรง ปลอดภัย อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ (ภาคผนวก) และค่าเช่าบ้าน อัตราถูก จากเหตุผลเชิงรายได้ กลุ่มลูกจ้างแรงงาน จำเป็นต้องประหยัดค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าน้ำ มีการใช้น้ำบาดาล ซึ่งมีราคาถูกกว่าน้ำประปา ประกอบกับบริการน้ำประปายังให้บริการได้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ โดยเฉพาะเขตพื้นที่บางกะเจ้า เต็มส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม , ค่าไฟฟ้า พบว่ามีการติดตั้งมิเตอร์ทั้งแบบทวง และมิเตอร์ไฟฟ้าของตนเอง ลูกจ้างแรงงานจึงติดตั้งห้องพักอาศัยเพียง 1-2 ควาง เพื่อให้แสงสว่างภายในห้องพัก เท่านั้น ระบบไฟฟ้าที่ส่องสว่างจัดให้มีไม่เพียงพอ

2.2 กลุ่มลูกจ้างแรงงานพักอาศัยกับโรงงาน อาคารที่พักอาศัยแต่ละหลังส่วนมากสร้างขึ้นมารวมกับโรงงาน แต่อาคารที่พักอาศัยไม่ได้ถูกดูแลรักษาเช่นเดียวกัน อาคารโรงงาน ส่งผลต่อความปลอดภัยของที่อยู่อาศัย กลุ่มโรงงานส่วนใหญ่ มีระบบไฟฟ้าทั่วถึงเพียงพอกับการดำเนินการผลิต แต่สำหรับในอาคารพักอาศัย มีการกำหนดการใช้ไฟฟ้าสำรวจพบว่าภายในห้องพัก มีหลอดไฟฟ้าเพียง 1-2 ควางเท่านั้น สำหรับส่องทางเข้าที่นอน และส่วนใหญ่ไม่มีปลั๊กไฟ

ขนาดที่ที่พักอาศัยประเภทแฟลต ภายในห้องพัก มีการจัดตั้งตู้เสื้อผ้าไว้สำหรับแบ่งสัดส่วนที่นอนของแต่ละคน ทำให้ขนาดที่ที่พักอาศัยมีความคับแคบ (เทียบกับมาตรฐานการเคหะแห่งชาติ) พบว่าขนาดที่ที่พักอาศัยเฉลี่ยประมาณ 3 ตารางเมตรต่อคน กลุ่มลูกจ้างแรงงานในบางกลุ่มพักอาศัยร่วมกันในห้องโถงใหญ่มีทางเดินอยู่ตรงกลาง สองข้างทางเป็นเตียงนอน และมีเชือกกล้วยแขวนเสื้อผ้า สร้างปัญหาระบบการถ่ายเทอากาศภายในห้อง

3. ปัญหารัฐบาล รัฐบาลได้มอบหมายงานด้านที่อยู่อาศัย ให้หน่วยงานการเคหะแห่งชาติมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2516 สำหรับงานสวัสดิการที่อยู่อาศัย เฉพาะกลุ่มลูกจ้างแรงงานไม่เคยมีบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนกระทั่งในแผนฯ 7 ซึ่งได้กล่าวไว้เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กำหนดเสนอวิธีการใช้ที่ดิน ผังเมืองรวม สนับสนุนให้ภาคเอกชน มีส่วนร่วมสร้างที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน เป็นต้น



3.1 ปัญหาการเคหะแห่งชาติ รัฐเป็นผู้เข้าแทรกแซงในการดำเนินการ ซึ่งเป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไร, การพยายามกระจายรายได้ ความเจริญอย่างเสมอภาค โครงการในด้านที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก มีรูปแบบการดำเนินการเป็นพลวัตร และการรักษามาตรฐานงาน งานในรูปแบบของสวัสดิการ ปัญหาความเสี่ยงกับการสร้างที่อยู่อาศัย และความต้องการที่อยู่อาศัยที่ไม่สอดคล้องกัน มีผลทำให้ต้องประสบปัญหาและผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งความแผนพัฒนาฯ 7 ก็ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัย ช่วยกลุ่มลูกจ้างแรงงาน ผู้มีรายได้น้อยทั้งหมดอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ปัญหาที่สอดคล้องต่อการเคหะแห่งชาติ ผลการสำรวจพบว่า กลุ่มโรงงานไม่ค่อยไว้วางใจในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากความล่าช้า ไม่มีความแข็งแรง มั่นคง เวลาเสร็จไม่แน่นอน ความเป็นไปได้ที่การเคหะแห่งชาติจะสร้างให้สอดคล้องกับกลุ่มโรงงาน เป็นไปได้ยาก กลุ่มโรงงานเห็นว่าหากการเคหะแห่งชาติสร้างที่อยู่อาศัย กลุ่มโรงงานขอทำการจัดสร้างด้วยตนเองดีกว่า โดยมีเหตุผลตามข้างต้น

3.2 ปัญหาที่ดิน รัฐบาลไม่ได้วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ล่วงหน้า ทำให้ไม่สามารถจัดหาที่ดิน และปลูกสร้างสิ่งต่างๆตามความประสงค์ การไม่ได้จัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของรัฐในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้อย่างรวดเร็ว มีความขัดแย้งในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมือง การพัฒนาบริการพื้นฐาน รัฐบาลไม่สามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับย่านชุมชนนั้นๆ เพราะไม่มีที่ดินสำรองเพื่อจัดสร้างที่อยู่ แม้รัฐบาลโดยการเคหะได้มีการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัย เพื่อจัดสร้างปริมาณที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกัน แต่ที่ดินสะสมเพื่อวางแผนการสร้างที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอมีผลทำให้รัฐบาลต้องจัดหาที่ดินซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการ ทำเลที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งชุมชน สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยให้กลุ่มลูกจ้างแรงงานในย่านอุตสาหกรรมพื้นที่อำเภอพระประแดง การเคหะแห่งชาติไม่ได้มีที่ดินรองรับการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย ทั้งที่ย่านพระประแดง มีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมตั้งแต่ปีพ.ศ. 2503 แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานในภาครัฐที่ไม่ได้มีการวางแผนอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัย

4. ปัญหาสังคม ที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นสำหรับกลุ่มโรงงาน และกลุ่มลูกจ้างแรงงาน อุปสรรคทางสังคมที่ไม่เอื้ออำนวย ได้แก่

4.1 กลุ่มโรงงาน มีการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย โดยกำหนดเงื่อนไขสถานภาพของลูกจ้างแรงงานเป็นโสด เพื่อสะดวกต่อการจัดที่อยู่อาศัย และไม่มีภาระผูกพันครอบครัว ความรับผิดชอบต่อครอบครัวมากนัก , มีการกำหนดเวลาการเข้า-ออกโรงงาน เพื่อรักษาความปลอดภัย เนื่องจากพบกับปัญหาการลักขโมย การเล่นการพนัน และปัญหาการไม่เอาใจใส่ในที่พักอาศัย ปลอ่ยให้มีขยะมูลฝอย สกปรกอยู่ประจำอาคารพักอาศัย

4.2 กลุ่มลูกจ้างแรงงาน อพยพเข้ามาเพื่อหางานทำเป็นจำนวนมาก เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย มักพักอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มตามบริเวณใกล้เคียงโรงงาน ความสวน อยู่อาศัยกันอย่างไม่เป็นระเบียบ คี๋มสุราเล่นการพนัน บ้างลักขโมย ขาดความปลอดภัยจากแหล่งที่อยู่อาศัยร่วมกัน เนื่องจากกลุ่มที่พักอาศัย บางแห่งหน่วยงานรัฐบาลยังไม่ได้เข้าไปสำรวจจัดทำสำเนาทะเบียนบ้าน บางแห่งกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมขนาดต่างๆ กระจายอยู่ทั่วไปตามที่ว่างระหว่างโรงงาน เนื่องจากกลุ่มลูกจ้างแรงงาน มีรายได้น้อย แสวงหาที่พักอาศัยที่มีอัตราค่าเช่าบ้านราคาถูก ขาดสุขลักษณะ น้ำท่วมถึง

5. ปัญหาสิ่งแวดล้อม อําเภอพระประแดงตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรม มาเป็นโรงงานอุตสาหกรรม อาคารที่พักอาศัย การขยายตัว และการเปลี่ยนการใช้ที่ดิน มีการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยปราศจากการวางแผน ทำให้สภาวะแวดล้อมที่ต้องประสพกับมลภาวะด้านต่างๆ ได้แก่

5.1 มลภาวะทางเสียงและความสั่นสะเทือน ปรากฏขึ้นทั่วไปในย่านอุตสาหกรรม เกิดจากเสียงของเครื่องจักรทำงาน โดยเฉพาะกลุ่มโรงงานบางกลุ่ม มีการทำงานตลอด 24 ชั่วโมง , การไม่มีระบบเก็บเสียง , เครื่องจักรอุตสาหกรรมร่นเก่า , เสียงทะเลาะ เบาะแวงของสามัคคีรยาในที่พักอาศัย และการมีเสียงเอะอะจากการคีมสุรา เป็นต้น ที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ใกล้กับโรงงาน จะมีเสียงรบกวน ทำให้กลุ่มลูกจ้างแรงงาน ไม่สามารถพักผ่อนได้เต็มที่

5.2 มลภาวะทางน้ำ กลุ่มโรงงาน มักตั้งอยู่ปะปนกับแหล่งชุมชน เช่น โรงงานผลิตเหล็ก โรงงานทอผ้า ไซโลอบพืชผล โรงงานดังกล่าวมักก่อปัญหาน้ำเสีย น้ำเน่าเหม็น ปัญหาน้ำเน่าเหม็น มีสาเหตุมาจากชุมชนต่างๆ ทั้งที่เป็นชุมชนที่อยู่

อาศัย และชุมชนโรงงาน สำหรับชุมชนที่อยู่อาศัย มักสร้างที่พักอาศัยบนพื้นที่สวนเดิม มีการทิ้งน้ำเสีย เศษขยะลงกักตุนบ้าน ซึ่งจะทับถมสะสมในร่องสวน เป็นระยะเวลาานาน และส่งกลิ่นเหม็น กลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคต่างๆ

ปัญหาการถ่ายเทสิ่งปฏิกูลของเสียต่างๆ หรือ มีการระบายความร้อนของเครื่องจักรกลภายในโรงงาน ลงสู่น้ำในลำคลอง โดยตรง มีการละเลยการบำบัดน้ำเสีย ก่อนออกจากโรงงาน ทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลง เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ ทำลายระบบนิเวศน์วิทยาในลำน้ำด้วย นอกจากนี้ระบบกำจัดขยะมูลฝอย แม้ว่าหน่วยราชการ ดำเนินการเก็บขยะประจำ แต่ปริมาณกำลังการจัดเก็บไม่เพียงพอ ทำให้บางส่วนต้องมีการปล่อยทิ้งลงในแม่น้ำ คลองสาธารณะบ้าง การกำจัดขยะในรูปแบบการฝังการเผา เป็นต้น ขยะมูลฝอยเหล่านี้ จะไปอุดตันตามท่อน้ำ คลอง ทำให้แม่น้ำตื้นเขิน

ปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากพระประแดง ตั้งอยู่ในท่าเลที่ติดกับอ่าวไทย เมื่อเกิดน้ำทะเลหนุนน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่สูงขึ้น ทำให้น้ำล้นเล่อท่วมพื้นที่อำเภอพระประแดง น้ำท่วมหลากมีเป็นประจำอยู่แล้ว เมื่อมีการทิ้งขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้น เรือยacamลำน้ำที่ระบายน้ำ ก็ยังมีส่วนเร่งให้เกิดปัญหาดังกล่าวเร็วขึ้น และสำหรับวิธีการกำจัดขยะในรูปแบบการฝัง การเผา พบว่า วิธีการเผา ทำให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นพิษ

5.3 มลภาวะทางอากาศ นอกจากควันจากปล่องไฟของโรงงานแล้ว สารที่ระเหยได้ (Volatic Material) เช่น ไฮโดรเจนซัลไฟด์ เป็นต้น ระบบการกำจัดขยะโดยการเผา ปัญหามลพิษทางอากาศ ประกอบด้วย

ปัญหาด้านฝุ่นละออง เขม่าควัน อุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหานี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตผลทางกลกรรม อาหารเบื้องต้น โดยเฉพาะการอบบด ร้อน เมล็ดพืชผลในไซโล , อุตสาหกรรมไม้และเครื่องเรือน ส่วนปัญหามลพิษทางด้านกลิ่น พื้นที่พระประแดง พบว่าอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางกลิ่น ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ , อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ทั้งจากยางธรรมชาติ และยางสังเคราะห์ นอกเหนือจากปัญหาด้านกลิ่น ฝุ่นละอองแล้ว ก็มีผลกระทบต่อมลพิษทางน้ำด้วย ด้านปัญหากลิ่น , สารระเหยหรือสารเคมีต่างๆ มักถูกปล่อยออกมาพร้อมกับน้ำทิ้ง กากสารพิษ ที่เกิดจากการใช้แร่ธาตุ และสารเคมีในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอื่นๆ ด้วยวิธีการใช้ที่ไม่ถูกต้อง ไม่ระมัดระวังถึงอันตราย ทำให้สารพิษกระจายไปในสิ่งแวดล้อม พบในอุตสาหกรรมฟอกย้อมผ้า , อุตสาหกรรมผลิตสบู่ , วัสดุสังเคราะห์สำหรับซักฟอก, อุตสาหกรรมผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า, อุตสาหกรรมผลิตดลุมหลอมโลหะ

## 5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัยของกลุ่มลูกจ้างแรงงาน

ด้วยอุปสรรค ปัญหาที่ทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัย มีข้อจำกัด ทำให้เกิดแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ เพื่อนำไปสู่สภาพที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้น และเพียงพอ ซึ่งทั้งนี้รัฐบาลควรเป็นผู้นำที่สำคัญ และนำออกสู่การปฏิบัติตามแนวนโยบายอย่างเคร่งครัด ด้วยวิธีการดังนี้

### 1. ปัญหาเชิงเศรษฐกิจ แนวทางแก้ไขแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มลูกจ้างแรงงาน ด้านรายได้ และลักษณะการออมทรัพย์ โดยทั่วไป เป็นกลุ่มที่ขาดทักษะความชำนาญ มีการศึกษาระดับประถม รายได้น้อย การออมน้อย รัฐควรมีกฎหมาย หรือ เสนอแนววิธีการออมทรัพย์ หรือสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากวิธีการของกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนเงินที่ได้รับความคุ้มครองประกันชีวิต เป็นต้น ซึ่งมีหลักประกันแน่นอนจากภาครัฐบาล มากกว่าการออมทรัพย์นอกระบบ การเสี่ยงโชคตลอดจนมีแผนการที่เด่นชัดกับผู้ที่อยู่ในระบบกองทุนต่างๆนี้ ในการสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยของรัฐบาลได้ในราคาถูกๆ เป็นต้น

- กลุ่มโรงงาน ที่มีความจำเป็นต้องจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ สามารถใช้วิธีจัดหาสวัสดิการที่อยู่อาศัยเพียงบางส่วน และใช้หลักเกณฑ์การพิจารณารับลูกจ้างแรงงาน เข้าอยู่อาศัยตามความจำเป็น โดยกำหนดลูกจ้างแรงงานที่มีอายุการทำงานมากกว่า 3 ปี เข้าพักอาศัย ซึ่งโรงงานสามารถควบคุมจำนวนลูกจ้างแรงงานที่มีทักษะของโรงงานได้ และป้องกันการขาดแคลนแรงงาน หรือมีการรวมกลุ่มโรงงานทำการจัดหาที่ดิน และพัฒนาที่อยู่อาศัยในจุดเดียวกันได้ หรือให้กลุ่มผู้ประกอบการโครงการที่อยู่อาศัย รับเหมาดำเนินการก่อสร้าง เพื่อลดภาระของแต่ละกลุ่มโรงงานได้

- กลุ่มผู้ประกอบการโครงการที่อยู่อาศัย จากสถานการณ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมและแรงงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามีส่วนแบ่งตลาดที่อยู่อาศัยมากขึ้น จากการสำรวจในย่านอุตสาหกรรมอำเภอพระประแดง มีการจัดสรรคอนโดมิเนียมราคาถูก เป็นส่วนหนึ่งในการลดความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มลูกจ้างแรงงานได้ โดยมีแนวทางแก้ไขคือ กลุ่มผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งไม่มีความชำนาญในการก่อสร้าง มีงบประมาณต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัยจำกัด สามารถเลือกซื้อได้จากกลุ่มนี้

นอกจากนี้รัฐควรกำหนดสัดส่วนขนาดของโรงงานต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัย โดย  
รัฐบาลอาจสนับสนุนช่วยเหลือในด้านสิทธิประโยชน์ด้านภาษีในรูปแบบต่างๆ ส่วนหนึ่งของการ  
การลดต้นทุนการผลิต การพัฒนาสวัสดิการที่อยู่อาศัยนี้ จะทำให้ภาพรวมของภาค  
อุตสาหกรรม มีความห่วงใยต่อคุณภาพชีวิตของลูกจ้างแรงงานมากขึ้น ตลอดจนเป็นส่วน  
ส่วนหนึ่งของการขยายพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ปัญหาที่อยู่อาศัยทางกายภาพ จากการสำรวจพบว่า ที่อยู่อาศัยทั้งในโรงงาน และนอกโรงงาน มีความ เป็นอยู่ที่แออัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่อาศัยของกลุ่มโรงงาน แต่ พบว่าการแก้ไข เป็นไปได้ลำบาก ขึ้นกับความพอใจและตกลงระหว่างกลุ่มโรงงานและลูกจ้าง แรงงาน ดังนั้น รัฐบาลควรมีกฎเกณฑ์ นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยนำหลักสุขาภิบาลที่อยู่ อาศัยของกระทรวงสาธารณสุข , แนวคิดการวางแผนจัดหาที่อยู่อาศัยของ William H.Claire และมาตรฐานที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เช่น ขนาดห้องพักอาศัย มี มาตรฐานประมาณ 9 ตรม. ต่อคนต่อห้อง หรือพื้นที่ 28 ตรม. ต่อหนึ่งครอบครัว ครอบคลุม พื้นที่ห้องน้ำ ห้องอเนกประสงค์ ห้องครัว และห้องนอน , ระบบแสงสว่าง ภายในห้องพัก ต้องมีแสงสว่างธรรมชาติผ่านเข้าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ห้องนั้นๆ โดยไม่อนุญาต ให้มีการจัดห้องพักอาศัยแบบห้องโถงใหญ่ทำให้แสงสว่างจากธรรมชาติส่องเข้าที่ห้องพักอาศัยได้ ไม่พอเพียง เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานที่อยู่อาศัยนี้สามารถนำมากำหนดควบคุมอาคารที่ที่พักอาศัย ทั้งที่เป็นอาคารพักอาศัยในโรงงาน และนอกโรงงาน มาตรฐานที่อยู่อาศัยที่ใช้ในปัจจุบันมี ความเหมาะสม แต่ขาดการนำออกสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐาน มีจำนวนไม่เพียงพอ ภาคเอกชนย่อมเข้ามาดำเนินธุรกิจที่อยู่อาศัย เนื่องจากสภาพตลาดที่ อยู่อาศัยกลุ่มนี้ มีปริมาณมาก รัฐบาลควรส่งเสริมในรูปแบบการส่งเสริมการลงทุน ภายใต้ ขอบเขตกฎ เกณฑ์มาตรฐานที่อยู่อาศัยภายใต้มาตรฐานที่อยู่อาศัย และแนวคิดการพัฒนาการ ลงทุนของ Leland S.Burns & Langendorf Richard

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3. ปัญหารัฐบาล การขาดการวางแผนล่วงหน้าของแผนนโยบายค้าง

เนื่องจากความละเลยการคาดการณ์สิ่งต่างๆในอนาคต และแผนพัฒนาซึ่งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ไม่ได้เป็นแนวทางปฏิบัติ ผลการดำเนินงานของแผนพัฒนา โดยเฉพาะแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติต้องพบอุปสรรคต่างๆ เช่น บุคคลากร, การเงิน, ที่ดินและการก่อสร้าง เป็นต้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหารัฐบาลต่อที่อยู่อาศัยของกลุ่มนี้ มีดังนี้

3.1 รัฐ เนื่องจากมีงบประมาณในการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างจำกัด จึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนนักพัฒนาที่อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งที่เป็นไปได้ ในการแก้ไขปัญหาคาราคาซังที่อยู่อาศัย เมื่อรัฐไม่สามารถเร่งผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น การพิจารณาถึงศักยภาพ ความสามารถในการผลิตที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนในอดีตที่ผ่านมา ภาคเอกชนมีความพร้อมและประสิทธิภาพในการผลิตที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการผลิตที่อยู่อาศัยขายให้กับผู้มีรายได้น้อย ปานกลาง การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมสร้างที่อยู่อาศัยในระดับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ลักษณะการเช่า ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีแนวทางมีที่อยู่อาศัยจากภาคเอกชนมากขึ้น

รัฐต้องกำหนดเงื่อนไข มาตรการต่างๆ โดยคำนึงถึงหลักสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัย ได้แก่ การตอบสนองความต้องการทางร่างกายขั้นพื้นฐาน ,ทางจิตใจ ,ที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ ,โรคติดต่อ เป็นต้น สามารถเลือกพื้นที่อยู่อาศัยทั้งในบริเวณพื้นที่ใหม่หรือพื้นที่ชุมชนอยู่เดิม ตามแนวความคิดของ William H. Claire (บทที่ 2)

การสนับสนุนเงินอุดหนุนหรือค่าบริการในรูปคูปองที่มีมูลค่า แก่กลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งสามารถใช้ค่าบริการไปซื้อ หรือเช่า ที่อยู่อาศัยในราคาที่สามารถหักส่วนของเงินอุดหนุน โดยผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยต้องนำค่าบริการนี้ ไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของการเรียกชำระภาษีได้ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ และผู้มีรายได้น้อย ซึ่งผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อหาที่อยู่อาศัยในราคาที่ต่ำ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไปวิธีการนี้เป็นแนวทางเลือกหนึ่งที่ทำให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งรัฐสามารถลดภาระที่ต้องดำเนินการผลิตที่อยู่อาศัยได้บ้าง

การสนับสนุนด้านการคลังโดยกำหนดให้ภาคเอกชนที่มีโครงการสร้างที่อยู่อาศัย กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย สามารถขอลดหย่อนภาษี โดยการหักค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น , การให้สิทธิพิเศษทางภาษีกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

ในระดับราคาที่อยู่อาศัยไม่เกิน 300,000 บาทต่อหน่วย ต้องสร้างไม่น้อยกว่า 100 หน่วย  
 ดังนั้น แนวนโยบายในการกระจายรายได้ ประสิทธิภาพการทำงาน  
 การช่วยบริการ และการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจมีการมอบหมาย ผ่อน  
 ปรน ระเบียบการดำเนินงานบางอย่างให้แก่เอกชน เป็นการขยายกิจกรรมของรัฐที่  
 สร้างประโยชน์ส่วนรวมการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยให้เพียงพอ  
 โดยใช้งบประมาณรายจ่ายในจำนวนเดิม

3.2 รัฐ การดำเนินนโยบายส่งเสริมภาคเอกชนกลุ่มผู้ประกอบการโรงงาน  
 รัฐต้องมีมาตรการจูงใจทางภาษีแก่กลุ่มโรงงานที่จัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย โดยการให้สิทธิ  
 พิเศษยกเว้นภาษีนิติบุคคลร้อยละ 30 เหลือเพียงครึ่งหนึ่งเป็นระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น

3.3 รัฐ ควรปรับปรุง ขยายการบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึง พัฒนาพื้นที่  
 เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง เพื่อให้พื้นที่ทุกส่วนได้รับการพัฒนา และมีการเข้าถึง  
 อย่างเท่าเทียมกัน แนวทางปฏิรูปที่ดิน เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และแนว  
 ทางการปรับปรุงบริการพื้นฐาน ได้แก่ โครงการจัดถนนวงแหวนรอบนอก , ไฟฟ้า, โทรศัพท์  
 , ระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม รัฐต้องอาศัยหน่วยงานจากหลายฝ่ายทั้งภายใน และ  
 นอกประเทศ ทั้งด้านงบประมาณ ระบบงานเทคโนโลยีการก่อสร้าง ซึ่งคาดหวังว่าอาจทำ  
 ให้สามารถผลิตผลงานได้เสร็จรวดเร็วขึ้น

สำหรับการปรับปรุงระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม สามารถใช้  
 ระบบคลองและบึงรับน้ำ โดยลดขนาดและความจำเป็นของพื้นที่รับน้ำ ขุดลอกและขยายคลอง  
 ระบายน้ำหลัก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ เชื่อมต่อคลองที่มีอยู่เดิม เกิดโครงข่าย  
 คลองที่สมบูรณ์ ตลอดจนการขยายพื้นที่บริการประปาให้ทั่วถึง และทำการจัดเก็บค่าธรรมเนียม  
 สูบน้ำบาดาลในอัตราที่ใกล้เคียงกับน้ำประปา เพื่อลดการใช้น้ำบาดาล ซึ่งเป็นต้นเหตุของ  
 แผ่นดินทรุด มีการเร่งศึกษาวิธีการอัดน้ำผิวดินกลับลงไปใต้ดิน เพื่อป้องกันแผ่นดินทรุด และ  
 ให้มีแหล่งน้ำสำรองในระยะยาว



3.4 รัฐ หน่วยงานต่างๆในภาครัฐ กรมธนารักษ์ กรมการศาสนา การรถไฟ การเคหะแห่งชาติ มีทรัพย์สินที่ดินเป็นของรัฐ ซึ่งสามารถนำออกมาให้เอกชนเช่า หากทรัพย์สินนั้นรัฐคิดว่าไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนา การให้เอกชนเช่า โดยเน้นระยะเวลา การโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน เป็นแนวทางเลือกหนึ่งที่ทำให้รัฐมีรายได้แน่นอนจากการให้เช่า และสามารถเรียกคืนทรัพย์สิน เพื่อการจัดการด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามการให้เช่าที่ดิน เป็นสิ่งที่รัฐต้องกำหนดการดำเนินการให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าที่ดินนั้นๆ และเมื่อถึงกำหนดการคืนทรัพย์สินแก่รัฐในสภาพที่ได้รับการพัฒนาแล้ว แนวทางเลือกนี้ ช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนา และบริหารกิจการ

3.5 การกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยกับโรงงาน รัฐต้องกำหนดบังคับให้ที่ดินย่านอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรม มีสัดส่วนบางส่วนในการสร้างที่อยู่อาศัยให้กลุ่มลูกจ้างแรงงาน โดยกำหนดกลุ่มโรงงานที่มีลูกจ้างแรงงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป หรืออุตสาหกรรมขนาดกลาง ทำการจัดหาสวัสดิการที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน กำหนดเป็นเงื่อนไขในการขออนุญาตสร้างโรงงาน จากการศึกษาปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มนี้ มีปริมาณสูงแต่ไม่มีกำลังทรัพย์และศักยภาพการซื้อ ดังนั้นโรงงาน จึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อสวัสดิการที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกันวิธีการกำหนดสัดส่วนที่อยู่อาศัยนี้ เป็นทางหนึ่งในการสร้างความมั่นใจให้กับการเคหะแห่งชาติต่อการสร้างที่อยู่อาศัย มีผู้เช่าแน่นอน โดยวางหลักเงื่อนไขการสร้างที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับการจัดตั้งโรงงาน ลักษณะเข้าดำเนินการบริการขั้นพื้นฐานก่อน หากรัฐบาลกำหนดเป็นกฎหมายว่า การจัดหาที่อยู่อาศัยของโรงงาน เป็นเงื่อนไขในการขอต่อ-ให้ใบอนุญาตโรงงาน และกำหนดให้ย่านอุตสาหกรรมทุกแห่งหรือนิคมอุตสาหกรรม จัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับเป็นสวัสดิการที่อยู่อาศัย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยกลุ่มโรงงานสามารถเช่า เข้าซื้อกับการเคหะแห่งชาติ หรือภาคเอกชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้

### 3.6 การประยุกต์สวัสดิการที่อยู่อาศัยต่างประเทศมาใช้ในประเทศ

#### การศึกษาแนวพัฒนาที่อยู่อาศัยของสิงคโปร์ ซึ่งมีระดับการ

พัฒนาเคหการเป็นสากล ทั้งการวางแผนพัฒนาการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง การกำหนด  
ควบคุมอัตราค่าเช่าทุกหน่วยพักอาศัย ภายใต้การช่วยเหลือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การส  
ร้างที่อยู่อาศัยแบบกระจายความหนาแน่นในลักษณะเมืองใหม่ การปรับปรุงที่อยู่อาศัย พัฒนา  
ลักษณะนิคมที่อยู่อาศัย ตลอดจนการส่งเสริมให้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยการจัดระบบกอง  
ทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพ มีนโยบายมาตรการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การเคหะแห่งชาติ  
สิงคโปร์ มีหลักการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จึง  
วางแผนตั้งนิคมอุตสาหกรรม นิคมที่อยู่อาศัยรองรับ การขยายแรงงานที่เสริมสร้าง  
ประสิทธิภาพในการทำงาน และผลผลิต โดยเป็นลักษณะการเร่งก่อสร้างพัฒนาที่อยู่อาศัย  
และบริหาร เป็นประการหลัก และค่อยๆมีการปรับปรุงทางด้านระบบการเงิน และปรับปรุง  
มาตรฐานที่อยู่อาศัย เช่นเดียวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของฮ่องกง เดิมมีนโยบายจัดหาที่พัก  
อาศัยให้ทุกคน และต่อมาค่อยมีการปรับปรุงขยายที่อยู่อาศัย โดยรัฐบาลดำเนินการบางส่วน  
บางส่วนเปิดให้เอกชนประมูลรับเหมาะสมสร้างที่อยู่อาศัย การบริหารชุมชน สำหรับด้านการ  
ตลาด การเคหะแห่งชาติฮ่องกง เป็นผู้ดำเนินการในราคาขายต่ำกว่าตลาด

การดำเนินงานจัดสร้างที่อยู่อาศัยของทั้งสองประเทศ มีแนวทางที่  
การเคหะแห่งชาติของไทย ควรนำมาปฏิบัติในบางส่วน เช่น การจัดดำเนินการกองทุนเงิน  
สำรองเลี้ยงชีพ เพื่อวางแผนล่วงหน้าจัดมาตรการให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำ สำหรับระบบ  
กองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย แม้มีพระราชบัญญัติกองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพ  
พ.ศ. 2530 แต่กฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ หากมีการประกาศใช้  
อย่างเป็นทางการ คงเป็นทางเลือกหนึ่งในการช่วยย้่าให้ลูกจ้างแรงงานสามารถมีที่อยู่อาศัย  
ได้เพิ่มมากขึ้น สำหรับการมุ่งสร้างปริมาณที่อยู่อาศัยให้กับทุกคน แล้วค่อยดำเนินการ  
ปรับปรุงขยายในเวลาต่อมา ในลักษณะของวัฏจักรที่อยู่อาศัย

3.7 การส่งเสริมและร่วมจัดสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ลักษณะร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐโดยมีการเคหะแห่งชาติ และภาคเอกชน มีการจัดองค์การในรูปแบบของบริษัทจดทะเบียน การตั้งบริษัทจัดการทรัพย์สินและบริหารชุมชน การจัดตั้งบริษัทจัดการทรัพย์สินและบริหารชุมชน การจ้างเหมาบริหารงานชุมชน หลังโครงการเสร็จเรียบร้อย , การจ้างเหมาลักษณะครบวงจร ในเรื่องการบริหาร การบริหาร และการพัฒนาโครงการ ซึ่งมีการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานต่างๆไว้ในสัญญา ได้แก่ รูปแบบอาคาร ขนาดพื้นที่ใช้สอย ความล่าช้าของงานอันเกิดจากเหตุสุทธวิสัยทางธรรมชาติ อุบัติเหตุ หรือสิ่งที่มีผลกระทบต่อผลกว่าแวดล้อมทางธรรมชาติ เป็นต้น การสนับสนุนให้เอกชนร่วมดำเนินการบ้าง สามารถลดภาระ การดำเนินการในขั้นตอนและงบประมาณบางอย่างของการเคหะแห่งชาติได้ เช่น การจ้างเหมาบริหารงานชุมชน โดยให้เอกชนดำเนินการ จะทำให้การเคหะแห่งชาติสามารถลดบุคคลากรในส่วนนี้ลงได้ ซึ่งในปัจจุบันบุคคลากรในส่วนนี้มีมากกว่าร้อยละ 50 ของพนักงานการเคหะแห่งชาติ และเป็นการช่วยส่งเสริมลักษณะการทำงานแบบกระจายอำนาจได้ เช่นเดียวกับ การเคหะแห่งชาติของกองการส่งเสริมเขตอุตสาหกรรมจัดสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับพื้นที่พระประแดง เป็นย่านอุตสาหกรรม ใช้จ่ายราคาที่ดินสูง ควรกำหนดแบ่งชุมชนย่อย เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับความต้องการแต่ละจุด โดยความสามารถในการจัดหาที่ดิน มาพัฒนาระบบบริการพื้นฐานที่เพียงพอ และใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทรงและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ช่วยประหยัดงบการลงทุนบริการพื้นฐาน ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาสังคมที่อยู่อาศัยได้บ้าง

4. ปัญหาสังคมลูกจ้างแรงงานย่านอุตสาหกรรม มีสภาพการดำเนินชีวิตตามแบบสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น กลุ่มลูกจ้างแรงงานต้องประสบกับปัญหาสังคมต่างๆ ซึ่งได้เสนอแนวทาง ปัญหาสังคมที่อยู่อาศัย เกิดจากการพักอาศัยของกลุ่มลูกจ้างแรงงานและการจัดหาให้ของกลุ่มโรงงาน กลุ่มบริการบ้านเช่า หรือให้เช่าที่ดินปลูกบ้าน แนวทางแก้ไข

โดยการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ และพร้อมที่จะนำออกไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง หากผู้เช่าหรือกลุ่มลูกจ้างแรงงาน ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบ เงื่อนไข ต้องถูกทำโทษ ตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เช่น การไม่อนุญาตให้เข้าพักอาศัยจากการศึกษาปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มลูกจ้างแรงงาน (อาเภอพระประแดง) มีมากกว่าจำนวนที่อยู่อาศัย (บทที่ 3) ดังนั้นทางเลือกในการกำหนดกฎเกณฑ์ การเข้าอยู่อาศัยเป็นแนวทางที่สามารถเป็นไปได้ ซึ่งเป็นวิธีทางหนึ่งในการคัดเลือกผู้อยู่อาศัยที่ดี เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่พักอาศัย เพื่อช่วยกันรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย , สังคมผู้อยู่อาศัยร่วมกันได้ดีกว่าสภาพปัจจุบัน ซึ่งมีผลต่อสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัย ทางด้านจิตใจและร่างกายได้ และกลุ่มโรงงานที่มีสวัสดิการที่อยู่อาศัย เฉพาะคนโสด ควรจัดสวัสดิการเงินช่วยเหลือเพื่อที่อยู่อาศัย หรือสวัสดิการที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มที่มีสถานภาพสมรส ซึ่งมีอายุการทำงานในโรงงานมากกว่า 3 ปี เป็นต้น

5. ปัญหาสิ่งแวดล้อม รัฐ ควรมีการปรับปรุง แก้ไขกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ด้านกฎหมายควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม , พระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2512, กฎหมายผังเมือง เป็นต้น

5.1 กฎหมายควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม , พระราชบัญญัติโรงงาน ต้องมีการแก้ไขอำนาจการบังคับใช้ ยับยั้ง การดำเนินงานของโรงงานที่สร้างมลภาวะเกินมาตรฐานกำหนด รัฐสามารถกำหนดการควบคุมใบอนุญาตตั้ง หรือขอต่อใบอนุญาตโรงงาน การขยายโรงงานทุก 3 ปี โดยมีการตรวจสอบประสิทธิภาพของเครื่องจักร และระบบบำบัด เพื่อลดการเกิดของเสีย มีการตรวจสอบควบคุมให้โรงงานเดินระบบกำจัดอย่างสม่ำเสมอ

5.2 กฎหมายผังเมืองในแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากมาตรการผังเมืองเป็นแนวทางในการกำหนดการลงทุนของรัฐ ในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สามารถกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะการจัดรูปที่ดิน กำหนดเขตควบคุมอาคาร อันเป็นแนวทางสำหรับการประสานงานในผังเฉพาะ และแผนงานการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยการผลักดันให้โรงงานที่มีมลพิษ เข้าอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมนอกเขตชุมชน และส่งเสริมให้มีการจัดสร้างสวนอุตสาหกรรม (Industrial Park) เพื่อลดพิษที่เกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรม ตลอดจนการวางแผน ลดปัญหาความขัดแย้งของการใช้ที่ดินต่างประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันการเพิ่มจำนวนผู้เข้าอยู่อาศัยมากเกินไป การกำหนดความหนาแน่นของพื้นที่แต่ละพื้นที่ต่อคนต่อตารางกิโลเมตร เพื่อสกัดกั้นการกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่ , การกำหนดความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างอาคาร, กำหนดสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันและการใช้ที่ดินของพื้นที่รอบข้าง