

บทที่ 3

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 การเกิดชุมชนแออัด

จากการศึกษาเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด โดยการเคหะแห่งชาติ (การเคหะแห่งชาติ, 2534) พบว่าสาเหตุมูลฐานของชุมชนแออัดมีด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1. มูลเหตุมูลฐานของชุมชนแออัดนั้น ประกอบด้วยภาวะสำคัญ 4 ประการ คือ

1.1 ความจำเป็นในการอยู่อาศัยที่ว่า ปัจจุบันพื้นฐาน ของการดำรงชีวิตจำเป็นต้องมีที่อยู่อาศัยรายได้ของประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ ไม่อยู่ในภาวะที่จะหาที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองได้ในสภาพที่เหมาะสม

1.2 บริการจากรัฐในด้านการให้ความช่วยเหลือ ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อจำนวนประชากรได้อย่างพอเพียง

1.3 อัตราส่วนของประชากรต่อพื้นที่ ที่เพิ่มมากขึ้น จนเกิดความแออัดและมีผลโดยตรงต่อการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป คือ มนุษย์จำเป็นต้องมีที่อยู่อาศัย แต่เมื่อมีรายได้ไม่พอที่จะอยู่อย่างมาตรฐานก็จำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัยพอให้อยู่รอดไปได้ และในบางชุมชนที่มีสภาพดีก็กลับเสื่อมโทรมลงเนื่องจากขาดบริการที่เพียงพอจากรัฐ และเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นแต่เนื้อที่ในการอยู่อาศัยไม่เพิ่มตาม ก็เกิดความแออัดและสภาพแวดล้อมเลวร้ายตามมา

2. สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัด

2.1 การเพิ่มของประชากร ซึ่งเกิดจากการเกิดใหม่ (Population Growth) ปัจจุบันมี การเพิ่ม ณ 31 ธันวาคม 2541 ประมาณ 1.06% (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2542)

2.2 การเพิ่มของประชากรจากการอพยพเข้าสู่เมืองศูนย์กลาง (Migration to the Central) ซึ่งไม่สามารถหาตัวเลขของการอพยพที่แน่นอนได้ เนื่องจากไม่มีการแจ้งการย้ายของตนให้เจ้าหน้าที่ปกครองทราบ

2.3 ความมั่งง่ายและการละเลยของเจ้าของที่ดิน (Ignorance of Landlord) ทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน ในลักษณะการปล่อยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นที่ละน้อย จนในที่สุดก็พ้นจากสภาพความยุ่งยาก (Trouble) เข้าสู่ภาวะปัญหา (Problem) ซึ่งมักแก้ไขโดยยาก

3. การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด

3.1 แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เนื่องจากในเมืองใหญ่เป็นแหล่งงานที่มีความต้องการแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ซึ่งมักจะพบโดยทั่วไปในชุมชนแออัด จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกัน

3.2 การรวมกลุ่ม (Grouping) เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองในการรื้อล้างหรือขับไล่ในปัจจุบันนี้ นอกจากเป็นการรวมกลุ่มของชาวชุมชนแออัดแล้ว ยังมีการรวมเป็นเครือข่ายระหว่างชุมชนและได้รับความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองมากขึ้น

3.3 ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of Self-development) เนื่องจากมี ข้อจำกัดในเรื่องรายได้ พื้นฐานความรู้ ตลอดจนราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเอง และชุมชนได้โดยลำพัง ทำให้ชุมชนที่อาจจะพอมีมาตรฐานต้องทรุดโทรมลงและชุมชนที่ทรุดโทรมแล้วยังมีสภาพทรุดโทรมมากขึ้นทั้งยังไม่สามารถที่จะขยายออกไปจากเดิมอีกด้วย

3.4 ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of State-development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณ และนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐ

และจากการศึกษาประเภทของชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2522) สามารถแบ่งประเภทตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานได้ 4 ประเภท ได้แก่

1. ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนเก่าที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนหรือพร้อมๆกับเมืองที่พัฒนาขึ้น การเคหะแห่งชาติถือเอาชุมชนแออัดที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปี เป็นชุมชนแออัดประเภทนี้

2. ชุมชนใหม่ หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบและมีความเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต

3. ชุมชนประเภทบุกเบิก หมายถึง ชุมชนที่อยู่อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับคำยินยอม หรือการรับรู้ใด ๆ จากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดินหรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์ เช่น ริมทางรถไฟ ริมคลองสาธารณะ เป็นต้น

4. ชุมชนที่จะต้องรื้อล้าง หมายถึง ชุมชนที่ถูกกำหนดว่าจะต้องรื้อล้าง หรือมีแนวโน้มจะต้องพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น อยู่ในเส้นทางของทางหลวงที่จะสร้างขึ้นหรือที่เวนคืนเพื่อไปทำสาธารณประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเป็นการใช้ที่ดินเชิงพาณิชย์เนื่องจากการขยายตัวของเมือง

นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัดโดยการเคหะแห่งชาติแล้ว มีนักวิชาการที่ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการเกิดของเมืองบางท่านได้อธิบายลักษณะการเกิดชุมชนแออัดไว้อย่างน่าสนใจซึ่งสามารถอธิบายโดยแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองและแนวความคิดเกี่ยวกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและบูรณะบ้านเรือน กล่าวคือ

1. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองจากการศึกษาเมืองใหญ่ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทฤษฎีหนึ่งที่อธิบายถึงเหตุการณ์เกิดชุมชนแออัด คือ ทฤษฎีวงแหวนรอบศูนย์กลาง (Zonal Theory) ของ Robert E. Park และ E. W. Burgess (อ้างในเน็ฐพนธ์ บุญชันตินาน, 2539 : 17) อธิบายว่า ชุมชนแออัดมักเกิดรอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ในระยะแรกของการเกิดเมือง พื้นที่บริเวณนั้นจะเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูง แต่เมื่อเมืองขยายขนาดมากขึ้น เพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยอีกต่อไป จึงย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ในเขตชานเมือง ทำให้กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่รับจ้างในโรงงาน อุตสาหกรรมหรือธุรกิจต่าง ๆ ย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ จนในที่สุดกลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ไม่มีโอกาสบูรณะที่อยู่อาศัยอย่างดีพอ จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองอีกลักษณะหนึ่งคือการขยายตัวของเมืองตามเส้นทางคมนาคม โดยจะมีการตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างแออัดสองข้างทาง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน และเสียค่าใช้จ่ายต่ำ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้น

2. การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการบูรณะบ้านเรือน เป็นแนวความคิดที่อธิบายการเกิดชุมชนแออัดว่า ผู้สร้างชุมชนแออัดคือผู้ที่ไม่สามารถมีบ้านที่ดีได้ และการจัดสรรบ้านที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินความสามารถที่คนเหล่านี้จะหาซื้อได้ ตามแนวความคิดนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฝ่าย คือ เจ้าของที่ดินที่แบ่งที่ดินให้เช่าเป็นแปลงเล็ก ๆ เพื่อสามารถหากำไรจากการเช่าสูงสุด โดยไม่สนใจความแออัดของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยยากจนเกินไป ขาดความกระตือรือร้นมักง่าย ไม่ดูแลรักษาที่อยู่อาศัยของตน และสุดท้ายคือ ชุมชนส่วนรวมที่ปล่อยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้น โดยไม่ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

ในส่วนของปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงไว้ดังนี้

ปาริชาติ วลัยเสถียรและชอบ เข็มกลัด (2533) กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญประกอบด้วย

1. ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท หรือระหว่างภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ทำให้กรุงเทพมหานคร กลายเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศ . มีการกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจ อุตสาหกรรมและบริการอื่นๆ ทำให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานและพักอาศัยในเมืองใหญ่ ส่งผลให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้น โดยที่เมืองไม่สามารถรองรับได้อย่างเป็นระบบในภาคเศรษฐกิจและสังคม

2. ปัจจัยด้านที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำกัด มีการกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้เพื่อเก็งกำไร ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กระบวนการเปลี่ยนมือและรูปแบบการใช้ที่ดิน ตลอดจนการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีผลต่ออำนาจซื้อของผู้มีรายได้น้อย ทำให้คนยากจนจัดหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ลำบากยิ่งขึ้น จึงต้องอยู่อาศัยในที่ดินเดิม หรือการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชน

โสภกา (ฐิติกุลชัย) ซปิลมันน์, สมบัติ สุพัตชัย และประกายรัตน์ สุขุมาลชาติ (2534) กล่าวว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด ได้แก่

1. ปัจจัยด้านประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ โดยมีปัจจัยที่พิจารณา คือ ปัจจัยผลัก (Push Factors) ทำให้คนอพยพจากท้องถิ่นที่พักอาศัยเดิม เช่น ภัยธรรมชาติ ความยากจน เป็นต้น และปัจจัยดึง (Pull Factors) ซึ่งได้แก่ ความเป็นศูนย์กลางความเจริญของกรุงเทพมหานคร โอกาสในการทำงาน การศึกษา ประกอบกับความต้องการมีชีวิตแบบเมือง เป็นตัวดึงดูดให้ชาวชนบทอพยพเข้ามา

2. ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย ลักษณะของผู้อพยพที่มีรายได้น้อยเหล่านี้มักเป็นแรงงานจากชนบทที่ขาดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Unskilled Labour) มีการศึกษาน้อย ต้องเลือกเช่าที่อยู่อาศัยราคาถูกหรือบุกรุกที่ว่างเปล่าใกล้เคียงกับที่ทำงาน มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่นจนพัฒนา กลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประชากรบางกลุ่ม มีความด้อยโอกาสในการแสวงหางานทำ มีการศึกษาน้อย ทำให้รายได้ที่ได้รับต่ำกว่าความสามารถในการดำรงชีวิตที่เหมาะสม จึงไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องได้ จึงมีการบุกรุกปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในที่ว่างเปล่า

ปัจจัยหลักบางประการที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น ของประชากรจากชนบทเข้ามาในเมือง เช่นอัตราการตายที่ลดต่ำลงขณะที่อัตราการเพิ่มประชากรยังคงสูงอยู่ จนกระทั่งล้าหน้าโอกาสในการทำงาน แรงงานส่วนเกินในภาคเกษตรกรรมมีมากขึ้น ในขณะที่ปัจจัยตั้งเป็นผลมาจากการรับรู้ว่ามีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า การรับรู้นี้อาจเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะการพัฒนาในด้านคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร ทำให้ข่าวสารจากเมืองแพร่กระจายไปสู่ชนบทได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เมื่อชาวชนบทได้รับรู้ถึงความเจริญก้าวหน้าและความสะดวกสบายของชีวิตในเมือง จึงเกิดแรงกระตุ้นและดึงดูดให้อพยพเข้ามา

เลอพงส์ เทพไชย (2526) กล่าวว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดส่วนสำคัญเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบท แต่จากการศึกษาพบว่า การย้ายถิ่นดังกล่าวทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก เพราะในระยะเวลาดังกล่าวชุมชนแออัดไม่เกิดแต่เพียงเฉพาะคนที่อพยพเท่านั้น แต่เกิดจากคนกรุงเทพมหานครเองด้วย เพราะคนจนในเมืองถูกภาวะเศรษฐกิจบีบรัดมากขึ้น มีปัญหาที่อยู่อาศัย จึงต้องไปอยู่ใน ชุมชนแออัดมากขึ้น การค้นพบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ โสภณ พรโชคชัย (2528) ที่ว่าการอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมืองนั้น เป็นแค่องค์ประกอบพื้นฐานของการเกิดชุมชนแออัดเท่านั้น เพราะในระยะหลังชุมชนแออัดเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง เช่น การย้ายชุมชนแออัดจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งหรือการกลายสภาพของที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มหรือการขยายตัวของชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วย

1. การไล่รื้อ เพราะมีผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นจำนวนมาก เมื่อถูกรื้อแล้วกลับไปตั้งชุมชนแออัดในที่อื่นซึ่งมีอยู่แล้วหรือไปตั้งในที่ใหม่
2. ศักยภาพของชุมชนแออัดเอง มีการขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ เพราะมีประชากรเพิ่มขึ้นตามอัตราการเกิดหรือมีประชากรบางส่วนที่ย้ายเข้ามาสมทบ มีการปลูกสร้างบ้านใหม่หรือมีลักษณะการแบ่งห้องให้เช่ามากขึ้น
3. ทางเลือกการเช่าบ้าน เพราะยี่งนานวันเช่า ที่ดินเช่าเพื่อปลูกสร้างบ้านหรือบ้านเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองมีน้อยลงทำให้การใช้พื้นที่ดังกล่าวที่มีอยู่น้อยในอัตราความหนาแน่นมากขึ้น
4. ปัจจัยอื่นๆ เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมือง ความเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ ของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

3.2 แผนนโยบายของรัฐที่มีต่อปัญหาชุมชนแออัด

จากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถรวบรวมได้ดังนี้
 ก. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544)
 ข. แผนการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองอย่าง
 ยั่งยืน

- ค. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (2540-2544)
- ง. แผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก กรุงเทพมหานคร
- จ. นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ก. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544)

ได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนในเมืองโดยการสร้างโอกาสให้แก่ชุมชนและคนจนในเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่ผ่านมา จำเป็นต้องยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัย อาชีพ รายได้ บริการสังคมและสุขภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนและคนจนในเมืองสามารถก่อสร้างตัวและช่วยเหลือตนเองต่อไปได้อย่างถาวร โดยมีแนวทางพัฒนาดังนี้

1. ให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายประสานและกำกับดูแลการดำเนินงานและงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัด และคนจนในเมืองอย่างเป็นเอกภาพ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับและมีผู้แทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประสานกับคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นต่างๆ อย่างใกล้ชิด

2. เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และคนจนในเมือง โดย

2.1 จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง โดยสนับสนุนด้านสินเชื่อและอื่น ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัยและการรื้อย้ายชุมชน เพื่อให้การแก้ไขและพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางครบวงจรและต่อเนื่อง

2.2 สนับสนุนให้มีการพิจารณา จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับชุมชนแออัด รวมทั้ง

ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ตลอดจนปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้ลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริง

2.3 จัดทำแผนพัฒนาและจัดหาที่อยู่ ที่เหมาะสมของชุมชนแออัด แรงงานอุตสาหกรรมและคนจนในเมือง รวมทั้งแผนป้องกันการเกิดชุมชนแออัด โดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมแผนไว้ล่วงหน้าร่วมกับเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ร่วมให้การสนับสนุน รวมทั้งการพิจารณานำที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่มาใช้ประโยชน์ให้เกิดความสมดุลทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง

2.4 ใช้มาตรการภาษีส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เช่น เพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

3. พัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3.1 ส่งเสริมความรู้ทักษะ ในการจัดการทางการเงิน ของชาวชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็ง และสามารถสร้างโอกาสการระดมเงินทั้งจากแหล่งงบประมาณของรัฐ ภาคเอกชนและแหล่งเงินกู้ในระบบเพื่อการพัฒนาชุมชน อาชีพและที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

3.2 ส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาฝึกอบรมผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และระดมความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดำเนินการพัฒนาร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวชุมชนให้สิ้นสุดและเป็นไปโดยราบรื่นสันติ ตลอดจนจัดให้มีการประมวลความรู้ อบรมและเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว

ข. แผนการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน

หลักการและแนวคิด

1. ปัญหาของคนจนในเมือง ถือเป็นปัญหาระดับชาติที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายอย่างมีขั้นตอนและสอดคล้องกับสมรรถนะที่มีอยู่ของชาวชุมชน
2. คนในเมืองถือเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเศรษฐกิจเมืองมีความผูกพันกับเมืองจำเป็นต้องอาศัยอยู่ในเมืองร่วมกับกลุ่มชนชั้นอื่นๆ ในลักษณะพึ่งพาและแบ่งปันซึ่งกันและกัน
3. การพัฒนาและแก้ไขปัญหาคคนจนในเมือง ควรกระทำอย่างครบวงจร โดยอาศัยการพึ่งพาตนเองของชาวชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนา
4. คนจนในเมืองควรมีพัฒนาการและมีกระบวนการเรียนรู้ในการก่อสร้างตนโดยต้องสร้างความมุ่งมั่นเป็นพลังสำคัญหนุนให้เกิดการก่อสร้างสร้างตน และมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนให้เป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป
5. กระบวนการและวิธีการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดและคนจนในเมืองควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้คนจนในเมืองสามารถเลื่อนฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นได้ด้วยสมรรถนะของตนเองเป็นหลัก และควรเป็นแบบผสมผสานในลักษณะร่วมกันคิดร่วมกันแก้ไขปัญหา
6. ส่งเสริมให้มีการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้นและป้องกันกาเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ต่างๆ
7. การจัดการด้านการเงินเพื่อสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหาคคนจนในเมือง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ชาวชุมชนแออัดและคนจนในเมืองมีทัศนคติที่มุ่งเน้นในการก่อสร้างสร้างตนเองสามารถพัฒนาและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ให้หลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืน
2. เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหามุมชนแออัดและคนจนในเมืองอย่างเป็นระบบครบวงจร
3. เพื่อเสริมโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจการเงินและบริการสังคมของรัฐ
4. เพื่อเสริมสร้างองค์กรและกลไกของชุมชนที่เข้มแข็ง มีขีดความสามารถในการตัดสินใจและบริหารจัดการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย

1. พัฒนาอาชีพและรายได้ของคนจนในเมือง เพื่อให้คนจนในเมืองมีอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้สูงขึ้นจนพ้นขีดความยากจน
2. พัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัดอย่างครบวงจรให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยได้ไม่น้อยกว่า 200,000 ครัวเรือน ภายในปี 2549
3. จัดหาแหล่งที่ตั้งชุมชนและพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับชุมชนไร้รัฐและการอพยพเข้ามาหางานทำของคนจนในชนบทไม่น้อยกว่าปีละ 20,000 หน่วย
4. เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

1. มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างครบวงจรและครอบคลุมทุกชุมชนโดยมี แผนงานและงบประมาณที่ยืดหยุ่นหลากหลายทางเลือก
2. สร้างกระบวนการพัฒนาและวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบผสมผสานในลักษณะ ร่วมกันคิดร่วมกันดำเนินการ ด้วยความเป็นมิตรโดยสันติวิธี โดยให้ชุมชนมีบทบาทหลักโดยภาครัฐและภาคเอกชนให้การช่วยเหลือสนับสนุน
3. สนับสนุนให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปรับทัศนคติเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนา ชุมชนแออัดให้สอดคล้องกัน ฟังพากันและกันและให้เจ้าของปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
4. ระดมความร่วมมือและทรัพยากรจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
5. พัฒนาระบบการทางการเงินของชุมชนให้เข้มแข็งในการระดมเงินเพื่อการพัฒนาอาชีพที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม จากแหล่งเงินทุนต่างๆ เพื่อเสริมโอกาสการเข้าถึงปัจจัยการลงทุน
6. กำหนดให้มีองค์กรและกลไกในการดำเนินการที่ชัดเจนในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคัดค้านต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับสถานการณ์แต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ
7. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น
8. สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชนและชาวชุมชนให้มีความเข้มแข็ง
9. จัดเตรียมแผนรองรับคนชนบทที่อพยพเข้ามาหางานทำในเมืองให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีพอ

มาตรการสำคัญ

1. ด้านกายภาพ

ก. จัดทำแผนพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัด แรงงานอุตสาหกรรมและคนจนในเมืองรวมทั้งแผนป้องกันกาเกิดชุมชนแออัด โดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมแผนไว้ล่วงหน้าแต่เนิ่น ๆ ร่วมกับเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยอาจมีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ร่วมให้การสนับสนุนด้วย

ข. จัดทำแผนการใช้ที่ดินภาครัฐในเมืองโดยเฉพาะที่ดินที่เหมาะสมและยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างแหล่งจ้างงานและแรงงานและเกิดประโยชน์ที่ดียิ่งขึ้นแก่รัฐ ขณะเดียวกันยังเอื้ออำนวยให้ชาวชุมชนแออัดและคนจนในเมืองมีสิทธิที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคง โดยทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินภาครัฐ

ค. เร่งรัดจัดทำแผนการรองรับการรื้อย้ายชุมชนแออัดและชุมชนอื่นๆ โดยจัดทำไว้ล่วงหน้า และตกลงกับเจ้าของที่ดินภาครัฐให้ชาวชุมชนเช่าที่ดินอยู่อาศัยระยะยาว ทั้งนี้ให้ชาวชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมแผนการรื้อย้ายด้วย

ง. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ให้ได้รับบริการพื้นฐานและบริการสังคมที่จำเป็นจากรัฐ โดยสนับสนุนและประสานให้องค์กรชุมชน ตลอดจนกลุ่มผู้นำเยาวชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาและมีหน่วยงานภายนอกให้การสนับสนุนการพัฒนา

จ. ให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มคนจนเร่ร่อนในเมือง โดยเฉพาะกลุ่มสตรีและเด็กให้มีที่พักอาศัยชั่วคราว และจัดหางานให้ทำต่อไป รวมทั้งกำหนดสิ่งจูงใจให้คนในชนบทไม่อพยพเข้าเมือง

2. ด้านเศรษฐกิจและการเงิน

ก. ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการทางการเงินของชาวชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็งและสามารถสร้างโอกาสการระดมเงินทั้งจากแหล่งงบประมาณของรัฐ ภาคเอกชนและแหล่งเงินกู้ในระบบเพื่อการพัฒนาชุมชน อาชีพและที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

ข. ส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะในการประกอบอาชีพทั้งในระบบและนอกระบบแก่คนจนในเมือง เพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นและมั่นคงซึ่งเป็นการฝึกอบรมที่เข้าถึงในชุมชนและเน้นให้ชาวชุมชนจัดการธุรกิจในชุมชนด้วยตนเอง

ค. จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมืองขึ้น เพื่อสนับสนุนด้านสินเชื่อและอื่นๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัยและการรื้อย้ายชุมชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง รอบด้านครบวงจร ทันต่อสถานการณ์และยืดหยุ่น โดยมุ่งเน้นให้การสนับสนุน

แก่ชุมชนที่มีการพัฒนาองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งและอาจรวมถึงการสนับสนุนแก่หน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย ซึ่งอาจมีแหล่งที่มาของเงินจากแหล่งต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน

3. ด้านองค์กรและกลไก

ก. จัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายประสาน และกำกับดูแลการดำเนินงานและงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง อย่างเป็นเอกภาพ ประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะผู้แทนชุมชนแออัดในสัดส่วนที่มากพอสมควร โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับซึ่งจะประสานกับคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นต่างๆ อย่างใกล้ชิด

ข. ผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัด โดยเร่งรัดประกาศใช้พ.ร.บ.ชุมชนแออัดโดยเร็ว รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนแออัดและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้ลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริง

ค. จัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลง เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวชุมชนให้สิ้นสุดและเป็นไปได้โดยราบรื่นสันติ ตลอดจนจัดให้มีการประมวลความรู้ ผูกอบรมและเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง ดังกล่าว

4. ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

ส่งเสริมพัฒนาชุมชนในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาฝึกอบรมผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและระดมความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยให้ดำเนินการพัฒนาร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น

ค. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (2540-2544) : แผนงานพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชน ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (2540-2544) เน้นการส่งเสริมการสร้างกรุงเทพมหานครให้เป็นชุมชนของทุกคน มีพลังสำหรับการพัฒนาด้วยตนเอง เปิดโอกาสและให้อำนาจประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมในชุมชนตามกระบวนการตั้งแต่การวางแผนจนถึงการติดตามประเมินผล โดยมีกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเช่น กลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มอาชีพและมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของชุมชน ทั้งทางด้านกายภาพ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม อนามัย และจิตใจ โดยสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อประสาน

เครือข่ายการพัฒนาทั้งในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และสร้างสรรคสังคมที่คิงามได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

1. พัฒนาองค์กรชุมชนและกลุ่มในชุมชนให้เป็นแกนนำ . ในการพัฒนาชุมชนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของประชาคมท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้มีวิถีชีวิตที่ดีขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย จิตใจ และสามารถป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เต็มตามศักยภาพ
3. เสริมสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องลักษณะมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพและระบบสาธารณูปโภคที่เหมาะสม
4. พัฒนาเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข มีอาชีพมั่นคงและมีอาชีพเสริมเพื่อมีรายได้ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน
5. พัฒนาองค์การบริหาร และระบบงานพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ให้สามารถจัดการงานพัฒนาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบาย

1. สนับสนุน ส่งเสริมและรับรองฐานะองค์กรของชุมชนแอ็ด การรวมกลุ่มประชาชนเป็นประชาคมท้องถิ่น การส่งเสริมบทบาทกรรมการชุมชนให้มีส่วนริเริ่มสร้างสรรคแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน
2. สนับสนุนภาคเอกชน องค์กรพัฒนาสังคมภาคเอกชน (NGO) ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมชุมชน ในลักษณะประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในงานพัฒนาชุมชนและพัฒนาสังคม
3. เน้นให้มีการจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กเล็กในชุมชน โดยชุมชนเป็นเจ้าของหรือร่วมบริหารกับกรุงเทพมหานคร เพื่อลดภาระในการประกอบอาชีพของผู้ปกครอง
4. ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีสภาพแวดล้อมในชุมชนที่สะอาด สะดวก ปลอดภัย มีระบบสาธารณูปโภคที่พอเพียงและทั่วถึง เน้นจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยในที่ดินกรุงเทพมหานครและประสานงานให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชุมชนที่ถูกรื้อย้าย

5. พัฒนารายได้และการประกอบอาชีพของประชาชนให้มั่นคง
6. ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีภาพรวม มีโครงการที่ชัดเจน มีระบบการรายงานติดตามผลเป็นระยะโดยต่อเนื่อง

เป้าหมาย

1. แผนงานย่อยพัฒนาองค์กรชุมชน
2. แผนงานย่อยพัฒนาคุณภาพสังคมเมือง
3. แผนงานย่อยพัฒนาที่อยู่อาศัย
4. แผนงานย่อยพัฒนาเศรษฐกิจ
5. แผนงานย่อยพัฒนาระบบงานพัฒนาชุมชน

ในส่วนของแผนงานย่อยพัฒนาที่อยู่อาศัย มีรายละเอียดดังนี้

1. จัดการด้านที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนที่ถูกรื้อย้าย โดยประสานการจัดหาที่ดินของกรุงเทพมหานครหรือส่วนราชการอื่นๆ เพื่อรองรับการอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวแก่ชุมชนที่ถูกรื้อย้ายรวมทั้งให้การช่วยเหลือค่าขนย้ายตามความจำเป็น
2. เสริมสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในชุมชน และปรับปรุงสภาวะแวดล้อมและที่อยู่อาศัย
3. ให้ประชาชนออมทรัพย์และกู้เงินเพื่อการมีที่อยู่อาศัยในราคาถูกด้วยอัตราดอกเบี้ย ที่ต่ำ โดยการผ่อนส่งระยะยาว
4. พัฒนาและปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งบริการพื้นฐานแก่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประสานงานเพื่อติดตั้งไฟแสงจันทร์ในพื้นที่ชุมชน
5. ให้สำนักงานเขตประสานงานกับเจ้าของที่ดินเพื่อหาข้อตกลงในสิทธิการพักอาศัยของประชาชนในชุมชน ในรูปของการเช่าระยะสั้นหรือระยะยาวหรือการเช่าซื้อเป็นการถาวร
6. จำกัดการขยายตัวของชุมชนแออัด โดยการป้องกันและควบคุมการรุกล้ำที่สาธารณะให้สำนักงานเขตหมั่นตรวจตราพื้นที่เขตและดำเนินการระงับการบุกรุกให้ทันท่วงที รวมทั้งวางแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินว่างเปล่าเพื่อป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัด
7. สำรวจรายละเอียดการจัดทำทะเบียนบ้านและใบสูติบัตรของผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าวและประสานสร้างความเข้าใจให้มีการดำเนินการที่ถูกต้อง

8. จัดทำแบบสำรวจเพื่อการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร โดยทำการสำรวจความต้องการพื้นฐานของประชาชน เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนอย่างครบวงจรและต่อเนื่อง

โดยในแผนงานย่อยพัฒนาที่อยู่อาศัยจะประกอบด้วย 2 โครงการคือ

1. โครงการจัดการที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐาน

ดำเนินการช่วยเหลือชุมชนที่ต้องรื้อย้าย โดยการประสานสร้างความเข้าใจและให้คำปรึกษา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนบ้านและใบสูติบัตรให้ถูกต้อง การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในที่ดินของกรุงเทพมหานครแก่ชุมชนที่ต้องรื้อย้ายและชุมชนบุกรุก

2. โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงทางกายภาพ และสิ่งแวดล้อมในชุมชน จัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแต่ละชุมชนอย่างครบวงจรเป็นประจำทุกปีให้ต่อเนื่อง โดยการระดมพลังความคิดเห็นและความร่วมมือภายในชุมชน พัฒนาปรับปรุงและแก้ไขตามสภาพปัญหาของแต่ละชุมชน ตลอดจนการจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชนเพื่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ง. แผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก กรุงเทพมหานคร

เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ทางกรุงเทพมหานครได้จัดทำขึ้น โดยหวังที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดบุกรุกที่สาธารณะและคูคลองในเขตต่างๆ โดยมีรายละเอียดของแผนดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้พื้นที่บริเวณคูคลองและที่สาธารณะ ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ปราศจากการบุกรุก รวมตลอดจนการดำเนินการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่กรุงเทพมหานคร

2. เพื่อให้ประชาชนเคารพและร่วมปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาคูคลองและที่สาธารณะ

เป้าหมาย

ดำเนินการรื้อย้ายผู้บุกรุกดังกล่าวและป้องกันมิให้เกิดปัญหาการบุกรุกในลักษณะต่างๆ เพิ่มขึ้นอีก

แนวทางการดำเนินงาน

1. ตั้งคณะกรรมการระดับกรุงเทพมหานครและระดับเขต เพื่อกำหนดแผนและแนวทางแก้ไขปัญหา
2. สำรวจข้อมูล จัดทำแผนดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร
3. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเคหะแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดที่อยู่อาศัยรองรับการรื้อย้าย
4. ดำเนินการตามแผน
5. กำหนดมาตรการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่ที่มีการบุกรุกในทุกเขตของกรุงเทพมหานคร

ระยะเวลาดำเนินการ

2542-2543

งบประมาณ

ใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานคร และขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

1. สำนักการโยธา
2. สำนักเทคนิค
3. สำนักการระบายน้ำ
4. สำนักพัฒนาชุมชน
5. สำนักสวัสดิการสังคม
6. สำนักงานเขต

จ. นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบนโยบายเรื่อง “ประชาคมเมือง” ซึ่งเป็นมิติใหม่ในการบริหารเมืองสำหรับนำมาเป็นแนวคิดในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน และเป็นการรวมตัวของประชาชน ทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชนการรวมตัวกันทำงานในลักษณะช่วยกันคิดวิเคราะห์ วางแผนตัดสินใจ

การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. สำรวจการ กลุ่มองค์กรประชาชนที่เป็นกลุ่มเป็นเหล่า ในแต่ละเขตปกครอง สำรวจกิจกรรมที่เกิดจากการปรึกษาหารือรวมตัวของประชาชน
2. ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนโดยมุ่งเน้นไปถึงการรวมตัว เพื่อหาหรือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นการมองแบบระยะยาวไม่ใช่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
3. พัฒนากิจกรรมภาคีสนับสนุนกลุ่มประชาชน และอาจไปขอความร่วมมือจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

นอกจากนี้แล้วในปี พ.ศ. 2540 กรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีการดำเนินงานตามข้อเสนอของประธานคณะกรรมการบริหารด้านที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด ซึ่งมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพัฒนาชุมชนจำนวน 7 โครงการ โครงการสำรวจและประชาสัมพันธ์การจัดทำทะเบียนโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชน โครงการแก้ไขปัญหาไล่ที่ โครงการส่งเสริมการพัฒนาองค์กรชุมชน โครงการส่งเสริมการศึกษาในชุมชนแออัด โครงการพัฒนาเยาวชน โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตารางที่ 3-1 สรุปนโยบายของรัฐที่มีต่อปัญหาชุมชนแออัด

นโยบายรัฐ	แนวทางพัฒนา
<p>1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนไม่ว่าจะระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายและประสานงานกำกับดูแลการดำเนินงาน 2. เพิ่มบทบาทภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด <ol style="list-style-type: none"> 2.1 จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง 2.2 จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับชุมชนแออัดและปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรครวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้ไปถึงชุมชนแออัดอย่างแท้จริง 2.3 จัดทำแผนพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัดรวมทั้งแผนป้องกันการเกิดชุมชนเพิ่ม 2.4 ใช้มาตรการภาษีส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย 3. พัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนา <ol style="list-style-type: none"> 3.1 ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการหางบประมาณ 3.2 ฝึกอบรมผู้นำชุมชนให้ตระหนักถึงการพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมจัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่เอื้อต่อการเจรจาตกลงแก้ไขความขัดแย้ง
<p>2. แผนการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและการพัฒนาชีวิตของคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน</p>	<p>ด้านกายภาพ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จัดทำแผนพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัดรวมทั้งแผนป้องกันการเกิดชุมชนแออัดเพิ่ม 2. จัดทำแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ 3. จัดทำแผนการรองรับการรื้อย้ายชุมชนแออัดและชุมชนอื่น ๆ 4. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด 5. ช่วยเหลือกลุ่มคนจนเร่ร่อนโดยเฉพาะสัตว์และเด็กให้มีที่พักอาศัยและจัดหางานให้ทำ

	<p>ด้านเศรษฐกิจและการเงิน</p> <ol style="list-style-type: none"> ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการทางการเงินและสามารถสร้างโอกาสการระดมเงินจากงบประมาณรัฐและภาคเอกชน พัฒนาสมรรถนะในการประกอบอาชีพเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นและมั่นคง จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง <p>ด้านองค์กรและกลไก</p> <ol style="list-style-type: none"> จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายประสานและกำกับดูแลการดำเนินงานรวมทั้งงบประมาณการพัฒนาชุมชนแออัด ผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัดและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรครวมทั้งจัดสรรหางบประมาณให้เข้าถึงชุมชนอย่างแท้จริง จัดระบบและหน่วยงานที่เอื้อต่อการเจรจาตกลงแก้ไขความขัดแย้ง <p>ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม</p> <p>โดยฝึกอบรมพัฒนาผู้นำชุมชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม</p>
<p>3. แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (2540-2544) : แผนงานพัฒนาชุมชน</p>	<ol style="list-style-type: none"> ประสานจัดหาที่ดินของหน่วยราชการอื่น ๆ เพื่อรองรับผู้ที่ถูกรื้อย้าย ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยและปรับปรุงสภาพแวดล้อม ให้ประชาชนออมทรัพย์และกู้เงินเพื่อการมีที่อยู่อาศัยราคาถูก พัฒนาปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน ประสานงานกับเจ้าของที่ดินเพื่อหาข้อตกลง ป้องกันและควบคุมการรुकล้ำในที่ดินสาธารณะโดยหมั้นตรวจตราพื้นที่และสั่งระงับการรุกให้ทันท่วงที สำรวจและจัดหาทะเบียนบ้านและสูจิบัตร ทำแบบสำรวจความต้องการพื้นฐานของประชาชนเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน

<p>4. แผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก กรุงเทพมหานคร</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดแผนและแนวทางแก้ไขปัญหา 2. สำรวจข้อมูลและจัดทำแผนการแก้ไขปัญหารองผู้บุกรุก 3. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยรองรับการรื้อย้าย 4. กำหนดมาตรการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ
<p>5. นโยบายของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร</p>	<p>สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ขั้นตอนดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สำรวจกลุ่มองค์กรประชาชนโดยสำรวจจากกิจกรรมที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชน 2. ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนโดยเน้นเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาแบบระยะยาวไม่ใช่เฉพาะหน้า 3. พัฒนากลไกสนับสนุนกลุ่มประชาชน

3.3 แนวความคิดการปรับปรุงชุมชนแออัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทำให้สามารถแบ่งหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็น 6 ส่วน ได้แก่

1. การเคหะแห่งชาติ ในฐานะเป็นผู้พัฒนาโครงการ (Developer)
2. สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ประสานงานและผู้สนับสนุน (Organizer and Advocator)
3. องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นผู้ประสานงานชาวบ้าน (Community Organizer)
4. สำนักพัฒนาชุมชนเมือง (พรม.) เป็นผู้สนับสนุนการเงิน (Financier)
5. องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นเครือข่าย (Networking)
6. หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน (Land Owner)

โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

1) การเคหะแห่งชาติ (กคช.)

ในฐานะเป็นผู้พัฒนาโครงการ (Developer) การเคหะแห่งชาติมีกิจกรรมหลัก คือ

- 1) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกาปรับปรุงในที่ดินเดิม ด้านการกายภาพ ได้แก่ ทางเท้า ทางระบายน้ำ ระบบการกำจัดขยะ ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น
- 2) จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่ได้รับความเดือดร้อน จากกรณีไฟไหม้ ไล่ที่ และเวนคืน จากการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ โดยเป็นการจัดหา ที่อยู่อาศัยใหม่ในลักษณะของการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ และอาคารแฟลตเช่า และมีกิจกรรมเสริม เช่น โครงการพัฒนาอาชีพ โดยการส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้รับการฝึกอบรมทักษะและมีอาชีพที่เพิ่มรายได้ เช่น การจัดตั้งกลุ่ม สหกรณ์การเกษตรกร ชมรมการเกษตร สหกรณ์ฝึกอาชีพ เป็นต้น

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด ปัญหาการรื้อย้ายชุมชนผู้บุกรุกและ/หรือผู้ถูกเวนคืนจากการดำเนินโครงการสาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

ก. การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เดิมไปอยู่ในที่ดินผืนใหม่ โดย กคช. เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจำเป็นต้องมีส่วนร่วมกับภาครัฐด้วย ลักษณะโครงการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยประมาณ 20 ตารางวา พัฒนาสาธารณูปโภคด้วย

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลรายละไม่เกิน 57,500 บาท และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินให้แก่ กคช. หรือสถาบันการเงินต่อไปในระยะยาว เช่น ผ่อนส่งเดือนละ 1,000 บาท เป็นระยะเวลา 15 ปี ตัวอย่าง เช่น โครงการร่มเกล้า 1-10 โครงการสุวรรณประสิทธิ์ 3 โครงการแก้วนิมิตร และโครงการคงพิทักษ์ เป็นต้น

ข. การจัดให้เช่าอยู่อาศัยในแฟลต เป็นการบรรจุผู้เดือดร้อนเช่าอยู่ในแฟลตของ กคช. โดยผู้เดือดร้อนเป็นผู้เช่าจ่ายค่าเช่าเป็นรายเดือน

ค. การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดย กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนขายให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูกหรือให้เช่าระยะยาวเพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้กรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาวและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จากนั้นให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการคลองเตย 70 ไร่ และโครงการวัดลาดบัวขาว เป็นต้น

ง. การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อจากเจ้าของที่เดิมหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยเดิมได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักโครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุดและทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบ ปรับปรุงที่อยู่อาศัย และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการขอยสั้่น้ำเงินหรือโครงการวัดไผ่ตัน เป็นต้น

ผู้เดือดร้อนที่จะได้รับความช่วยเหลือข้างต้นจะต้องมีคุณสมบัติโดยทั่วไปดังนี้

1. รายได้และรายจ่ายของครอบครัว พิจารณาในเมืองต้น รายได้ไม่เกินครอบครัวละ 10,000 บาทต่อเดือน แต่ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงรายจ่ายและจำนวนสมาชิกในครอบครัวด้วย หรือในกรณีเงินคืนต้องได้รับค่าทดแทนหรือชดเชยไม่เกิน 500,000 บาท

2. ลักษณะชุมชน เช่น ชุมชนแออัด ผู้ถูกไล่รื้อที่บุกรุกที่สาธารณะ เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดดังกล่าวข้างต้นอาจแบ่งกลุ่มตามลำดับความทุกข์โทรมของสภาพแวดล้อมชุมชนและความยากจน ได้เป็น 5 ระดับดังนี้

ก. ระดับที่ 1 ชุมชนแออัดที่มีสภาพย่ำแย่ อาทิ ชุมชนใต้สะพาน โรงนม

1. การบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจัดประปาไฟฟ้าและจัดทำบัญชีควบคุม
2. การแก้ปัญหาถาวร โดยการจัดที่อยู่ใหม่ในอาคารเช่ามาตรฐานรอง เช่าที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค โดยกรุงเทพมหานครจะควบคุมพื้นที่ไม่ให้บุกรุกมากขึ้น
3. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ข. ระดับที่ 2 ชุมชนแออัดที่เสี่ยงอันตราย อาทิ ชุมชนติดทางรถไฟ ซอกตึก

1. จัดที่อยู่ใหม่ โดยจัดให้เช่าที่ดิน หรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค
2. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ค. ระดับที่ 3 ชุมชนบุกรุกที่ราชการและที่เอกชน อาทิ กรุงเทพมหานครบริเวณริมคลอง กรมศิลปากรบริเวณที่เป็นโบราณสถาน การทำเรือแห่งประเทศไทยบริเวณท่าเรือคลองเตย การรถไฟแห่งประเทศไทยบริเวณ ซอยโรงปูน กรมชลประทานบริเวณริมคลอง ที่ดินเอกชนต่าง ๆ เป็นต้น

1. จัดหาที่อยู่ใหม่ โดยจัดให้เช่า หรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค
2. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ง. ระดับที่ 4 ชุมชนถูกบอกเลิกสัญญาและเวนคืนที่ดินอาทิชุมชนกิ่งเพชร

ชุมชนวัดไผ่ตัน ชุมชนพรณี 1-2

1. จัดให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค
2. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จ. ระดับที่ 5 ชุมชนแออัดทั่วไป อาทิชุมชนเช่าหรือชุมชนที่มีสภาพการอยู่อาศัยไม่

เหมาะสม

1. ปรับปรุงในที่ดินเดิม ได้แก่ การปรับปรุงทางเข้า ทางระบายน้ำ
2. การจัดที่อยู่ใหม่ ได้แก่ การประสานประโยชน์ทางที่ดิน การปรับผังและ

แบ่งแปลงใหม่

ตัวอย่างการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ พอสถูปได้สั่งเช่าที่ดิน

1. โครงการชุมชนบางบัว (วิมลสิทธิ์ นรยางกูร และคณะ, 2528 : 4-6) โครงการชุมชนบางบัว เป็นโครงการที่ต้องอพยพผู้อยู่อาศัยจากถิ่นฐานที่อยู่เดิม จัดได้ว่าเป็นโครงการแรกในรูปแบบการโยกย้าย (Relocation) ที่มีการรื้อย้ายไปอยู่บริเวณที่ห่างไกลจากที่อยู่เดิม โครงการตั้งอยู่บริเวณด้านหลังของโครงการเคหะชุมชนบางบัวในบริเวณริมคลองบางเขน เชื่อมต่อกับคลองบางบัว เจริญสะพานทองจรรยา ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็น โครงการที่เกิดขึ้นตามโครงการโยกย้ายชุมชนเดิมที่ชุมชนชอยบุญอยู่ จำนวน 89 ครอบครัว และอีก 80 ครอบครัวเป็นครอบครัวที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดอื่นๆอีก รวม 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนประสานสาทรบรรณ ชุมชนเรนต์หลุยส์ ชุมชนวัดประคู้ ชุมชนสามยอด ชุมชนบุญชูศรี และครอบครัวทหาร - ตำรวจชั้นผู้น้อย รวมทั้งสิ้น 169 ครอบครัว

เดิมชุมชนบุญอยู่ ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของกองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 1 บริเวณสามเหลี่ยมดินแดงด้านทิศใต้ถนนดินแดง เป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัวทหารในสังกัด ร.1 พัน1 รอ. ลักษณะเช่าที่ดินปลูกบ้าน แต่ต่อมาได้กลายเป็นที่อยู่ของชาวชุมชนที่อพยพมาจากต่างจังหวัด และชุมชนอื่นๆ สภาพชุมชนได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีการปลูกบ้านอย่างไม่เป็นระเบียบโดยผลการไม่มีการเช่าที่ดิน และเมื่อทางกรมทหารราบที่ 1 ในฐานะเจ้าของที่ดิน ต้องการใช้ประโยชน์เพื่อสร้างแฟลตสำหรับครอบครัวทหารจึงมีความจำเป็นต้องอพยพชาวชุมชนออกจากที่ดิน

ตัวแทนชาวชุมชนมีบันทึกคำร้องถึงกระทรวงมหาดไทยขอความช่วยเหลือ จึงได้มีการยึดระยะเวลาการรื้อถอนออกไประยะหนึ่งและ กคช. ซึ่งในขณะนั้นกำลังดำเนินการให้ความช่วยเหลือชาวชุมชนวัดลาดบัวขาวที่กำลังประสบปัญหาการรื้อย้ายเช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดชอยบุญอยู่เพื่อแก้ไขปัญหา ในที่สุดได้มีการซื้อที่ดินหลังเคหะชุมชนบางบัว ขนาด 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา ในราคา 4,021,200 บาท หรือ ตารางวาละ 1,200 บาท นำมาแบ่งแปลงย่อยขนาด 15 ตารางวา ได้แปลงที่ดินจำนวน 168 แปลง สำหรับอยู่อาศัยพร้อมด้วยที่ว่างสาธารณะอีกเล็กน้อย

2. โครงการชุมชนชอยเซ่งกี (โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่าง โดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน : ชุมชนชอยเซ่งกี, มปป : 1-24)

โครงการชุมชนชอยเซ่งกีเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่างโดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) นับเป็นโครงการที่ 6 ที่นำแนวคิดนี้มาใช้ ซึ่งครั้งแรกใช้ที่ชุมชนพระราม 4 และได้มีการนำไปใช้อีกที่ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนคลองเตย ชุมชนสามยอด

ชุมชนแห่งนี้มีความเป็นมาไม่น้อยกว่า 60 ปี สมัยแรกมีชื่อว่า ตระกสายบัวในชอยริมแม่น้ำจะมีโรงสีข้าวชื่อ โรงสีเซงกี ทำให้ชาวบ้านเรียกชื่อนี้จนติดปากเริ่มด้วยเป็นชุมชนเช่าที่ดินซึ่งค่อยๆ แอด้ขึ้นตามการพัฒนาเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้เกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ ลูกกลมประมาณร้อยละ 80 เหลือเฉพาะด้านหน้า หลังจากไฟไหม้ได้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถขณะนั้นขาดการจัดระเบียบเมื่อเวลาผ่านไปทำให้สภาพชุมชนทรุดโทรมลง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ชุมชนลาดบัวขาวซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงประสบความสำเร็จในการ แก้ไขปัญหาด้วยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน ความสำเร็จครั้งนั้นส่งผลกระทบต่อแนวทางแก้ไขปัญหามุมชนเซงกี การคณะแห่งชาติได้ประสานการเจรจาระหว่างผู้อยู่อาศัยกับสำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดแนวทางการพัฒนาและเสนอโครงการนี้ต่อ UNCHS เป็นโครงการตัวอย่างของบิสาทลเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนจากชุมชน กคช. และเขตนานนาวาเป็นกรรมการร่วมพิจารณาสิทธิผู้อยู่อาศัยโดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่าต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนจริงในปัจจุบันและต้องอยู่อาศัยก่อนไฟไหม้ในปี พ.ศ. 2521 ปรากฏว่า มีผู้ได้รับสิทธิทั้งสิ้น 126 แปลง จากนั้นทำการศึกษาและนำมาพิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่งโดยตัวแทนจากสำนักงานทรัพย์สินฯ กคช. ชุมชนเซงกี และเขตนานนาวา

ขั้นตอนในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย

1. การสำรวจชุมชน

กรรมการชุมชนการคณะแห่งชาติ เขตนานนาวา ได้ร่วมกันสำรวจผู้อยู่อาศัยทั้งหมด เมื่อปี 2529 ปรากฏว่าขณะนั้นมีผู้อยู่อาศัยทั้งหมด 928 คน 216 ครอบครัว

2. การพิจารณาสิทธิ

เนื่องจากลักษณะของผู้อยู่อาศัยมีความหลากหลายและแตกต่างกันด้วยสถานะต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับสถานะที่หลากหลายนั้น ตามความจำเป็นของผู้ที่จะได้อยู่อาศัยในโครงการ มีการแต่งตั้งตัวแทนจากชุมชนการคณะแห่งชาติและเขตนานนาวาเป็นกรรมการร่วมพิจารณาสิทธิผู้อยู่อาศัยโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

หลักเกณฑ์การพิจารณาสิทธิการอยู่อาศัย

1. จะต้องอาศัยในชุมชนจริงในปัจจุบัน
2. จะต้องอยู่อาศัยก่อนไฟไหม้ในปี 2521

หลักเกณฑ์การพิจารณาขนาดของสิทธิและหลักเกณฑ์สนับสนุน

1. จำนวนสมาชิกในครอบครัวประมาณ 10 คน/หน่วย
2. บ้านเดิม 1 หลัง/แปลง จำนวนครอบครัว/หลัง
3. เป็นผู้มีสัญญาเช่า สถานะการอยู่อาศัยอื่น ๆ ขนาดของที่ดินที่เช่า
4. ระยะเวลาการอยู่อาศัย
5. เป็นผู้มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย
6. การให้ความร่วมมือในกิจกรรมของชุมชน

3. ขนาดและจำนวนสิทธิของผู้อยู่อาศัยกำหนดขนาดแปลงที่ดิน

ปรากฏว่า มีผู้ได้รับสิทธิทั้งสิ้น 126 แปลง ซึ่งคณะทำงานได้ใช้ตัวเลขดังกล่าวในการคำนวณพื้นที่โครงการ โดยคิดพื้นที่ต่อแปลงรวมทางสัญจร เท่ากับ 12 ตารางวา คิดเป็นพื้นที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น 1,500 ตารางวา รวมพื้นที่ทางเดินข้างอีก 8 ตารางวา คิดเป็นพื้นที่ทั้งโครงการ 1,508 ตารางวา

4. ตกลงขนาดราคาและรายละเอียดการซื้อขายที่ดิน

มีการนำตัวเลขที่ได้จากการสำรวจ และการพิจารณาสิทธิมาพิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง โดยตัวแทนจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การเคหะแห่งชาติ ชุมชนเซ่งกี้ และเขตยานนาวา ในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตกลงจะแบ่งขายที่ดินจำนวน 1,508 ตารางวา ในราคาตารางวาละ 2,935 บาท รวมราคาทั้งสิ้น 4,424,000 บาท (ราคาประเมินตารางวาละ 8,000 บาท) โดยมีข้อแม้ว่าจะไม่ขายให้ชาวบ้านเป็นรายบุคคล แต่ขอให้ชาวบ้านรวมตัวกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคล เป็นตัวแทนชาวบ้านในการซื้อขายที่ดิน

5. การวางผังแบ่งแปลงกำหนดราคาต่อแปลงและการเลือกแปลงที่ดิน

สำนักงานจัดการทรัพย์สินฯ ได้จัดให้มีถนนสายกลางขนาดกว้าง 6.00 ม. ยาวผ่านตลอดที่ดิน สำหรับผังของที่ดินได้มีการออกแบบตามลักษณะที่ดิน โดยกำหนดราคาต่างกัน ตามทำเลที่ตั้งดังนี้

ตารางที่ 3-2 แสดงการจัดวางผังตามราคาที่ดิน

กลุ่ม		จำนวน (แปลง)	ขนาด/แปลง ม2	พื้นที่เฉลี่ย (ตรว.)	ราคา/ตรว.บาท
A		39	3.75X12.00	11.25	4,000-3,100
B		26.50	3.75X11.50	10.78	3,400-2,900
C	C1	7	3.75X11.25	10.50	2,800
	C2	11	3.75X11.25	10.50	2,600
	C3	17	3.75X11.25	10.50	2,500
D		25.50 (51 แปลง)	3.50X6.00	5.25	2,500
รวม		126			

หลังจากที่ชุมชนมีมติเห็นชอบกับราคาดังกล่าว ก็ได้มีการจัดระบบการเลือกแปลงที่ดิน โดยยึดตำแหน่งที่ตั้งของที่อยู่อาศัยเดิมเป็นเกณฑ์สำคัญ

6. การจัดตั้งสหกรณ์

ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์เคอสถานชุมชนแข่งก่ จำกัด เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2529 และได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดการเรื่องต่าง ๆ ทางด้านนิติกรรมแทนสมาชิก รวมทั้งรวบรวมเงินจากสมาชิกทุกราย จ่ายให้สำนักงานจัดการทรัพย์สินฯ ทุกเดือน จนครบระยะเวลา 5 ปี รวมทั้งดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นการจัดแบ่งแปลงที่ดิน การก่อสร้างที่อยู่อาศัย การก่อสร้างศูนย์ชุมชน ฯลฯ เมื่อหมดระยะเวลาผ่อนชำระแล้ว สหกรณ์ จะเป็นตัวกลางรับโอนที่ดินจากสำนักงานจัดการทรัพย์สินฯ โอนให้สมาชิกต่อไป นั่นคือสหกรณ์ฯ จะเป็นเสมือนนิติบุคคลเดียวที่จะเข้าไปพัฒนาที่ดินให้สมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้ผู้อยู่อาศัยที่มีสิทธิซื้อที่ดินจะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์

7. การซื้อขายที่ดิน

สหกรณ์เคอสถานชุมชนแข่งก่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2530 โดยชาวบ้านได้ออมเงินไว้ล่วงหน้าเป็นเงินมัดจำ 20% ของราคาที่ดิน เป็นเงิน 885,400 บาท ส่วนที่เหลือผ่อนชำระพร้อมดอกเบี้ยเดือนละ 74,813 บาท ภายใน 60 เดือน โดยสำนักงานทรัพย์สินฯ คิดดอกเบี้ย 9.75% ในการคิดราคาขายที่ดินให้ชาวบ้าน คณะกรรมการสหกรณ์ฯ คิดราคาเท่ากับที่ซื้อมา

8. ขอกู้เงินจากกองทุนค้ำประกันมาจ่ายค่าที่ดิน

ในปี 2531 คณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งประเทศไทย (Netherlands Habitat Committee) ได้ตกลงให้เงินช่วยเหลือจำนวน 3,020,362.50 บาท ผ่านการคณะแห่งชาติ เป็นเงินทุนค้ำประกันหมุนเวียนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย โดยใช้กับโครงการเช่าที่ เป็นโครงการแรก สหกรณ์ฯ ได้ขอเงินจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด เท่ากับจำนวนเงินที่ค้างชำระเป็นเงิน 2,830,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ย 7.75% โดยใช้เงินกองทุนหมุนเวียนค้ำประกัน แล้วนำเงินจำนวนนี้ไปถอนโอนมาที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ปัจจุบันที่ดินโครงการเช่าที่จึงเป็นของสหกรณ์เคหสถานชุมชนเช่าที่

9. การเก็บเงินผ่อนส่งและการจัดการอื่น ๆ

สหกรณ์ฯ ได้เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิกผ่อนชำระให้ธนาคารอย่างสม่ำเสมอทุกเดือนและจะครบกำหนดในเดือนพฤษภาคม 2536 โดยสหกรณ์ฯ ได้เปิดบัญชีไว้กับธนาคารไทยทูน สาขา ยานนาวา

ตารางที่ 3-3 แสดงการผ่อนส่งค่าที่ดินกับสหกรณ์ฯ

กลุ่ม	ราคา บาท/ ตรว.	ค่าผ่อนส่ง/เดือน
A	4,000-3,100	850-625
B	3,300-2,900	745-645
C	2,800-2,500	665-590
D	2,500	295

รูปแบบของที่อยู่อาศัยใหม่

ได้มีการตกลงกันระหว่างผู้อยู่อาศัยว่า การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายและความพอใจในการอยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างใหม่มี 3 ลักษณะคือ

1. ก่อสร้างบ้านแถว คสล. 3 ชั้น พร้อมคาดฟ้าร่วมกัน
2. ต่างคนต่างสร้าง
3. กลุ่มครึ่งแปลง (Zone D)

กลุ่มที่จะก่อสร้างบ้านแถว คสล. ร่วมกัน แต่เดิมได้ตกลงกันว่าจะสร้างเป็นบ้านแถว 2 ชั้น แต่เมื่อชาวบ้านได้ไปดูงานที่ชุมชนบ้านมนังคศิลา ซึ่งก่อสร้างเป็นบ้านแถว 3 ชั้น ชาวบ้านเกิดความคิดจะสร้าง 3 ชั้น เพื่อเปิดให้เช่า โดยนำค่าเช่ามาผ่อนชำระค่าก่อสร้าง

การก่อสร้างที่อยู่อาศัย

การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในโครงการเชิงกี แตกต่างจากโครงการอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากเป็นการก่อสร้างชั้นลงบนที่อยู่อาศัยเดิม เพื่อให้การก่อสร้างมีความยืดหยุ่นตามความพร้อมของผู้อยู่อาศัย และเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเดือดร้อนน้อยที่สุด สหกรณ์ฯ ได้วางแผนก่อสร้างที่อยู่อาศัยทีละส่วน โดยได้เริ่มก่อสร้าง 3 ส่วนแรก รวม 37 หน่วย ตั้งแต่ต้นปี 2534 ตัวที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้าง 3 ส่วนแรกเป็นบ้านแถว คสล. 3 ชั้น พร้อมคาคีฬา ราคาก่อสร้างหน่วยละ 430,000 บาท ผู้อยู่อาศัยจะต้องจ่ายเงินค่านิยหน่วยละ 45,000 บาท หรือจ่ายเงินสด ที่เหลือทางสหกรณ์ฯ ได้หาแหล่งเงินกู้มาให้สมาชิกกู้ยืมก่อสร้าง สำหรับการก่อสร้างในส่วนที่เหลือ คณะกรรมการสหกรณ์ฯวางแผนจะรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยบางส่วนออกเพื่อการรังวัดและก่อสร้างอาคาร ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ประมาณปลายปี 2534 ทั้งนี้จะมีการประชุมผู้อยู่อาศัย เพื่อพิจารณารายละเอียดรูปแบบการก่อสร้าง การจัดการก่อสร้าง การเงินโครงการ เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการต่อไป

การก่อสร้างศูนย์ชุมชน

ผู้อยู่อาศัยเห็นความจำเป็นที่จะก่อสร้างศูนย์ชุมชนขึ้น เพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เช่น การประชุมการจัดงาน ประเพณี เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข่าวสารภายในชุมชน ฯลฯ
2. เพื่อเป็นสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน
3. เพื่อให้บริการด้านสุขอนามัยแก่สมาชิก
4. เพื่อเปิดอบรมวิชาชีพแก่สมาชิกและเป็นศูนย์กลางในการหางานและตลาดให้สมาชิก
5. เพื่อใช้เป็นที่ทำการสหกรณ์ฯ ตัวอาคารของศูนย์ชุมชนเป็นอาคาร คสล. 3 ชั้น พื้นที่ 23 ตารางวา โดยชาวบ้านได้ช่วยกันจ่ายเงินค่าที่ดินแปลงดังกล่าว เป็นเงิน 86,250 บาท ค่าก่อสร้างตัวอาคาร 1,042,457 บาท

ตารางที่ 3-4 แสดงจำนวนเงินและแหล่งเงินที่นำมาก่อสร้างชุมชน

รายละเอียด	จำนวนเงิน (บาท)	แหล่งเงิน
1. ที่ดิน	86,250.00	ชาวบ้านช่วยกันจ่าย 86,250 บาท
2. ค่าก่อสร้างตัวอาคาร	1,042,457.00	ได้รับเงินช่วยเหลือจาก UNDP 100,000 บาท
		ได้รับเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัย ประเทศเนเธอร์แลนด์ 400,000 บาท
รวม	1,128,707.00	786,250.00

เงินที่ขาดอีกประมาณสามแสนบาท สหกรณ์ฯ ได้ใช้เงินหมุนเวียนของสหกรณ์ฯ ทดลองจ่ายไปก่อน

ศูนย์ชุมชนแข่งกี้ เริ่มก่อสร้างตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2533 เสร็จสมบูรณ์ในเดือนสิงหาคม 2534 โดยมีพิธีเปิดในวันอาทิตย์ที่ 18 สิงหาคม 2534 ศูนย์ชุมชนแข่งกี้ เปรียบเสมือนรูปธรรมของความสำเร็จขั้นต้นของโครงการ ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่จะส่งเสริมให้ชาวบ้านมีศูนย์พัฒนาชุมชนของตนเอง เพื่อเป็นแกนกลางของการพัฒนาที่อยู่อาศัย และชุมชนต่อไปในระยะยาว

การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค

ถนนสายหลักของโครงการมีขนาดกว้าง 6.00 ม. ยาวผ่านตลอดที่ดิน กรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างถนนสายหลักพร้อมทางระบายน้ำ

สำหรับถนนสายรอง ทางเดิน ทางระบายน้ำภายในชุมชน การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการก่อสร้างถนน คสล. กว้าง 3.00 ม. พร้อมทางระบายน้ำทั้ง 2 ด้าน โดยใช้งบประมาณปรับปรุงชุมชน ซึ่งรัฐบาลให้ผ่านการเคหะแห่งชาติ คาดว่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างในปีงบประมาณ 2535

การประปาและการไฟฟ้านครหลวง จะมาติดตั้งระบบไฟฟ้าและประปาในชุมชน รวมทั้งติดตั้งมิเตอร์ใหม่หรือ โอนมิเตอร์จากบ้านเดิมมาจัดระบบใหม่ทั้งชุมชน



สรุปเงินลงทุนโครงการ

ตารางที่ 3-5 แสดงรายการสรุปเงินลงทุนโครงการ

รายการ	จำนวนเงิน (บาท)	ผู้รับภาระ		หมายเหตุ
		ผู้อยู่อาศัย	อื่น ๆ	
1. ค่าซื้อที่ดิน	4,340,750	4,340,750	-	ไม่รวมค่าที่ดินของศูนย์ชุมชน
2. ค่าสาธารณูปโภค	3,003,000	-	3,003,000	
3. ค่าติดตั้งระบบประปาไฟฟ้า ภายในบ้าน	592,200	592,200		
4. ค่าก่อสร้างตัวบ้าน	36,612,000	36,612,000		
5. ค่าก่อสร้างศูนย์ชุมชน	1,128,707	86,250 (ค่าที่ดิน)	1,042,457 UNDP, DUTCH HABITAT งบ สส.	
6. ค่าดำเนินการทำสัญญาซื้อขายที่ดิน	170,440	170,440	-	
รวม	45,847,097	41,801,640	4,045,457	

ผู้มีส่วนร่วมในโครงการ

1. ผู้อยู่อาศัย

โครงการนี้อาศัยการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยเป็นหลักในการดำเนินการ โดยผู้อยู่อาศัยจะเป็นหลักที่จะตัดสินใจ และดำเนินการในทุกขั้นตอนของโครงการ

ก่อนที่จะมีการจัดรูปแบบที่เป็นทางการของชาวบ้าน ในระยะแรกจะใช้วิธีเลือกคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อร่วมในกิจกรรมเฉพาะที่จะเกิดขึ้นตามขั้นตอนของโครงการ เช่น กรรมการพิจารณาสีทธิกรรมการกำหนดราคาและแปลงที่ดินกรรมการกลุ่ม เป็นต้น การเลือกกรรมการเฉพาะกิจ

ชุดในระยะแรก ทำให้ชาวบ้านซึ่งมีความสามารถเป็นผู้นำมีโอกาสเข้ามาร่วมกันทำงานเฉพาะอย่าง หลังจากนั้นเมื่อมีการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ แล้วมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสหกรณ์ เป็นตัวแทนของชาวบ้านในการตัดสินใจวางกฎเกณฑ์และดำเนินการในกิจการทั้งหมดของชุมชนโดยจะมีการเลือกตั้งกรรมการสหกรณ์ใหม่ทุก 2 ปี

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการจัดรูปที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่ในชุมชนรอยแ่งกึ่งนี้ เป็นรูปธรรมของกระบวนการที่ค่อย ๆ จัดระเบียบชุมชน จากการรวมกลุ่มแบบธรรมชาติมาสู่การจัดระเบียบของกลุ่มอันสามารถบริหารงานเชิงธุรกิจของกลุ่มของตนได้ในรูปแบบสหกรณ์ฯ ที่เป็นจริง และเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

2. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เป็นผู้ริเริ่มที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาที่ดินในบริเวณดังกล่าว โดยยอมเสียผลประโยชน์ทางการค้าที่พึงจะได้จากที่ดินทั้งหมด (อย่างน้อยประมาณ 8,000,000 บาท) เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีสิทธิซื้อที่ดินที่อาศัยอยู่เดิมในราคาที่พอจะจ่ายได้ สำนักงานฯ จึงเป็นผู้ถืออำนาจอย่างสำคัญให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวขึ้น

3. การเคหะแห่งชาติ

หน่วยงานของการเคหะแห่งชาติที่มีส่วนร่วมดำเนินการโดยตรงในโครงการนี้มี 2 หน่วย คือ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และฝ่ายปรับปรุงชุมชน โดยศูนย์วิชาการได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและวิชาการ เช่น การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตามขั้นตอนต่าง ๆ การสร้างกระบวนการกลุ่มชาวบ้าน การจัดการฝึกอบรม การคิดเงินโครงการ การออกแบบวางผังแบ่งแปลงที่ดิน ตลอดจนเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เมื่อขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการผ่านไปจนชาวบ้านสามารถจัดตั้งสหกรณ์ฯ ได้สำเร็จ ซื้อที่ดินได้ และกรรมการสหกรณ์ฯ สามารถดำเนินการได้โดยอิสระแล้ว ศูนย์วิชาการฯ ได้ถอนตัวออกให้ชาวบ้านดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง โดยฝ่ายปรับปรุงชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติได้เข้ามาประสานงานต่อในการพัฒนาชุมชนด้านอื่น ๆ และการก่อสร้างสาธารณูปโภคให้ชุมชน

4. เขตยานนาวา

เป็นผู้ให้การสนับสนุนโครงการมาตั้งแต่แรกเริ่ม และได้ช่วยประสานงานโดยสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อบทบาทในการจัดระบบที่อยู่อาศัยใหม่ของการเคหะแห่งชาติลดลง

5. กรมส่งเสริมสหกรณ์

เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนให้ความรู้ และช่วยเหลือในการจัดตั้งสหกรณ์เคหสถาน ชุมชนแอ่งที่ นอกจากนั้นยังได้ติดตามการทำงานของสหกรณ์ ช่วยแก้ไขปัญหาค่าดำเนินการของสหกรณ์ให้ถูกต้องเป็นระบบ รวมทั้งการตรวจสอบด้านการเงินและให้คำปรึกษา

6. หน่วยงานต่างประเทศ ได้แก่

UNCHS ให้ความช่วยเหลือและผลักดันให้โครงการนี้เป็นโครงการตัวอย่างในวาระปีสากล เพื่อที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย และได้เผยแพร่ความรู้และข้อมูลของโครงการนี้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

UNDP ได้ให้ความสนับสนุนด้านทรัพยากรและวิชาการในการดำเนินโครงการ

Netherlands Habitat Committee ได้ให้ความช่วยเหลือ โดยการให้เงินผ่านการเคหะแห่งชาติ เพื่อตั้งเป็นกองทุนหมุนเวียน จำนวน 3,020,362.50 บาท

7. ผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ ได้แก่

-กรมที่ดิน

-ธนาคารไทยทุน

-ธนาคารกรุงเทพ เป็นต้น

จะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับจังหวะและขั้นตอนของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง โดยสหกรณ์เคหะสถานชุมชนแอ่งที่ เป็นแกนของการดำเนินการและติดต่อประสานงาน

จากความสำเร็จดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมให้ชุมชนอื่นที่มีปัญหาหรือย้ายว่าสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินโดยชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทหลักและผู้อยู่อาศัยสามารถเป็นแกนกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง อีกทั้งมีประสิทธิภาพกว่าทั้งสามารถต่อเนื่องไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ที่ตามมาหรือเป็นตัวอย่งที่แสดงว่าเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองสามารถพัฒนาไปด้วยกัน ชุมชนแอ่งที่ไม่ใช่อุปสรรคในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาเมืองอาจไม่จำเป็นต้องไล่ที่ชุมชนเดิมเสมอไป เป็นต้น

2) สำนักพัฒนาชุมชน กทม.

ในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้สนับสนุนโครงการ (Government Organizer and Advocator) สำนักพัฒนาชุมชนและฝ่ายพัฒนาชุมชนประจำเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานครมีกิจกรรมหลัก คือ เป็นผู้สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาชุมชน เช่น ปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมอาชีพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และมีกองทุนพัฒนาชุมชน ที่มีลักษณะเป็นเงินสนับสนุน (Incentive)

ทำหน้าที่เสริมกองทุน (Loan) หรือสินเชื่ออื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังทำการสนับสนุนด้านการศึกษาโดยเฉพาะในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครทั้ง 429 แห่ง และการสาธารณสุข เช่น การฝึกอาชีพโดยมีโรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพรวม 12 แห่ง การบริการสาธารณสุข การป้องกันยาเสพติด รวมถึงการสวัสดิการประชาชนผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

3) องค์กรพัฒนาเอกชน

ในฐานะเป็นผู้ประสานงานชาวบ้าน (Community Organizer) มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนแออัดประมาณ 13 องค์กร โดยมีคณะกรรมการการประสานงานเกี่ยวกับชุมชนแออัดเป็นแกนกลาง ซึ่งโครงการและกิจกรรมแบ่งเป็น 3 ด้านคือ

1) กิจกรรมหลัก คือ ในด้านการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย และสิทธิทางกฎหมาย ได้แก่ โครงการแก้ปัญหาคารโก้ โครงการชุมชนใหม่ โครงการสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย โครงการผลักดัน พ.ร.บ.ชุมชนแออัด โครงการอบรมอาสาสมัครกฎหมาย NGO ที่ทำงานด้านนี้ ได้แก่

- มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย
- กลุ่มเพื่อนร่วมงาน
- สมาคมร่วมกันสร้าง
- กลุ่มสลัม 4 ภาค

2) กิจกรรมส่งเสริมอบรมผู้นำชาวบ้าน โครงการสหกรณ์ร้านค้า โครงการกองทุนยา โครงการโรคเอดส์ โครงการแก้ปัญหายาเสพติด เป็นต้น NGO ที่ทำงานด้านนี้ ได้แก่

- มูลนิธิดวงประทีป
- มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย
- มูลนิธิพัฒนาชุมชนเมือง
- ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล
- มูลนิธิสถาบันพัฒนาการพื้นฐาน

3) กิจกรรมด้านการศึกษาและสาธารณสุข ได้แก่ โครงการห้องสมุด โครงการกองทุนการศึกษา โครงการพัฒนาเด็กอ่อน และเด็กเล็ก โครงการผู้สูงอายุ องค์กร NGO ที่ทำงานด้านนี้ ได้แก่

- มุลงนิธิตวงประทิป
- มุลงนิธิดีก่อนในสลัม
- มุลงนิธิลิกษาเอเซีย
- ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล

ตัวอย่างชุมชนที่ NGO มีส่วนร่วมในการแก้ไขปรับปรุงอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ ชุมชนได้สะพานซึ่งมีพัฒนาการของการแก้ไขปัญหของชุมชนได้สะพาน ดังนี้

ชุมชนได้สะพาน ซึ่งสำรวจโดยมุลงนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเคหะแห่งชาติ (มพค.) เมื่อปี 2541 มีจำนวน 68 ชุมชน หรือ 68 สะพาน ที่กำลังจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดการซื้อที่ดินและเตรียมการย้าย มีการจัดที่ดินรองรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ 4 แห่ง ชุมชนส่วนหนึ่งจะย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ปี 2543

ตารางที่ 3-6 แสดงผู้อยู่อาศัยพื้นที่ได้สะพานชุมชน

ปีที่สำรวจ	จำนวนชุมชน	ครอบครัว	หลังคาเรือน	ประชากร	ผู้สำรวจ
2532	52	564	0	2,449	มพค.
2533	76	627	633	2,032	สำนักสวัสดิการและสังคม กทม.
2536	78	729	656	2,277	กทม.
2536	65	620	581	2,165	อพช.10 องค์กร คุณทรงเดช คารามาศ
2539	68	781	751	2,537	5 ฝ่าย-กทม. กคช. อพช. และ พชม.
2541	68	801	0	0	ปรับเพิ่มตามที่พบภายหลัง

ที่มา : รายงานการศึกษาแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบปัญหาที่อยู่อาศัย , 2543

ตารางที่ 3-7 แสดงการจัดที่ดินรองรับ

โซนที่	พื้นที่	จน.สะพาน	ครอบครัว	ที่ดินรองรับ
1	จอมทอง, ธนบุรี, บางแค, ราษฎร์บูรณะ, บางกอกน้อย, บางกอกใหญ่	17	251	รอยประชาอุทิศ 76 เขตราษฎร์บูรณะ
2	ดุสิต, ราชเทวี, ห้วยขวาง, คลองเตย, บางกะปิ, วังทองหลาง	23	222	บริเวณโครงการอ่อนนุช 3 ประเวศ
3	มีนบุรี, บึงกุ่ม, คันนายาว, สะพานสูง, สวนหลวง	11	62	แปลงเดียวกับโซน 2
4	จตุจักร, หลักสี่, ดอนเมือง, บางเขน, บางซื่อ	17	266	เพิ่มสิน-ออมเงิน เขตคลองถนน เขตสายไหม
		68	801	

สรุปพัฒนาการแก้ไขปัญหามุมชนได้สะพาน ได้ดังนี้

ปี 2536

จุดเปลี่ยนของชาวมุมชนได้สะพาน ความสนใจของคนภายนอกต่อชุมชนได้สะพาน คงมีมาไม่น้อยกว่า 10 ปี ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวถึงคนได้สะพานในฐานะ "คนจนยิ่งกว่า" คนชุมชนแออัดทั่วไป แต่จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงของชาวมุมชนได้สะพาน เกิดขึ้นในปี 2536 คือ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2536 เห็นชอบให้มีการจัดหาที่อยู่ใหม่ ให้กับผู้อยู่อาศัยได้สะพานโดยอนุมัติงบประมาณ 160 ล้านบาท ให้การเคหะแห่งชาติจัดที่รับรอง ซึ่งเป้าหมายหลัก ๆ ก็คือ ต้องการรื้อย้ายชุมชนได้สะพานนั่นเอง

ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน 10 องค์กร และนายทรงเดช ตารามาศ นิสิตปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ร่วมกันสำรวจข้อมูลชุมชนได้สะพานภายหลังการสำรวจมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (มพศ.) และกลุ่มเพื่อนร่วมงาน (POP) ได้ตัดสินใจลงทำงานกับชาวบ้านได้สะพานเพราะเห็นว่าชาวมุมชนได้สะพานเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสกว่าคนจนเมืองโดยทั่วไป และกำลังประสบปัญหาได้รื้อจากกทม. โดยเน้นการกระตุ้นให้ชาวมุมชนได้ตื่นตัว ร่วมกันคิดและรวมกันแก้ไขปัญหา กระทั่งปัจจุบันกลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานสามารถผลักดันการแก้ไขปัญหา กระทั่งเตรียมสร้างบ้านมาตามลำดับ

ปี 2537

ระงับการไล่อพยพ-ไม่ย้ายไปอยู่นอกเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแม้จะมีมติรัฐมนตรีให้การเคหะฯ หน้าที่รับรองแต่ปัญหาไล่อพยพก็เกิดขึ้น เพราะหน่วยงานของรัฐ ชาติการประสานงานกัน ขณะที่การเคหะฯที่รับรอง อีกหน่วยงานหนึ่งก็มาทำการไล่อพยพ โดยเฉพาะจากสำนักงานเขตต่าง ๆ ที่มีกกระทำกาปัตยกรรมไล่อพยพชุมชน ดังนั้นชาวบ้านได้สะพานจึงต้องรวมตัวกันไปเจรจากับผู้อำนวยการเขต เพื่อขอระงับการไล่อพยพ และชี้แจงถึงการแก้ไขปัญหที่กำลังดำเนินการอยู่ สามารถระงับการไล่อพยพได้ 5 ชุมชน เช่น สะพานนาหานาเหนือ สะพานมักกะสัน สะพานพระราม 9 ทางด้านการเคหะแห่งชาติ ได้เสนอที่ดินโครงการคลองกรุงให้กับชาวบ้านซึ่งถือเป็นการรับรองที่ไกลมากคนจนที่ทำงานเป็นแรงงานในเมืองจะไม่สามารถหางานทำและอยู่ที่นั่นได้ เมื่อชาวบ้านมีข้อสรุปว่า ไม่ต้องการไปอยู่โครงการคลองกรุง จึงต้องมารวมกันคิดว่าจะย้ายไปอยู่ที่ไหน แนวทางที่รองรับในแบบกระจายโซน กล่าวได้ว่า กลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานเป็นกลุ่มแรกที่เจรจากับการเคหะแห่งชาติเป็นผลสำเร็จ

ปี 2538

เกิดกลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพาน เสร็จจากการเคหะกระจายที่รองรับ หลังจากที่ได้ร่วมกันต่อสู้กับปัญหาเฉพาะหน้าคือการไล่อพยพ ชาวชุมชนต้องกลับมาคิดถึงกรรวมกลุ่ม อย่างเป็นระบบมากขึ้น ตั้งแต่ในระดับชุมชนมีคณะกรรมการชุมชน สำหรับประสานงานภายในชุมชน และกับหน่วยงานภายนอก มีกิจกรรมอสมททรัพย์ เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับการปลูกบ้าน พร้อมกันนั้นก็มีการประสานระหว่างชุมชนได้สะพานด้วยกันเพื่อรวมกันแก้ไขปัญห เพราะปัญหาสำคัญอย่างปัญหาไล่อพยพ จำเป็นต้องมีการรวมตัวจึงจะได้รับความสนใจจากผู้มีสิทธิอำนาจ และเริ่มมีการประชุมประจำเดือน ติดตามสถานการณ์หมู่บ้านไปตามสะพานต่าง ๆ ทั่วทั้งในปลายปี ชุมชนได้สะพาน 16 สะพาน จึงได้ตกลงกันตั้งกลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานขึ้น สำหรับเรื่องการจัดที่ดินรองรับ ชาวบ้านได้ให้เหตุผลถึงความไม่เหมาะสม ที่จะย้ายไปอยู่โครงการคลองกรุง เพราะไกลจากแหล่งงานเดิมมาก และชาวบ้านที่ประกอบอาชีพคล้ายกัน ถ้าไปรวมกันที่เดียวจะไม่มีแรงงาน และตลาดรองรับได้เพียงพอ เช่น อาชีพเก็บของเก่า ก็จะต้องแย่งกันเก็บ แย่งกันขาย พร้อมเสนอให้กระจายพื้นที่รองรับออกเป็นโซน โดยแบ่งออกเป็น 4 โซน ฝั่งธนบุรี 1 โซน ฝั่งกรุงเทพมหานครมี 3 โซน ชุมชนที่อยู่ในเขตระแวกเดียวกันก็ย้ายไปอยู่โซนเดียวกันแต่ไม่ได้ไกลจากพื้นที่เดิมมากนัก และไม่จำเป็นต้องไปรวมกันอยู่ที่เดียวกันแย่งกันประกอบอาชีพ ในที่สุดการเคหะแห่งชาติก็ยอมรับ

แนวทางการหาที่รองรับแบบกระจายโซน กล่าวได้ว่ากลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานเป็นกลุ่มแรกที่เจรจากับการเคหะแห่งชาติได้สำเร็จ เมื่อได้ข้อตกลงว่าการจัดที่ดินรองรับ ใช้รูปแบบการกระจายโซนโดยให้ชาวบ้านสืบหาที่ดินรองรับ และเสนอให้การเคหะฯ ใช้งบประมาณที่ได้มาในการซื้อที่ดินนั้นในปีนั้นชาวบ้านจึงใช้เวลาส่วนมากไปกับการซื้อที่ดินที่จะเลือกที่ดินที่ไม่ไกลจากเมืองมากนัก แม้จะ

ราคาแพง แต่ชาวบ้านยอมลดขนาดที่ดินลงเพื่อให้อยู่ในงบประมาณที่รัฐอนุมัติ ส่วนงานที่ดำเนินการควบคู่กันไปคือ การพัฒนากลุ่มสามารถขยายสมาชิกเป็น 21 สะพาน ยิ่งขยายไปเรื่อย

ปี 2539

หาที่ดินรองรับแผนแพ่งงานสู่สังคม เมื่อได้ข้อตกลงว่าการจัดหาที่ดินรองรับ ใช้รูปแบบการกระจายเงินโดยให้ชาวบ้านสืบหาที่ดินรองรับ และเสนอให้การเคหะฯ ใช้งบประมาณที่ได้มาในการซื้อที่ดินนั้นในนี้ชาวบ้านจึงใช้เวลาส่วนมากไปกับการซื้อที่ดินที่จะเลือกที่ดินที่ไม่ไกลจากเมืองมากนัก แม้จะราคาแพง แต่ชาวบ้านยอมลดขนาดที่ดินลงเพื่อให้อยู่ในงบประมาณที่รัฐอนุมัติ ส่วนงานที่ดำเนินการควบคู่กันไปคือ การพัฒนากลุ่มสามารถขยายสมาชิกเป็น 21 สะพาน และแผนแพ่งข่าวสารเพื่อให้สังคมมีความเข้าใจต่อชุมชนได้สะพานโดยจัดกิจกรรม “เสียงจากใต้สะพาน” และมีกิจกรรมขอวันเด็กให้กับเด็กใต้สะพาน ซึ่งมีความหมายต่อชุมชนได้สะพานมาก เพราะเด็ก ๆ ใต้สะพานไม่เคยได้รับความสนใจมาก่อน อีกงานหนึ่งก็คือ การขยายกิจกรรมของชุมชนได้สะพานเพื่อรวมกับกระบวนการทางสังคมอื่น ๆ เช่น เครือข่ายสลัม 4 ภาค และสมัชชาคนจน

ปี 2540

ร่วมสมัชชาคนจนได้ที่ดินรองรับ 2 แปลง และน้ำประปา 10 สะพาน ในปีนี้การเข้าร่วมกันสมัชชาคนจนเต็มตัวมากขึ้น ผลจากการเจรจาในคราวชุมชน 99 วัน ของสมัชชาคนจน นำไปสู่การซื้อที่ดินรองรับให้กับโซนที่ 1 (ฝั่งธนบุรี) และโซนที่ 2-3 แปลงเดียวกัน ขณะเดียวกัน ชุมชนได้เรียนรู้ขั้นตอนการซื้อที่ดินซึ่งใช้เวลานาน จึงเน้นการแก้ไขปัญหาพื้นฐานมากขึ้น โดยให้ขอให้มีการออกทะเบียนบ้านให้ชาวชุมชนได้สะพานเพื่อนำไปขอน้ำประปาและไฟฟ้า แทนที่จะต้องต่อจากเอกชนใกล้เคียงที่คิดราคาแพง สำหรับโซนที่ 4 เกิดอุปสรรคปัญหา เนื่องจากงบประมาณที่ กรม. อนุมัติเดิมนั้นสำหรับชุมชนได้สะพาน 650 ครอบครัว แต่เมื่อเวลาผ่านไปครอบครัวก็เพิ่มขึ้นงบประมาณเท่าเดิมจึงไม่เพียงพอ นอกจากนี้กลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานยังร่วมกิจกรรมรณรงค์แสดงความคิดเห็นต่อการยก่างธรรมนูญ และร่วมผลักดันให้รัฐสภาพผ่านรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชนอีก โดยชาวบ้านมีหลักอยู่ว่า จะคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชนในอนาคต จึงต้องมีพื้นที่ส่วนรวมซึ่งทั้งหมดนี้ด้วยความเข้าใจของชุมชนอย่างแท้จริงจึงยอมลดขนาดแปลงที่อยู่อาศัยลงเพื่อให้มีพื้นที่ส่วนกลางไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมากยิ่งขึ้น

ปี 2541

โซนที่ 1-3 วางผังชุมชนสำหรับชุมชนใหม่ โซนที่ 4 ของงบประมาณเพิ่มเติม มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาไม่เท่ากัน ในโซนที่ 1 และโซนที่ 2 -3 มีการเคหะแห่งชาติซื้อที่ดินรองรับแล้ว จึงเริ่มเตรียมงานชุมชนใหม่ ตั้งแต่ขั้นตอนให้ชาวชุมชนไปรวมออกแบบผังชุมชนกับการเคหะแห่งชาติ โดยชาว

บ้านมีหลักอยู่ว่า จะคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชนในอนาคต จึงต้องมีพื้นที่ส่วนกลาง เช่น สนามเด็กเล่นให้เด็ก ๆ ได้มีพื้นที่วิ่งเล่น หรือทำกิจกรรมอื่น ๆ ร่วมกัน มีศูนย์เด็กในชุมชน มีสหกรณ์ชุมชนซึ่งทั้งหมดนี้ ด้วยความเข้าใจของชาวชุมชนอย่างแท้จริง จึงยอมลดขนาดแปลงที่อยู่อาศัยลง เพื่อให้มีพื้นที่ส่วนกลางไว้ใช้ประโยชน์ส่วนกลางร่วมกันมากขึ้น สำหรับโซนที่ 4 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมอีก 55.774 ล้านบาท เพื่อการจัดซื้อที่ดิน แต่เมื่อข้ามปีงบประมาณยังไม่มีการซื้อที่ดิน เงินก็ถูกดึงกลับไปอีก ทำให้ขบวนการหยุดชะงัก ทางด้านงานการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานสามารถขยายสมาชิกเพิ่มได้เป็น 24 สะพาน และมีการจัดกิจกรรมออมทรัพย์ระดับโซน เพื่อให้ชาวชุมชนที่อยู่ในโซนเดียวกัน โดยมีกิจกรรมร่วมกันมากขึ้น ก่อนที่จะไปอยู่ชุมชนใหม่

บ้านจุดเริ่มต้นแห่งอนาคต

จนถึงขนาดนี้แม้การแก้ไขปัญหา เรื่องที่อยู่อาศัยจะดำเนินมากเกินกว่าครึ่ง หากแต่ที่ดินรองรับที่การเคหะจัดให้เป็นที่ดินเปล่า ชาวบ้านต้องก่อสร้างบ้านเอง ชาวชุมชนได้สะพาน ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนมีเงินออมน้อย อีกทั้งปัญหาภาวะเศรษฐกิจทำให้หลายคนต้องตกงาน การสร้างบ้านจึงเป็นภาวะที่หนักหนาเอาการจำเป็นต้องคิดถึงการปลูกบ้านราคาประหยัด จึงมีโครงการอบรมออกแบบบ้านเกิดขึ้น ด้วยการร่วมมือจากสถาปนิก ที่สนใจในปัญหาสังคม ร่วมให้คำปรึกษาและแนะนำชาวบ้านทำยี่ห้อสุดนอกเหนือจากการ ที่แต่ละคนมีบ้านแล้ว สิ่งที่สำคัญยิ่งขึ้นก็คือ การมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ลำพังชุมชนโดด ๆ ก็ยังไม่สามารถต่อสู้กับปัญหาของคนจนด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ สำหรับกลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพานต่อไปก็คือ เป็นพลังร่วมกับคนจนกลุ่มอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหากการเอาผิดเอาเปรียบคนยากจน และร่วมสร้างสรรค์สังคมที่พึงทำต่อไป

4) องค์กรการเงิน

สำนักพัฒนาชุมชนเมืองและอื่นๆ ในฐานะผู้สนับสนุนด้านการเงิน (Financier) ในปัจจุบันชาวชุมชนแออัดได้มีการก่อตั้งองค์กรการเงินในลักษณะต่างๆ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนพัฒนาชุมชน ร้านค้า สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดจากการสนับสนุนของ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และโดยเฉพาะ สำนักพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งในปี 2541 พบว่า มีชุมชนที่จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์แล้วกว่า 473 กลุ่ม มีสมาชิกกลุ่มรวม 64,062 คน เงินออมประมาณ 423.32 ล้านบาท มีองค์กรการเงินในเขตกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 240 กลุ่ม

แนวทางการดำเนินการของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)

1. ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ , สหกรณ์

2. ส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม/สหกรณ์ในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารการเงินและความสามารถในการจัดการ
3. สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชน และการพัฒนาขบวนการชุมชนเมืองทุกระดับ
4. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ รายได้ และธุรกิจชุมชน
5. สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา เมื่อกลุ่มอาชีพ สหกรณ์ หรือเครือข่ายมีความจำเป็นต้องใช้และสามารถบริหารสินเชื่อได้
6. ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนสามารถวางแผนงานพัฒนาชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง
7. ส่งเสริมสนับสนุนการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี อันได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน และนักวิชาการเป็นต้น

นโยบายการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยเมือง

แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งแตกต่างกันในลักษณะของการดำเนินงาน อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการชำระคืน คือ

1. สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทที่ไม่ใช่โครงการ เป็นสินเชื่อที่กู้เพื่อนำไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่สมาชิกดำเนินการเอง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดียวกับสินเชื่อประเภทหมุนเวียน และมีระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 5 ปี

2. สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทโครงการ เป็นสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการร่วมกันของชุมชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาต่าง ๆ ในด้านที่อยู่อาศัยร่วมกันเป็นกลุ่ม เช่น ซื้อที่ดินในชุมชนเดิมหรือชุมชนใหม่ ก่อสร้างบ้าน ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภครวม โดยองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 15 ปี

เนื่องจากสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทโครงการ คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยต่ำ ผู้ได้รับผลประโยชน์จึงต้องเป็นผู้ที่เดือดร้อนอย่างแท้จริง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองจึงได้ร่วมกับองค์กรชุมชนแออัดกลุ่มต่าง ๆ ร่วมกัน กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้คือ

1. หลักการทั่วไปของโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เสนอใช้สินเชื่อ พรม.

- 1.1 พรม. ไม้ไร่เป็นผู้ดำเนินโครงการโดยตรง

โครงการสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นโครงการหนึ่ง ในโครงการสินเชื่อ 3 ประเภทของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง โครงการนี้มีเป้าหมาย ที่จะให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมีแนวทางให้องค์กรชุมชน เป็นผู้เสนอโครงการสินเชื่อ และดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง

ทั้งหมด สำนักงานฯ จะไม่เข้าไปเป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาจัดสรรเองแต่อย่างใด แต่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรสามารถดำเนินการด้วยตัวเองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ได้ตกลงร่วมกัน

1.2 องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย ในขั้นตอนต่าง ๆ เองในการดำเนินโครงการองค์กรชุมชนจะเป็นผู้เสนอใช้สินเชื่อและดำเนินการพัฒนาโครงการในขั้นตอนต่าง ๆ เองทั้งหมดรวมในการดำเนินทั้งการตัดสินใจและบริหารโครงการ เช่น การเลือกซื้อแปลงที่ดิน การวางแผนผัง แบ่งแปลง การจัดคนเช่าอยู่อาศัย การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การแบ่งแยกโฉนด การกำหนดราคา การก่อสร้างที่อยู่อาศัย การเก็บเงินคืนและการจัดการอื่น ๆ ฯลฯ การบริหารโครงการขององค์กรชุมชน จะมีลักษณะเป็นสหกรณ์เคหะสถาน ซึ่งในระยะต่อไปอาจมีเครือข่ายร่วมกันดำเนินงานและช่วยเหลือกันเองกว้างขวางขึ้นในรูปชุมชนสหกรณ์ที่อยู่อาศัยต่อไป

1.3 เป็นโครงการที่ดำเนินการในลักษณะการผสมผสาน หลักการสำคัญของการทำงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง คือ การเสริมสร้าง ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการบริหาร การจัดการตลอดจนความสามารถในการวางแผนดำเนินงานให้กับองค์กรชุมชนโดยเน้นกระบวนการพัฒนาที่ครบวงจรและผสมผสานภายในชุมชนทั้งเรื่องการพัฒนาอาชีพและที่อยู่อาศัย ทั้งนี้โดยตระหนักว่าโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการผสมผสานร่วมกับโครงการอื่น ๆ ซึ่งในบางครั้งโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสร้างความมั่นคงในชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถทำโครงการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักให้สามารถบรรลุผลได้ การที่ชาวชุมชนสามารถปักหลักตั้งถิ่นฐานได้อย่างมั่นคงถาวรเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่ช่วยให้พัฒนาการด้านอื่น ๆ เริ่มดำเนินการได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

1.4 โครงการมีความหลากหลายและขนาดเล็ก สินเชื่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีหลายลักษณะตั้งแต่การกู้เงินเพื่อต่อเติม ซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัย ตลอดจนสาธารณูปโภคที่จำเป็นร่วมกัน จนถึงการกู้เงินเพื่อร่วมกันซื้อที่ดินในชุมชนเดิมหรือชุมชนใหม่ การให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยจะมีความหลากหลายตามความจำเป็นในแต่ละช่วง และยังสัมพันธ์สอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนโดยรวม ดังนั้นขนาดของโครงการส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กตามกำลังความสามารถขององค์กรชุมชนที่จะดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง

1.5 สินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย พหุ.

ไม่ผูกพันกับงบประมาณการปรับปรุงสาธารณูปโภค การให้สินเชื่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองถือว่าไม่ผูกพันกับงบประมาณโครงการปรับปรุงสาธารณูปโภคของการเคหะแห่งชาติโดยตรง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อประเภทนี้ต่ำพอที่ชุมชน

อาจสามารถพัฒนาระบบสาธารณูปโภคด้วยการลงทุนเอง หรืออาจขอความสนับสนุนเพิ่มเติมจากหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

คุณสมบัติของสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ

1. จะต้องเป็นคนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด หรือชุมชนบ้านเช่าถาวรทั่วไปที่มีปัญหาเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยขาดเงิน
2. ไม่เป็นผู้ที่ขายสิทธิที่อื่นมาก่อน หรือมีเจตนาจะขายสิทธิ โดยเฉพาะโครงการที่ใช้สินเชื่อพวม. ถ้าเป็นผู้ที่เคยใช้สิทธิโครงการของการคณะแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นมาก่อน จะต้องแจ้งให้ทราบเหตุผลความจำเป็นในการขายสิทธิตามความเป็นจริง

การพิจารณาให้สมาชิกเข้าร่วมโครงการ

1. ยึดหลัก 1 ครับเรือน/แปลง เป็นเกณฑ์ได้สิทธิเข้าร่วมโครงการแม้ว่าครัวเรือนหนึ่งอาจมีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์หลายคน
2. ในบ้านหลังเดียวกัน ถ้ามีลูกที่แต่งงานแล้ว ให้ถือเป็นครอบครัวที่ 2 ซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมโครงการได้แต่ทั้งนี้ครอบครัวที่ 2 ต้องเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ด้วย
3. ผู้ที่เช่าบ้านอยู่ในชุมชน มีสิทธิเข้าร่วมโครงการได้ ถ้าหากมีคุณสมบัติดังนี้
 - อยู่ในชุมชนมีระยะเวลาานพอสมควร
 - เข้าร่วมกิจการรวมชุมชนสม่ำเสมอ
 - เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์

ลักษณะของโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ

1. เป็นโครงการที่มีกลุ่มสมาชิกขาดเงิน ซึ่งมีฐานจากชุมชน ทั้งนี้อาจเป็นชุมชนเดียวหรือหลายชุมชนก็ได้ แต่ต้องมีสมาชิกในชุมชนผู้เดือดร้อนขาดเงิน ในการเตรียมหาที่ดินให้มีขนาดใกล้เคียงกับความต้องการของกลุ่ม ไม่ใช่ดำเนินการในลักษณะที่ไปจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ แล้วค่อยประกาศหาสมาชิกเหมือนโครงการจัดสรรที่ดิน
2. เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของทั้งชุมชน มิใช่คัดเลือกเฉพาะครอบครัวที่มีความพร้อม หรือมีฐานะดีจึงจะเข้าร่วมโครงการได้ กรณีที่ไม่เป็นกระบวนการทั้งชุมชน ต้องสามารถอธิบายได้ว่าทำไมจึงไม่เข้าร่วมทั้งชุมชน เช่น กลุ่มอื่นมีทางออกของตนเองอยู่แล้ว ฯลฯ และโครงการควรพยายามหาทางให้ครอบครัวที่ยากจนมากแต่มีความตั้งใจที่จะมีที่อยู่อาศัยเข้าร่วมโครงการได้ เช่น การจัดแบ่งที่ดินให้มีขนาดเล็กลง ฯลฯ
3. ลักษณะโครงการที่ซื้อที่ดินมาก่อนหรือจ่ายเงินมัดจำค่าที่ดินไปแล้วจึงมาเสนอโครงการ

กับ พรม. นั้น ถ้าเป็นกรณีชุมชนที่ถูกไล่ที่มีความเดือดร้อนเร่งด่วน ให้พิจารณาตามแนวทางพิจารณาโครงการที่อยู่อาศัยที่วางไว้ การไปวางมัดจำของชุมชนไม่ถือเป็นการผูกมัดว่า พรม. จะต้องให้สินเชื่อเสมอไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่ยังไม่มีความจำเป็นเดือดร้อนเร่งด่วน แต่ได้ซื้อที่ดินไปก่อนหรือจ่ายไปก่อนหรือจ่ายเงินมัดจำที่ดินไปแล้วโดยไม่เคยติดต่อปรึกษาหารือ หรือเสนอโครงการกับ พรม. มาก่อน พรม. จะไม่พิจารณาให้สินเชื่อกับโครงการลักษณะนี้

4. กรณีโครงการที่จะดำเนินการ ในลักษณะการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) โดยใช้ที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยของชุมชนส่วนหนึ่งและให้ประโยชน์ สำหรับกลุ่มอื่นอีกส่วนหนึ่งนั้น การให้สินเชื่อจะให้เฉพาะส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน ส่วนที่จะทำประโยชน์เพื่อธุรกิจการค้าหรือสำหรับกลุ่มอื่นนั้น ให้หาแหล่งเงินจากสถาบันการเงินอื่น โดยตัดส่วนวงเงินแยกออกไปให้ชัดเจน

ขอบเขตของโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ

1. ขนาดโครงการโดยทั่วไปไม่ควรเกิน 15 ไร่และขนาดแปลงที่ดินไม่ควรเกิน 25 ตารางวา ต่อครอบครัว
2. ราคาที่ดินต่อแปลง หรือต่อครอบครัวไม่ควรเกิน 150,000 บาท (เมื่อคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลาการผ่อนชำระ 15 ปีแล้วจำนวนเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน 1,200 บาท/เดือน)

มาตรการป้องกันขายสิทธิ

ชุมชนต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่เสนอให้สินเชื่อหรือได้รับสินเชื่อไปแล้ว เช่น ลักษณะโครงการ ขนาดสินเชื่อ สมาชิก ฯลฯ เป็นที่เปิดเผยทั่วไปในกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับพรม. และกลุ่มอื่น ๆ ทั่วไป

กลุ่มหรือสหกรณ์มีข้อบังคับ ห้ามไม่ให้สมาชิกมีการโอนสิทธิหรือขายสิทธิกันเอง ถ้าสมาชิกมีความจำเป็นที่ต้องการขายสิทธิ ให้ขายคืนกับสหกรณ์โดยราคาขายที่สมาชิกจะได้รับคือเท่าจำนวนเงินต้นรวมกับดอกเบี้ยที่สมาชิกจ่ายให้กลุ่มเท่านั้น

ให้มีการระบุเพิ่มในสัญญาเงินกู้ว่าถ้าหากกลุ่มหรือสหกรณ์ นำเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำไปหาผลประโยชน์ เช่น การเก็งกำไรจากการขายสิทธิ ฯลฯ หรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขของโครงการที่เสนอให้สินเชื่อ ซึ่งได้ตกลงกันเรียบร้อยแล้ว ถือว่าเป็นการผิดสัญญา และถ้ากลุ่มไม่แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องภายในช่วงเวลาที่กำหนดกลุ่มหรือสหกรณ์ต้องชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

1. ในการเสนอโครงการใช้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย กำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิก

โครงการเพิ่มขึ้น เช่น ประวัติสมาชิกและครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการย้ายที่และตั้งชมรม ฯลฯ และให้มีการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกกับโครงการอื่น

2. มีการบันทึกประวัติ รายชื่อและเลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ของสมาชิกโครงการ รวมทั้งรายชื่อ และเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกในครอบครัว ที่จะอยู่ในโครงการด้วย จัดระบบข้อมูลดังกล่าวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วไป

3. มาตรการลงโทษ สมาชิก/กลุ่ม ที่มีการขายสิทธิ หรือเจตนาปิดบังข้อเท็จจริงของกลุ่ม บันทึกประวัติ และส่งรายชื่อผู้ขายสิทธิไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการลงโทษกับคณะกรรมการที่มีเจตนาปิดบังข้อเท็จจริงของกลุ่ม หรือมีส่วนร่วมในการขายสิทธิ

4. พชม. จะเข้าไปมีส่วนร่วมไปร่วมประชุม ปรึกษาหารือ ติดตามการดำเนินงานของกลุ่มที่ได้รับสินเชื่อที่อยู่อาศัยไปแล้วอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อป้องกันการขายสิทธิทั้งนี้วิธีการสำคัญในการสร้างมาตรการป้องกัน การนำสินเชื่อที่อยู่อาศัย ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นโดยไม่ถูกต้อง และสามารถป้องกันการขายหรือเช่าสิทธิ ในโครงการที่ขอสินเชื่อโดยเจตนาอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ให้มีการวางหลักการ กติกาเกี่ยวกับสินเชื่อที่อยู่อาศัยและมาตรการป้องกันการขายสิทธิ ผ่านกระบวนการร่วมคิด และเห็นชอบจากองค์กรชุมชนโดยทั่วไปให้เป็นกติการ่วมที่ยอมรับโดยชุมชนทั่วไป ซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการควบคุมดูแล และจัดการระหว่างชาวบ้านกันเอง

5) องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ในฐานะเครือข่ายชุมชน (Community Network)

ชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนทำหน้าที่ดูแลแก้ไขปัญหาของชุมชน มีการประสานกับหน่วยงานจากภายนอกในการทำงานพัฒนา มีกลุ่มในชุมชน อาทิ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่มออมทรัพย์ ชาวชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเครือข่ายระหว่างชุมชนเพื่อเกื้อหนุนกัน เมื่อมีปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาถูกไล่ที่ ก็จะร่วมกันแก้ไขปัญหา มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน มีการออมเงินร่วมกัน จัดสวัสดิการชุมชนในส่วนของกทม.นั้นมีองค์กรเครือข่ายในกรุงเทพมหานคร เช่น ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน สหกรณ์ชุมชนพระนครธนบุรี เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เขตลาดกระบัง เครือข่ายชุมชนริมคลอง เป็นต้น ในขณะที่ส่วนภูมิภาค ก็มีองค์กรกว่า 34 เครือข่าย มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายสลัม 4 ภาค เพื่อแก้ปัญหาในนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างชุมชนนำร่องในการปรับปรุงชุมชนโดยองค์กรชุมชน กรณีศึกษาชุมชนเพชรคลองจั่น (เขตบึงกุ่ม)

ชุมชนเพชรคลองจั่น อยู่ในพื้นที่เขตบึงกุ่ม ถนนสุขาภิบาล 2 มีเนื้อที่ 2 ไร่เศษ ลักษณะลำคลองเป็นลำคลองสาธารณะ ไม่สามารถระบายน้ำออกได้ ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้าง

และค้าขาย เดิมเป็นที่ราชพัสดุ ในปี 2519 เริ่มมีการบุกุกโดยชาวบ้านมาตั้งครัวเรือนเพียง 4-5 ครอบครัว หลายปีต่อมามีคนอพยพเข้ามาในชุมชนเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งเกิดความหนาแน่นกลายเป็นชุมชนแออัด ปัจจุบันมีประชากรในชุมชน ประมาณ 348 คน สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ค่อนข้างจะแออัด และต่างคนต่างอยู่ ประกอบอาชีพแตกต่างกัน ในปี 2537 มีการไล่อพยพอย่างหนักจากฝ่ายโยธาของเขตบึงกุ่ม การเคหะเสนอแพลตฟอร์มให้ชาวบ้านเช่าในโครงการของการเคหะแต่ราคาค่อนข้างแพง ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถอาศัยอยู่ได้อย่างแท้จริงจึงมีการรวมตัวกันต่อสู้ โดยการส่งเรื่องไปที่เขตบึงกุ่มและไปร้องเรียนที่ กทม.

สาเหตุที่มีการปรับปรุง

เนื่องด้วยมีการไล่อพยพที่บ่อยมาก ทำให้ชาวบ้านไม่ค่อยมีความมั่นคงและปลอดภัยต่อที่อยู่อาศัย จึงเกิดความคิดว่า “เมื่อเขาไล่เราก็ต้องไปเพราะว่าไม่ใช่ของเรา ถ้าเราไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้เห็นเราก็ไม่สามารถเรียกร้องอะไรจากเขาได้” หลังจากนั้นหัวหน้าชุมชน คุณสมชาย มินสาคร (สัมภาษณ์, 2543) เป็นผู้ริเริ่มในความคิดว่าคนกับคลองต้องอยู่ร่วมกันได้ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2541 มีการตกลงข้อเรียกร้อง 3 ข้อ ระหว่างชุมชนกับกรุงเทพมหานคร

1. ให้กรุงเทพมหานครยุติการไล่อพยพผู้อาศัยอยู่ริมคลองโดยเด็ดขาดและตั้งคณะกรรมการรวม 5 ฝ่าย ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ สำนักพัฒนาชุมชนเมือง องค์การพัฒนาเอกชน ผู้แทนชุมชนเพื่อกำหนดแผนงานแก้ไขปัญหาร่วมกัน

2. ให้ทุกสำนักงานเขตรับรองความเป็นชุมชนทุกชุมชนที่มีใน กทม.

3. ให้มีการปรับปรุงที่อยู่เดิมให้อยู่ได้

ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีการจัดประชุมระหว่างตัวแทนชุมชนกับกรุงเทพมหานคร ณ ห้องรับรองข้าราชการกรุงเทพ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ใช้ชื่อโครงการว่า “คนอยู่กับคลองได้” โดยเริ่มต้นจากกรุงเทพมหานครมีการอนุมัติการขุดลอกคูคลอง เดือนละ 1 ครั้ง มีการจัดทำแบบจำลองของชุมชนโดยคนในชุมชนจัดทำกันเอง ปรับปรุงจัดตั้งชุมชนอนุรักษ์คูคลองขึ้น ปลุกฝังจิตสำนึกให้คนในริมคลองให้เกิดการพัฒนาคลองให้ดูสวยงามดังนั้นจึงได้มีการนำเสนอ “โครงการนำร่องชุมชนเพชรคลองจั่น” ซึ่งตั้งอยู่คลองวัดพิชัย เขตบึงกุ่ม จึงมีการประชุมชาวบ้านขอความคิดเห็นและหาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยการย้ายบ้านออกจากกำแพง เพื่อเว้นให้มีช่องทางเดิน มีการรื้อบ้านจากคลองขึ้นมาอยู่บนบกโดยการแบ่งบ้านร่อยย่อยให้แก่เพื่อนบ้าน มีการพัฒนาคูคลอง ขุดลอกคูคลองในระยะทางยาว 2 กิโลเมตรโดยกำลังของชาวบ้านเขตช่วยสนับสนุนเก็บขยะ มีการไปเอาดินจากที่อื่นเพื่อมากมให้เป็นที่สูงขึ้นป้องกันน้ำท่วมทำทางเดินรอบกำแพงให้ออกได้ 2 ทาง มีศูนย์ประชุมสำหรับชุมชน มีสาธารณสุขประจำชุมชน เริ่มต้นจาก คุณสมชาย เป็นผู้ริเริ่มโครงการและลงมือทำเป็นคนแรก โดยมีชาวบ้านทั้งชุมชนร่วมแรงร่วมใจกันสร้างงานซึ่งมีผู้นำที่เป็นแบบอย่าง ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง

ชุมชน ส่วนใหญ่ได้มาจากทุนชาวบ้าน โดยการจัดทำผ้าป่าชุมชนหัวละ 100 บาท ส่งไปตาม องค์กร พันธ์มิตร 12 ชุมชน โดยการเสนอโครงการให้แก่ชุมชนต่าง ๆ ได้ดูและถ้าเห็นด้วยชุมชนนั้นก็ช่วยเหลือ มา เงินทุนครั้งแรกจำนวน 40,000 บาท จัดสรรโดยเฉลี่ยให้ชาวบ้านแต่ละหลัง เพื่อปรับปรุงบ้านของ ตนเองในชุมชนให้เป็น ค่าใช้จ่าย ,ค่าวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการสร้างบ้าน เงินทุนครั้งที่ 2 จำนวน 50,000 บาทจะจัดสรรโดยทำทางเดินรอบชุมชน เป็นถนนคอนกรีต และเงินทุนครั้งที่ 3 จำนวน 30,000 บาท เพื่อทำสวนหย่อมและสนามเด็กเล่นในชุมชน แรงงานในการปรับปรุงชุมชนมาจากชาวบ้านที่อยู่ใน ชุมชนและองค์กรพันธ์มิตร 12 ชุมชน

ตัวอย่างการปรับปรุงชุมในด้านต่าง ๆ

1. มีการจัดงานวันเด็กในชุมชน
2. มีการขุดคูคลองทุกเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง ระยะทาง 2 กิโลเมตร
3. มีการรื้อบ้านมาไว้บนฝั่ง
4. มีการถมทางเดินให้สูงขึ้นโดยนำหินมาถม
5. จัดหาทุนการศึกษาตามโรงเรียนเพื่อให้เด็กนักเรียนในชุมชนมีโอกาสในการศึกษา

กฎระเบียบของชุมชนใหม่มีดังนี้

1. ห้ามมีการต่อเติมบ้านใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาต
2. ห้ามมีบ้านเช่า
3. ห้ามมีการซื้อขายบ้าน
4. มีการติดตั้งน้ำประปาโดยคิดค่าติดตั้ง 1,500 บาทต่อหลัง ค่าติดตั้งไฟหลังละ 1,500 บาท
5. ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงในคูคลอง
6. ห้ามซื้อขายยาเสพติดในชุมชน เป็นต้น



6) หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน (Land Owner)

ไม่เป็นเพียงแค่เจ้าของที่ดินที่ชุมชนแออัดอาศัยอยู่เท่านั้นแต่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปรับปรุงชุมชนเหล่านี้ด้วยเช่นกัน โดยสรุปเป็นรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานได้ดังนี้

1. กรมธนารักษ์

ยีนยง ทศนครี (ช่างในนิพิศ ทวนนารัตน์ 2540 : 17)กล่าวว่า กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ดูแลสิ่งหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุ ปัจจุบันมีทัศนคติที่ไม่ค่อยมีปัญหาไล่ที่ชาวบ้านทั้งนี้โดยมีกฎเกณฑ์ว่าการปรับปรุงที่ดินของกรมธนารักษ์จะรับผิดชอบกับผู้อยู่อาศัยที่เคยอยู่ในที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็แตกต่างกันกรณี ๆ ไปขึ้นอยู่กับปฏิภยาและความต้งการของผู้อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้จะให้ผู้เช่าพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบตามขีดความสามารถโดยจะพยายามเอื้อประโยชน์และผ่อนปรนด้านระยะเวลา เพื่อส่งเสริม ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย อาทิ ชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก โดยจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เจ้าของที่ดินรายใหญ่ มีนโยบายต้องการพัฒนาที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์มากที่สุด อยู่ระหว่างการศึกษาคงความเป็นไปได้ในแต่ละพื้นที่ ปัญหาที่พบได้แก่ จะดำเนินการอย่างไรกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ค้ำยฐานะทางเศรษฐกิจ

ในอดีตสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น ครั้งแรกที่มีการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบนที่ดินของทรัพย์สินฯริมถนนราชดำเนินกลางทั้งสองฝั่งทำการก่อสร้างอาคารราชดำเนิน ลักษณะอาคารพาณิชย์และพักอาศัย (ชั้นบน) แต่ทางราชการไม่ได้วางแผนรองรับและแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ผลที่ตามมากล่าวได้ว่าเป็นการกระจายแหล่งเสื่อมโทรมครั้งที่ 1 ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้จัดตั้งสำนักงานแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น สังกัดกรุงเทพมหานคร ดำเนินการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เนื้อที่ 121 ไร่ จำนวน 1,320 ครอบครัว ความช่วยเหลือได้ก่อสร้างอาคาร 6 ชั้นบริเวณริมถนนแจ้งวัฒนะ จังหวัดนนทบุรี เพื่อรองรับการอพยพผู้อยู่อาศัยแต่ด้วยระยะทางห่างจากแหล่งเสื่อมโทรมเดิมมากกว่า 20 กิโลเมตรทำให้มีผู้ย้ายเข้าอยู่น้อย ผู้อยู่อาศัยที่ไม่ได้ย้ายเข้าได้ไปสร้างแหล่งเสื่อมโทรมที่อื่นต่อไปอีกนับเป็นการกระจายแหล่งเสื่อมโทรมครั้งที่ 2

ในปัจจุบันทรัพย์สินฯ มีกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการรื้อย้ายชาวชุมชน 3 แนวทางดังนี้ (เนตร แสงทองช้างในนิพนธ์ ทวณวรรัตน์, 2540 : 26)

ก. กรณีไถรื้อ กำหนดค่าชดเชยเบื้องต้นเท่ากับร้อยละ 80 ของราคาประเมินของสิ่งปลูกสร้างโดยเจ้าหน้าที่กองช่างหรืออาจร่วมกับผู้นำชุมชนทำการสำรวจประเมินราคาส่งปลูกสร้างตามสภาพปัจจุบัน

ข. กรณีไม่ชดเชยกำหนดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย หรือสร้างอาคารใหม่ในที่ดินของทรัพย์สินฯ และให้สิทธิในที่ดินแปลงย่อยหรืออาคารใหม่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้เช่าในระยะยาวไม่เก็บเงินค่าช่วยก่อสร้างแต่จะเสียค่าเช่าตามธรรมเนียม

ค. กรณีชดเชย กำหนดเงินช่วยค่าก่อสร้างเท่ากับราคาทุนก่อสร้างใหม่ หักลบด้วยค่าชดเชยตามข้อ ก) และหากไม่ต้องการรับสิทธิได้เช่าระยะยาวอาจเลือกรับเงินชดเชยเท่ากับ 3 เท่าของค่าชดเชยตามข้อ ก) ก็ได้

นอกจากนี้ทางสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยนายพิพัทธ์ ชนะสงคราม ผู้จัดการสถาบันพัฒนาชุมชนเมือง (2543) กล่าวว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่มีนโยบายที่จะไถรื้อคนที่บุกรุกที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ให้ออกจากพื้นที่เพียงอย่างเดียว เพราะการไล่ผู้ที่บุกรุกออกจากพื้นที่ ไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เนื่องจากผู้ที่ถูกไถรื้อก็จะไปบุกรุกพื้นที่อื่นอีก ทำให้เกิดการบุกรุกไม่มีที่สิ้นสุด จุดยืนของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ การพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นจริงและจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้อย่างแท้จริงและถาวร จึงได้นำนโยบาย “การแบ่งปันที่ดิน” (Land Sharing) มาใช้ร่วมในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ซึ่งโครงการที่นำวิธีนี้มาใช้และประสบความสำเร็จได้แก่ ชุมชนรวมใจไม่สิงโต ชุมชนสามยอด ชุมชนเทพประทาน เป็นต้น

ตัวอย่างการปรับปรุงชุมชนแออัดของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยสังเขปดังนี้

ก. โครงการชุมชนรวมใจไม่สิงโต (สถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง , 2539)

ชุมชนรวมใจไม่สิงโต เดิมองค์การพอกหน้าเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่พักของพนักงานองค์การฯ และอีกส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่าช่วง ในระยะเวลาต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้งซึ่งหลังจากเพลิงไหม้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถโดยขาดการจัดระเบียบและไม่มีสัญญาเช่า ต่อมามีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนรัชดาภิเษก ทำให้พื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน จนกลายเป็น 2 ชุมชน คือ ชุมชนตรอกปลาเค็ม และชุมชนตรอกไม่สิงโต มีผู้อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 298 หลังคาเรือน หรือประชากร 1,750 คน

ชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีเนื้อที่ 8 ไร่เศษ ที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง ด้านทิศเหนือมีสภาพแออัด ส่วนบริเวณกลางชุมชนเป็นตึกแถวขององค์การฟอกหนังจำนวน 73 คูหา ด้านทิศใต้เป็นที่ว่างซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำกาารชั่วคราวของโครงการสร้างสรรและพัฒนาชุมชน สังกัดสำนักงานทรัพย์สินฯ กับโรงงานแบบแระ ตู้ซ่อมรถและมีอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ให้เช่าติดกับถนนพระราม 4

ชุมชนตรอกปลาเค็ม มีเนื้อที่ 6 ไร่ ที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกเป็นที่อยู่อาศัยของพนักงานองค์การฟอกหนังเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านทิศตะวันออกเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลังบริเวณนี้มีห้องเช่าเป็นจำนวนมาก

โครงการชุมชนร่วมใจรอยไผ่สิงโต เป็น โครงการที่นำวิธีการประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน (Land Sharing) สำนักงานทรัพย์สินฯกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในเบื้องต้นว่า ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนจริงก่อนโครงการสร้างสรร มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งมีผู้มารับสิทธิจำนวน 347 ราย โดยได้กำหนดขนาดของสิทธิในที่อยู่อาศัยใหม่ ดังนี้

1. เจ้าของบ้าน ผู้เช่าอาคารองค์การฟอกหนัง และพนักงานองค์การฟอกหนัง
 - ก. สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 48 ตารางเมตร
 - ข. สมาชิกในครอบครัว 1 - 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
2. ผู้อาศัย/บริวาร ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าช่วงบ้าน ผู้อยู่อาศัยในอุ้งสุวรรณี
 - ก. สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
 - ข. สมาชิกในครอบครัว 1- 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 24 ตารางเมตร

จากการพิจารณาผู้ได้รับสิทธิในโครงการทั้งหมด 347 ราย แยกเป็น ผู้ได้รับสิทธิห้องขนาด 24 , 32 และ 48 ตารางเมตร มีจำนวนเท่ากับ 148 135 และ 64 รายตามลำดับ โดยอาคารพักอาศัยใหม่ก่อสร้างเป็นอาคารสูง 7 ชั้นจำนวน 1 หลังมี 80 หน่วย และอาคารสูง 26 ชั้นจำนวน 1 หลังมี 284 หน่วย กำหนดค่าเช่าตารางเมตรละ 20 บาทต่อเดือนหรือเท่ากับ 480 - 1,320 บาทต่อเดือน อายุสัญญาเช่า 30 ปี ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าห้องพักก่อนเข้าอยู่อาศัยเป็นเงินเท่ากับ 6 เท่าของอัตราค่าเช่าตามขนาดสิทธิห้องพัก โดยแบ่งผ่อนชำระเป็นรายเดือนก่อนอาคารแล้วเสร็จ 6 เดือน

สำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ความช่วยเหลือ 4 ประเภท คือ (ทรงวุฒิ อุตัยพัฒน์ มปป, อัดสำเนา)

1. ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ เจ้าของอาคารจะได้รับค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างรวมค่าขนย้าย ตารางเมตรละ 1,000 บาท ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม
2. ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายก่อนอาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะ

ส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะชดเชยให้ดังนี้

ก. เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง อัตรารางเมตรละ 1,500 บาท

ข. พนักงานองค์การฟอกหนังที่อยู่อาศัยในบ้านพักสวัสดิการขององค์การฯ อัตรารางเมตรละ 500 บาท

ค. เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่อัตรารางเมตรละ 1,000 บาท ทั้งนี้ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

3. การช่วยเหลือที่อยู่อาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิขณะที่รออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ

ก. กรณีจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวเองจะช่วยค่าเช่าบ้านระยะเวลา 24 เดือน โดยหากเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและพนักงานองค์การฟอกหนัง จะได้รับเดือนละ 2,000 บาท รวมเป็นเงิน 48,000 บาท และหากเป็นผู้เช่า ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครัวขยาย จะได้รับเดือนละ 800 บาท รวมเป็นเงิน 19,200 บาท

ข. กรณีประสงค์จะอยู่บ้านพักชั่วคราวที่สำนักงานทรัพย์สินฯ จัดไว้ให้ จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน โดยจะก่อสร้างเป็นอาคารชั่วคราวเรือนแถวไม้

4. กรณีประสงค์จะรื้อย้ายโดยไม่ขอรับสิทธิ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้

ก. เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครัวขยาย และพนักงานองค์การฟอกหนังจะได้รับเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติ คือ ผู้ได้รับสิทธิ 24 ตารางเมตร 32 ตารางเมตร และ 48 ตารางเมตร ได้เงินเพิ่มขึ้นอีก 30,000 บาท 40,000 และ 60,000 บาท ตามลำดับ

ข. ผู้เช่าบ้านที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับสิทธิได้ค่าขนย้ายรายละ 5,000 บาท

ข. โครงการสามยอด (เนตร แสงทองอ้างในมิพท์ ทวณวรัตน์, 2540 : 30)

โครงการสามยอด ตั้งอยู่ติดสวนรมณ์มณีนาถ ถนนมหาไชย ถนนอนุพันธ์ และถนนเจริญกรุง เป็นชุมชนพักอาศัยเก่าแก่ มีผู้เช่าเดิม 27 ราย บนที่ดินขนาดประมาณ 9 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 ได้เกิดเพลิงไหม้ในบริเวณดังกล่าว และได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็นชุมชนมุกกุกขึ้นแทน เมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 2 ปีพบว่าชุมชนมุกกุกมีขนาดใหญ่ขึ้นนับพันครอบครัว ได้มีการเจรจาประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ และ กคช. แก้ปัญหาโดยยึดหลัก การแบ่งปันประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) โดยให้ผู้อยู่เดิมมีสิทธิเลือกแนวทางขอรับความช่วยเหลือเป็น 2 ทางเลือก ได้แก่

1. กรณีไม่ประสงค์รับสิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับ ช่วยเหลือให้รายละไม่เกิน 40,000 บาท

2. ได้สิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับโดยเสียค่าเช่า และค่าบริการตามระเบียบ หรือเดือนละประมาณ 800 บาท และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ อีก ยกเว้นกรณีการโอนสิทธิ

อาคารที่จะก่อสร้างเพื่อรองรับการโยกย้ายเป็นอาคารตึก 1 หลัง จำนวน 330 หน่วย มูลค่าก่อสร้างประมาณ 78 ล้านบาท แต่ในการดำเนินโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยเดิม มีการถวายฎีกาและเดินขบวนประท้วง ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าว ทำให้มีข้อจำกัดในการก่อสร้างต้องนำแบบก่อสร้างมาปรับปรุงในเรื่องความสูงและยื่นขออนุญาตก่อสร้างใหม่ ซึ่งจะเหลือห้องพักอาศัย 312 หน่วย ปัจจุบันอาคารยังไม่ได้ก่อสร้าง

ค. โครงการเทพประทาน (สารี อ่องสมหวัง, 2533 : 8-10)

ชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) คลองเตย พระโขนง กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนแออัดใน กรุงเทพมหานครอีกแห่งหนึ่งซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 53 ไร่ มีประชาชนอยู่อาศัยมานานกว่า 90 ปี เดิมมีประชาชนทำสัญญาเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ. 2509 ได้เกิดเพลิงไหม้ครั้งใหญ่ถึงประมาณหกครั้งทำให้บ้านเรือนของประชาชน ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 600 ครอบครัวได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

ขณะเดียวกันเทศบาลกรุงเทพได้เข้าทำหน้าที่ในการปรับปรุงพื้นที่ ที่เกิดเพลิงไหม้โดยได้เช่าที่จากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อพัฒนาชุมชนในวันที่ 3 มกราคม 2510 และในวันเดียวกันนั้นเองเทศบาลกรุงเทพได้โอนสิทธิการเช่าให้แก่ บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท ธานายจำกัด (มหาชน) ที่มีการเตรียมพร้อมเข้าปรับปรุงในเชิงธุรกิจกับที่ดินบริเวณนี้ ซึ่งราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเชื่อว่าไม่เป็นธรรมกับตนจึงไม่ยอมย้ายออก และได้จัดสร้างที่พักชั่วคราว และตั้งคณะกรรมการชาวชุมชนขึ้น เป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้และได้จัดตั้ง "สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนพัฒนาคลองเตย 79 จำกัด" ขึ้นเป็นองค์กรตัวแทนต่อสู้เรื่องที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลาานานกว่า 20 ปี มีรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น ถวายฎีกาในเรื่องในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง 6 ครั้ง สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ 2 ครั้ง เขียนจดหมายบทความต่าง ๆ ลงในหนังสือพิมพ์ จัดแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน ประชาชนจำนวน 400 คนเข้าพบนายกรัฐมนตรื ฯลฯ (สมพร สุราษฎร์, 2529 : 99) จนเมื่อปี พ.ศ. 2524 ได้มีข้อตกลงว่าบริษัทจะต้องแบ่งที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน โดยยอมตกลงสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบของแฟลต 8 ชั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จนรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเรื่องนี้อีกชุดหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมอัยการเป็นประธาน ผู้แทนชุมชนพระรามสี่ ผู้แทนบริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ผู้แทนกคช. ผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ทำการตรวจสอบสิทธิปรากฏว่ามี

จำนวนทั้งสิ้น 1,233 ครอบครัว และได้ทำสัญญาว่าจะสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน สร้างที่ทำมาหากิน ตลอดจนสถานเอนามัย โดยจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2530 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 การก่อสร้างต่าง ๆ มิได้เกิดขึ้นจนกระทั่งประชาชนได้ขายสิทธิไปเหลือเพียง 874 ครอบครัว และทางบริษัทได้มีข้อเสนอใหม่เพิ่มขึ้นมาโดย

1. จะให้ประชาชนย้ายไปอยู่ที่ชอยอ่อนนุชซึ่งติดกับลาดกระบังโดยได้รับสิทธิในที่ดินใหม่ประมาณ 20 – 25 ตารางวา พร้อมกับเงินค่าขนย้าย
2. รับเงินค่าขนย้ายเพียงอย่างเดียวซึ่งเสมือนการขายสิทธิที่อยู่อาศัยในชุมชน
3. ต้องการยืนยันตามข้อตกลงเดิม

ง. โครงการคลองพลับพลา (สถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, 2537)

สำนักงานทรัพย์สินฯ มีความต้องการจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้มีประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมส่วนรวม และป้องกันปัญหาการบุกรุกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินระยะยาวชุมชนคลองพลับพลา ตั้งอยู่ถนนรามคำแหงแยกเข้าชอยรามคำแหง 21 ประมาณ 2 กิโลเมตร เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ประมาณ 288 ไร่ มีผู้เช่าที่ดินจำนวน 60 ราย หรือ 241 หลังคาเรือนรวมพื้นที่เช่า 64 ไร่ สัญญาเช่าต่อปีปลูกกระจัดกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ดำเนินโครงการ ระหว่างเดือน กรกฎาคม 2533 – มิถุนายน 2537

การรื้อย้ายได้จัดที่อยู่อาศัยให้ชาวบ้านเลือกใน 2 บริเวณคือโครงการพื้นที่ 30 ไร่ และบริเวณแนวคลอง มีเงื่อนไขสถานะของผู้ที่จะได้รับสิทธิ 3 สถานะ ได้แก่ ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน บริหารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินและบริหารหรือผู้อาศัยที่ไม่มีบ้านของตนเอง กำหนดเกณฑ์ความช่วยเหลือดังนี้

1. กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลอง มีทางเลือก 2 ทาง คือ ปลูกสร้างบ้านเอง โดยรับเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างตามหลักเกณฑ์และผู้อยู่อาศัยขอให้สำนักงานสร้างบ้านให้เหมือนเดิมจะได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี (จากเดิมปีต่อปี) กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 2 บาทต่อเดือน และเงินค่าช่วยเหลือการขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดิน และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ ดังนี้

ก. ผู้มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 80 – 120 ตารางวาขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 100,000 บาท

ข. ครอบครัวบริหารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 40 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 60,000 บาท

ค. ครอบครัวบริหารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่

ขนาด 20 – 25 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 20,000 บาท

ตารางที่ 3-8 รายละเอียดความช่วยเหลือในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลอง
ของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับ สิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย (บาท)	เงินช่วยค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ (บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	80 – 120 ตร.วา	5,000	100,000
บรืวารที่มีบ้านของตนเองแต่ไม่มีสัญญา	40 ตร.วา	5,000	60,000
บรืวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	20 – 25 ตร.วา	5,000	20,000

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2539)

1. กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่ สำนักงานทรัพย์สินฯ จะก่อสร้างบ้านให้ฟรี ตามแบบมาตรฐาน ได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 4 บาทต่อเดือน และเงินช่วยเหลือขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดินดังนี้

ก. ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 – 100 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม

ข. ครอบครัวบรืวารที่มีบ้านเป็นของตนเอง แต่ไม่มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 ตารางวาและบ้านทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพบ้านในปัจจุบัน

ค. ครอบครัวบรืวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา

2. กรณีเลือกรับค่ารื้อถอนและย้ายออกจากพื้นที่ โดยคิดค่ารื้อถอนเพื่อไปจัดนาที่อยู่อาศัยที่อื่นเองตารางวาละ 5,000 บาท และค่าช่วยขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท

3. กรณีผู้อยู่อาศัยที่ต้องรื้อย้ายชั่วคราวเพราะอยู่ในแนวสะพานจะได้รับเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์พื้นที่แนวคลองโดยคิดตารางวาละ 2,000 บาท

ตารางที่ 3-9 รายละเอียดค่าชดเชยในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่
ของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับ สิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย (บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	บ้านเดี่ยว 36 - 100 ตร.วา	5,000
บริวารที่มีบ้านของตนเอง แต่ไม่มีสัญญา	บ้านเดี่ยว 36 ตร.วา/ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตร.วา ขึ้นกับจำนวนสมาชิกใน ครอบครัวและสภาพที่อยู่อาศัย เดิม	5,000
บริวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตร.วา	5,000

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2539)

3. กรมการศาสนา (ธีรวิทย์ วัฒนวงศ์อ้างในนิพนธ์ ทวนนวรรัตน์, 2540 : 33)

ก. บริเวณตลาดเจดิมโลก

ตั้งอยู่บริเวณสี่แยกประตูน้ำริมถนนราชปรารภและถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ที่ดินประมาณ 10.5 ไร่ เดิมปี พ.ศ. 2505 กรมการศาสนาให้บริษัทเศรษฐกิจจำกัดเช่าที่ดินสัญญา 20 ปี ก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตลาดเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2525 ทางกรมการศาสนาได้รับมอบกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้าง และเข้าจัดการดูแลต่อจากบริษัทฯ ในเวลาต่อมา จากนั้นทางกรุงเทพมหานครได้แจ้งให้ทางกรมฯ ปรับปรุงแต่ไม่มีทุนทรัพย์ จึงได้เปิดประมูลให้เอกชนยื่นขอปรับปรุงและเมื่อปี พ.ศ. 2532 ผู้ประมูลได้คือ บริษัท รัตนการเคหะ จำกัด (มหาชน) ภายใต้สัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี วัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการประตูน้ำคอมเพล็กซ์ สัญญาเช่าที่ดินเริ่ม มกราคม 2533 กำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเฉพาะในส่วนการรื้อย้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินใช้เวลาถึง 3 ปี ด้านแนวทางที่บริษัทรัตนการเคหะฯ เลือกใช้คือทางบริษัทฟ้องขับไล่ทั้งหมดแล้วจึงมาประนีประนอมกันในชั้นศาลและท้ายที่สุดได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรื้อย้ายดังนี้

1. กรณีตึกแถว ประมาณ 130 หน่วย จ่ายชดเชยชั้นล่างให้ชั้นละ 300,000 บาท ชั้นต่อไปชั้นละ 100,000 บาท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตึกแถว 3 ชั้นให้คูหาละ 400,000 บาท และตึกแถว 4 ชั้นให้คูหาละ 600,000 บาท
2. ตลาดสด ประมาณ 500 แผงให้แผงละ 10,000 บาท ซึ่งเมื่อจ่ายจริงได้มีการเพิ่มให้อีกร้อยละ 10

ข. บริเวณมีนบุรี

ที่ดินบริเวณมีนบุรี เป็นที่ดินพร้อมอาคารของกรมการศาสนา ตั้งอยู่บนถนนสุขุมวิท 3 ซึ่งกรมการศาสนาได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายเลิศ เมื่อปี พ.ศ. 2479 เนื้อที่ประมาณ 42.5 ไร่ ขณะนั้นมีตึกแถว 2 ชั้น สภาพเก่า จำนวน 200 กว่าคูหา และโรงสีข้าวเก่าจำนวน 1 โรง และในปี พ.ศ. 2535 กรมการศาสนาได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวให้ บริษัท โกลเด้นคอมเพล็กซ์ จำกัดเช่ามีกำหนดอายุสัญญา 7 ปี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมออกจากพื้นที่

ด้านการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมทางบริษัทฯ ได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือ โดยในส่วนของโรงสีข้าว บริษัทให้เงินชดเชยจำนวน 700,000 บาทและตกลงจะกันพื้นที่ส่วนหนึ่งให้กลับเช่าอยู่ ส่วนผู้อยู่อาศัยในตึกแถวทางบริษัทฯ ได้ให้สัญญาจะสร้างแฟลตให้เช่าในราคาถูก

4. การทำเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาชุมชนแออัดที่ทำเรือกรุงเทพฯ (คลองเตย) บนที่ดินของการท่าเรือฯ 432 ไร่ มีผู้นุกรุก 10,920 หลังคาเรือน หรือประมาณ 54,600 คน การท่าเรือฯมีความประสงค์จะพัฒนาให้ผู้ที่บุกรุกบนที่ดินซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยถาวรที่เหมาะสม ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นและจัดระเบียบของชุมชน

เหตุการณ์การรื้อย้ายเริ่มในปี พ.ศ. 2516 มีการตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือจัดหาที่อยู่ใหม่สำหรับผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตท่าเรือคลองเตยขึ้น ประกอบไปด้วยผู้แทนจากการท่าเรือฯ กคช. และกรุงเทพมหานคร ซึ่งพอจะประมวลเหตุการณ์โดยสังเขปได้ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2521 ได้เริ่มดำเนินโครงการระยะที่ 1 โดย กคช. เป็นผู้ก่อสร้างอาคารแฟลตบนที่ดินของการท่าเรือฯจำนวน 2,026 หน่วย

- ปี พ.ศ. 2525 การท่าเรือฯ ได้ส่งมอบที่ดิน 70 ไร่ ให้ กคช.ดำเนินโครงการที่ดินแปลงโล่งพร้อมสาธารณูปโภคขนาด 15 - 18 ตารางวา รวม 1,083 แปลงเพื่อรองรับผู้อพยพจากหมู่บ้านพัฒนาและชุมชนลึอก 7 - 12

- ปี พ.ศ. 2526 ได้ดำเนินโครงการระยะที่ 2 โดย กคช.สร้างอาคารแฟลตเพิ่มอีก 1,440 หน่วย จำนวน 3 อาคาร

- ปี พ.ศ. 2532 สัมภาษณ์ชาวชุมชนบุกรุกบนที่ดินเหลือประมาณ 7,500 ครัวเรือน หรือประมาณ 37,500 คน และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการระยะที่ 3

- ปี พ.ศ. 2534 ชุมชนเกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ เผอิศรอันประมาณ 642 ครัวเรือน ได้ใช้งบช่วยเหลือเป็นเงิน 35 ล้านบาท ให้ทหารช่างก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 700 หน่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบเพลิงไหม้

- ปี พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณ 1,158 ล้านบาท โดยเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ 336 ล้านบาท และเงินยืม 822 ล้านบาท กำหนดชำระคืนภายใน 10 ปี ให้กคช. ก่อสร้างแฟลตเพิ่มและจัดซื้อที่ดินพร้อมทั้งดำเนินการก่อสร้างจัดเป็นที่ดินแปลงโล่งเพื่อรองรับการรื้อย้าย จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินโครงการถึง 3 ระยะ ได้แก่

- ก. ส่วนที่ 1 โยกย้าย 480 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ
- ข. ส่วนที่ 2 โยกย้าย 430 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ
- ค. ส่วนที่ 3 โยกย้าย 770 ครัวเรือน คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2540

- ปี พ.ศ. 2538 ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ชุมชนวัดคลองเตย 1 เดือดร้อนประมาณ 199 ครัวเรือน หรือประมาณ 6 ไร่ จึงได้ย้ายกลุ่มดังกล่าวเข้าอยู่แฟลต บริเวณสนสามัคคีคำสัตว์เดิม แต่ชาวชุมชนต้องการอยู่ที่เดิมมี 50 ไร่ ได้บุกบุกเข้าไปในเขตเพลิงไหม้ การแก้ปัญหาได้จัดแฟลตส่วนที่ 2 จำนวน 430 หน่วยบริเวณโรงหมูเพื่อรองรับ และได้จัดตั้งองค์กรให้ความช่วยเหลือ

ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่ (การทำเรื่องแห่งประเทศไทย, มปป พิมพิติด)

ก. เงินทุนในการปลูกสร้างบ้าน เนื่องจากชาวชุมชนไม่มีเงินในการปลูกสร้างบ้าน การทำเรื่อง ได้จัดหาแหล่งเงินทุนให้โดยติดต่อสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถให้กู้ได้ จึงทำให้ยังไม่มีการรื้อย้ายแต่อย่างใด

ข. ปัญหาการเมือง มีการต่อต้านไม่ให้มีการรื้อย้ายชุมชนตามโครงการ โดยมีนักการเมืองเข้าร่วมเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นฐานคะแนนเสียงที่ใหญ่

ค. ปัญหาองค์กรต่าง ๆ ของเอกชนที่เข้ามาพัฒนาชุมชนได้เข้าร่วมมือต่อต้านการรื้อย้ายตามโครงการ เพื่อหวังเงินทุนช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ ขององค์กรรวมถึงการบริจาค ทั้งนี้จากภายในหรือภายนอกประเทศ

ง. ปัญหาการต่อต้านมีกลุ่มที่ไม่ต้องการให้การดำเนินการรื้อย้ายตามโครงการสำเร็จเนื่องจากเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์อยู่ในพื้นที่เดิม เช่น เจ้าของบ้านเช่า นายทุนออกเงินกู้ ผู้จำหน่าย สิ่งเสพติด

จ. กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและองค์การพัฒนาเอกชนนำปัญหาดังกล่าวมาแล้วเข้าร้องเรียนที่ประชุมคณะกรรมการการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนเพื่อให้การทำเรื่อง ยกเลิกโครงการรื้อย้ายดังกล่าว เพราะการทำเรื่อง ไม่มีความจำเป็นต้องขยายพื้นที่ออกไปอีกตามนโยบายของรัฐ ไม่ให้มีผู้สิ้นค่าเกิน 1 ล้านตัว (TEU) ต่อปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าควรย้ายท่าเรือกรุงเทพไปอยู่ที่แหลมฉบังจะเหมาะสมกว่า อีกทั้งยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพฯ อีกด้วย

ฉ. ปัญหาการร้องเรียนของชุมชนต่อหน่วยงานต่าง ๆ ชาวชุมชนได้ทำหนังสือร้องเรียนตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จนกระทั่งสำนักราชเลขาธิการ รวมทั้งถวายฎีกาด้วย

ทำให้การทำเรื่องมีภาระในการตอบหนังสือชี้แจงหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวไม่สิ้นสุด ซึ่งหากไม่มีการแก้ไข ปัญหาให้กับผู้ร้องเรียนได้สำเร็จส่งต่อไปได้ก็จะมีภาระเรียนขึ้นมาอีก โดยเปลี่ยนชื่อกลุ่มผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นการทำงานซ้ำซากเสียเวลาในการดำเนินการอื่น ๆ ที่จะพัฒนาการทำเรื่องได้เต็มที่

5. การรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีแนวทางในการปฏิบัติกรณีรื้อย้ายผู้บุกรุกในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย . โดยกรณีทั่วไปจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการขับไล่ผู้อยู่อาศัยที่บุกรุกเขตทางรถไฟ และในกรณีที่มีผู้เข้ามาเช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์แล้วจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เข้ามาพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบในการรื้อย้ายผู้บุกรุกเอง ผู้อยู่อาศัยที่ยินยอมรื้อถอนอาคารตามเวลาที่กำหนดผู้เข้ามาพัฒนามักจะขดเชยให้ตามประเภทและขนาดของอาคาร ส่วนในรายที่ดื้อแพ่งไม่ยอมรื้อถอนออกก็จะใช้มาตรการทางกฎหมายประกอบมาตรการอื่น ๆ เช่น การตรวจจับยาเสพติด และการสืบจับผู้มีพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายรายบุคคล เป็นต้น (ธนุ ธรรมกุล อ้างในนิพิศ ทวนนวรรตน์, 2540 : 19)

6. บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่จำกัด

(โครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ, แห่งที่ 2 หนองงูเห่า อ้างในนิพิศ ทวนนวรรตน์, 2540)

รัฐบาลคาดว่าท่าอากาศยานดอนเมืองจะสามารถรองรับปริมาณการจราจรได้ถึงปี พ.ศ.2543 จึงได้ริเริ่มโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานกรุงเทพฯ แห่งที่สอง (สนามบินหนองงูเห่า) ขึ้นได้ริเริ่มจัดหาที่ดินในปี พ.ศ. 2506 - 2516 โดยกรมการบินพาณิชย์ซื้อที่ดินบางส่วนเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนและที่สาธารณะเดิมบางส่วน พื้นที่โครงการประมาณ 20,000 ไร่ ตั้งอยู่ในพื้นที่บางส่วนของตำบลหนองปรือ ตำบลราชาเทวะและตำบลบางโหลง อำเภอ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

- 7 พฤษภาคม 2534 รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการ พร้อมทั้งมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ ทำการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ โดยกำหนดให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินโครงการครอบครัวละ 40,000 บาทและจัดหาที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ซื้อภายใต้เงื่อนไขครอบครัวละ 50 ตารางวา ม่อนส่งเดือนละ 500 - 1,000 บาท เป็นเวลา 30 ปี แต่การโยกย้ายประสบปัญหา ทั้งนี้กลุ่มผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิมที่ได้รับค่าเวนคืนแล้ว กลุ่มที่แยกมาปลูกบ้านใหม่ กลุ่มผู้เช่า กลุ่มผู้บุกรุก กลุ่มเจ้าของที่ดินเดิมและได้ขายให้รัฐแล้ว และผู้ซื้อสิทธิจากเจ้าของเดิมที่ถูกเวนคืน ไม่ยอมรับข้อเสนอ ดังกล่าว

- 11 มิถุนายน 2536 ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างซึ่งเป็นผู้บุกรุกทั้งหมดได้ยื่นข้อเรียกร้อง สฎปได้ว่า ให้มีการสำรวจผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการทั้งหมด ให้รัฐบาลช่วยให้ได้งานทำในสนามบินแห่งใหม่ตามความรู้ความสามารถ และให้รัฐบาลจัดสรรที่ดิน 50 ตารางวา มีระยะทางไม่เกิน 10 กิโลเมตรจากที่อยู่อาศัยเดิมและอยู่ใน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ จากการสำรวจเมื่อกลางปี พ.ศ.2536 พบว่ามีราษฎรบุกรุกทั้งสิ้น 1,939 หลังคาเรือน จำนวน 2,289 ครัวเรือน หรือ 8,042 คน ในจำนวนนี้มีราษฎรคลองเตยที่เพิ่งเข้ามาบุกรุกใหม่ภายในปี 2535 ก่อนการสำรวจเพียงไม่กี่เดือนจำนวน 122 หลังคาเรือน

-15 มกราคม 2538 นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น ร่วมด้วยข้าราชการบางคน ได้ชุมนุมจัดทำข้อเรียกร้องใหม่ ดังนี้ ขอชดเชยย้ายหลังคาเรือน 1,000,000 บาทและให้รัฐบาลจัดที่ดินให้หลังคาเรือนละ 100 ตารางวาพร้อมโฉนดฟรีหลังจากนั้นได้มีการชุมนุมอีกหลายครั้ง ท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อ 30 เมษายน 2539 มอบมติให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2

ประชาชนและกรรมการชุมชนยืนยันที่จะยึดถือตามข้อตกลงเดิม โดยที่จะอยู่อาศัยในบริเวณชุมชนเดิมจนกระทั่งในที่สุดเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 จึงได้ขอยุติข้อพิพาท โดยมีสาระที่สำคัญดังนี้

1. บริษัทสหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ตกลงดำเนินโครงการบนเนื้อที่ 53 ไร่ ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และตกลงสร้างอาคารพาณิชย์ 54 หน่วย สถานที่ประกอบอาชีพ อาคารที่พักอาศัยในรูปแบบแฟลตสูง 8 ชั้น จำนวน 4 หลังมีหน่วยพักอาศัย 832 หน่วยในเนื้อที่ 15 ไร่

2. กำหนดหรือย้ายราษฎรออกจากบริเวณที่จะดำเนินโครงการ ทั้งผู้ที่ได้รับสิทธิ และไม่ได้รับสิทธิ และการสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิ เพื่อรอการเข้าอยู่อาศัยในแฟลต จากสาระสำคัญบางส่วนของข้อตกลง ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุก หรือผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนเทพประทาน อันได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับสิทธิแล้วขายสิทธิไป บุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิซึ่งตอนนั้นยังไม่มีครอบครัว (24 กันยายน 2524) ผู้บุกรุกใหม่และพวกที่เช่าบ้านของผู้ที่ไม่มีสิทธิจะต้องดำเนินการย้ายออก ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ ยกเว้นบุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิ ถ้ามองในแง่กติกาสังคมก็ถือว่าผิดกติกาและเป็นผู้บุกรุก กคช. ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลได้จัดเตรียมโครงการพินนครร่วมเกล้าลาดกระบัง ให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในชุมชนนี้ โดยจะเริ่มเปิดโครงการประมาณเมษายน พ.ศ. 2533 (การเคหะแห่งชาติ, การจูงโครงการพินนครร่วมเกล้าลาดกระบัง, อัดสำเนา)

ปัจจุบันอาคารแฟลตได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ 2 อาคาร และได้บรรจุผู้เช่าในอัตราค่าเช่าเดือนละ 760 บาท ด้านต้นทุนก่อสร้างอาคารทั้งหมดที่ประมาณการณืไว้เมื่อปี พ.ศ. 2535 ประมาณ 207 ล้านบาท (เนตร แสงทองอ้างในนิพนธ์ ทวนนวรรณ์, 2540 : 33)

นอกจากแนวความคิดและแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในปี เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติเรื่อง "กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร" เพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชน ชำระการ และผู้มีรายได้น้อยที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ให้การสนับสนุนชุมชนที่ถูกรื้อย้าย และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรต่างๆ ในด้านการพัฒนาชุมชน โดยในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกองทุนนี้ ได้เริ่มต้นศึกษาจากวิวัฒนาการของชุมชนบุกรุกเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับชุมชนบุกรุกและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปวิวัฒนาการได้ดังนี้ (กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร, 2543)

2510 สร้างอาคารแฟลตดินแดง ชาวชุมชนบุกรุกบางส่วนได้กระจัดกระจายไปอยู่ในที่แห่งอื่นๆ

2511 มีการสำรวจเพื่อการวางแผนพระนครหลวง ครั้งที่ 1 ในขณะนั้นกรุงเทพฯ มีประชากร 4.3 ล้าน

2512 นักวิชาการเริ่มสนใจศึกษางานพัฒนาชุมชนฯ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สำรวจชุมชนคลองเตยในปี 2513 และได้รับทุนจาก Unicef

2514 - 2518 มีโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด-บุกรุกใหญ่ ในเขตคลองเตย 1) บรรจุแผนปรับปรุงคลองเตยร่วมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เสนอให้ตั้งการเคหะแห่งชาติ และใช้ชุมชนคลองเตยเป็นโครงการนำร่อง (Pilot Project) ระยะเวลา 3 ปี โดยเน้นการแก้ปัญหาในลักษณะ 1) จัดหาที่ดิน (Site and Service) 2) สร้างอาคารที่อยู่อาศัย 5 ชั้น 2,000 ครอบครัว และ 3) เชื้ออาคารในชานเมือง มีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านคลองเตยร่วมดำเนินงานกับการเคหะแห่งชาติ

2516 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ ตัวอย่างจากประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

2519 ธนาคารโลกจัดประชุมเรื่องที่อยู่อาศัยโลก ให้เงินทุนสนับสนุนการเคหะแห่งชาติ และเสนอแนวทางให้เน้นการมีส่วนร่วม แก้ปัญหาด้วยวิธี 1) Land Sharing และ 2) Community Relocation

2519 หลังจากการถูกปราบปรามในปี 2519 นักเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งได้เดินทางไปทำงานในชนบท บางส่วนยังทำงานอยู่ในเมือง

2520 เริ่มมีการยอมรับว่า การไล่รื้อมิใช่ทางออกของการแก้ปัญหาชุมชนแออัด-บุกรุก

2522 มีวิกฤตน้ำมัน มีการสร้างบ้านจัดสรรแบบ Town House ราคาประหยัด มีการสร้างอาคารคอนกรีต

2523 มีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นหลายองค์กร องค์กรเหล่านี้เปลี่ยนแนวการทำงาน จากแนวรัฐสวัสดิการ และสังคมสังเคราะห์ มาเป็นแนวเศรษฐกิจ-สังคม

2525 มีการพัฒนาโครงการทางด่วน ถนนวงแหวนของกรุงเทพมหานคร และโครงการพัฒนาของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ชุมชนถูกผลกระทบจากการพัฒนา มีการไล่อพยพชุมชนบางอ้อ ชุมชนตรอกไผ่ ชุมชนรัชดา เป็นต้น

2528 เครือข่าย 18 ชุมชน ประกาศจัดตั้งศูนย์รวมสลัม เดินทางไปประท้วงที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อต่อต้านการไล่อพยพ

2530 เมืองได้รับการพัฒนาจากภาครัฐและเอกชน ชุมชนมีความหลากหลายทั้งสลัมบนตึก สลัมที่ก่อสร้าง และชุมชนริมคลอง ปรากฏการรื้อย้ายในลักษณะต่างๆ มีปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม

2532 กรุงเทพมหานคร ขยายบุคลากรงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชนของเขต มีศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร

2532 เครือข่ายสลัม 4 ภาค จัดทำ พระราชบัญญัติชุมชนแออัด

2535 จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองการเคหะแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสินเชื่อให้กับชุมชนทั่วประเทศ มีการยกฐานะฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักสวัสดิการสังคม (ร่วมกับส่วนของหน่วยงานสำนักอื่นๆ) เป็นสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร

2538 - 2541 วิกฤตการณ์การเงินในประเทศไทยครั้งใหญ่ มีการจัดตั้งกองทุนชุมชน SIF กองทุนชุมชนกทม. เงินทุนมิยาฮาวา และศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

2539 เกิดกระแสประชาสังคม ประชาคมเมือง การพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืน และการพัฒนาตามทฤษฎีใหม่

2542 กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยผ่านสภากรุงเทพมหานคร แต่ต้องปรับปรุงข้อบัญญัติให้เป็น การพาณิชย์

ด้วยงบประมาณของกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยนี้ ทางสำนักพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการ

ก) จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข) จัดสรรงบประมาณในปี 2542 เพื่อเตรียมการสำรวจวิจัยบทบาทและแนวทางดำเนินงาน และจัดสร้างบ้านพักฉุกเฉิน โดยมีจำนวนเงินรวมกับการจัดตั้งศูนย์ประสานงานฯ แล้วทั้งสิ้น 92 ล้านบาท

ค) กำหนดชุมชนเป้าหมายในการพัฒนา คือ ชุมชนบ้านปูนและชุมชนวัดอมรคีรี ซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการก่อสร้างสะพานพระราม 8 และชุมชนสี่พระยาซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของกรมธนารักษ์ การรองรับชุมชนเหล่านี้มีการสร้างบ้านพักฉุกเฉิน จัดสรรงบประมาณสนับสนุนค่าเรือย่ำย จัดที่ดินของกรุงเทพมหานคร หรือเช่าที่ดินของหน่วยงานอื่นแล้วพัฒนาที่ดินเพื่อรองรับชุมชนเหล่านี้

ตัวอย่างการปรับปรุงชุมชนโดยกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร

โครงการชุมชนใหม่บางแวก (ชุมชนสี่พระยา ชุมชนบ้านปูน และชุมชนวัดอมรคีรี)

เนื่องจากกรุงเทพมหานคร ได้ตราข้อบัญญัติว่าด้วยกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนในชุมชนแออัดแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ทั้งนี้โดยมีสำนักงานกองทุนทำหน้าที่ตามข้อบัญญัติดังกล่าว

เนื่องจากชุมชน ที่ประสบปัญหาส่วนใหญ่เป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อยบุกรุกที่ดินของหน่วยงานรัฐและที่ดินของเอกชน รวมถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหากระทบต่อการปรับปรุงและการใช้ประโยชน์ของที่ดินตามโครงการต่างๆ

เพื่อช่วยให้แผนพัฒนาของกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินไปได้รวมทั้งเป็นการช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครและวัตถุประสงค์แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานครปี 2541

กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ จึงจัดทำโครงการนำร่องในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนที่เดือดร้อนจากผลกระทบจากการไล่รื้อ และถูกเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐ

โครงการชุมชนใหม่บางแวก เป็นการรวมชุมชน 3 ชุมชนที่มีปัญหาการถูกไล่รื้อคือ ชุมชนสี่พระยา และชุมชนที่เดือดร้อนถูกเวนคืนที่ดินโครงการก่อสร้างสะพานพระราม 8 คือ ชุมชนบ้านปูนและชุมชนวัดอมรคีรี มาอาศัยอยู่ร่วมกันบนที่ดินเดิมเดียวกัน และมีองค์กรชุมชนร่วมกันวางแผนการพัฒนาชุมชนใหม่ทั้งด้านกายภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน และแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิต อาชีพ เศรษฐกิจ ชุมชนกลุ่มออมทรัพย์ แผนการพัฒนาสังคม กลุ่มเด็ก-เยาวชน แม่บ้าน ผู้สูงอายุ โดยสมาชิกชุมชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา จากข้อมูลล่าสุดสามารถประเมินจำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการได้ทั้งหมด 159 ครัวเรือน ประกอบด้วย

1.ชุมชนสี่พระยา	59	ครัวเรือน
2.ชุมชนวัดอมร	14	ครัวเรือน
3.ชุมชนบ้านปูน	86	ครัวเรือน

1. ชุมชนสี่พระยา (สถานภาพบุกรุกที่ดินกรมธนารักษ์ เขตบางรัก)

ประวัติชุมชนสี่พระยา

ชุมชนสี่พระยาดังอยู่บริเวณถนนสี่พระยา เขตบางรัก สถานภาพชุมชนเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินกรมธนารักษ์ ชาวบ้านได้เข้ามาอาศัยอยู่ตั้งแต่ปี 2516 จนถึงปัจจุบันชุมชนมีสมาชิกอาศัยอยู่ประมาณ 65 ครอบครัว ประชากรประมาณ 302 คน อาชีพของชุมชนประกอบด้วย ค้าขาย นานับรับจ้างทั่วไป ชั้บรถแท็กซี่ และลูกจ้าง กทม.

ชุมชนสี่พระยาได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชน และแก้ไขปัญหาช่วยเหลือสมาชิก เมื่อประมาณปี 2530 และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนมาแล้ว 25 ชุด

ชุมชนสี่พระยา เริ่มกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อที่อยู่อาศัยตั้งแต่ปี 2534 และได้มีการออมทรัพย์มาจนถึงปัจจุบัน โดยกระบวนการบริหารของชุมชนกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนสี่พระยาได้พัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์เคอสถาน ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 ชื่อว่า " สหกรณ์เคอสถานชุมชนสี่พระยา จำกัด " ปัจจุบันได้มีการดำเนินการตามกิจกรรมของสหกรณ์ เช่น รับฝากเงิน ปล่อยให้กู้เพื่อเพิ่มรายได้ และการช่วยเหลือสมาชิก

2. ชุมชนบ้านปูน (สถานภาพชุมชนถูกผลกระทบจากโครงการสะพานพระราม 8 เขตบางพลัด)

ประวัติชุมชนบ้านปูน

ชุมชนบ้านปูนเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงระหว่างโรงงานสุราบางยี่ขัน กับวัดคฤหบดี ในท้องที่สำนักงานเขตบางพลัด เดิมเป็นที่สวนผลไม้ ประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยเริ่มแรกเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในท้องที่นี้ ประมาณ 30 ครอบครัว (เป็นเจ้าของที่ดินเดิม 5 ไร่) ต่อมามีการอพยพกันเข้ามาเช่าที่ดินเป็นระยะ ๆ จนกลายเป็นสภาพชุมชน

ชุมชนบ้านปูนมีพื้นที่ประมาณ 70 ไร่ มีบ้านประมาณ 397 หลังคาเรือน จำนวน 602 ครอบครัว ประชากรประมาณ 2,800 คน ลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนเช่าที่ดินปลูกสร้างบ้านเรือนเอง อาชีพของชาวชุมชนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างในโรงงานสุราบางยี่ขัน และค้าขายทั่วไป

ชุมชนบ้านปูนได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสะพานพระราม 8 โดยเฉพาะในพื้นที่เช่าของที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบางส่วนของที่ดินเอกชน ประมาณ 254 หลังคาเรือน ปัจจุบันชุมชนบ้านปูนในสวนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสะพานพระราม 8 ที่เดือนร้อนไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้ร่วมกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ขึ้นโดยให้ชื่อว่า

" กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนบ้านปูนใหม่ " เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2542 มีสมาชิกเริ่มแรกจำนวน 86 ราย และได้เริ่มกิจกรรมออมทรัพย์ของชุมชนตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

3. ชุมชนวัดอมรคีรี (สถานภาพชุมชนถูกผลกระทบจากโครงการสะพานพระราม 8 เขตบางพลัด)

ประวัติชุมชนวัดอมรคีรี

ชุมชนวัดอมรคีรีเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณหลังวัดอมรคีรี เป็นที่ดินเช่าวัดอมรคีรีและที่ธรณีสงฆ์ประชาชนที่เข้ามาเช่าที่ดินวัดอมรคีรีอาศัยอยู่แรกเริ่มประมาณ 20 ครอบครัว ต่อมาก็มียุทธศาสตร์ของประชาชนอพยพเข้ามาเช่าอยู่จนถึงปัจจุบัน ประมาณ 70 หลังคาเรือน มีประชากร 260 คน มีพื้นที่ทั้งหมด 14 ไร่

อาชีพของชาวชุมชนส่วนใหญ่คือ ค้าขาย รับจ้างทั่วไป และรับราชการชุมชนวัดอมรคีรีได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสะพานพระราม 8 ต้องถูกรื้อย้ายเพื่อการก่อสร้าง ประชาชนที่เดือดร้อนไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยขึ้น เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2542 โดยให้ชื่อว่า " กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนวัดอมรคีรี " มีสมาชิกจำนวน 14 ราย และเริ่มเก็บเงินออมทรัพย์ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ลักษณะที่ตั้งของชุมชนใหม่บางแวก

ที่ตั้งของโครงการ	โครงการจะทำการขอเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ 382 , 1136 แขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ กรุงเทพฯ อันเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของกรมธนารักษ์		
ขนาดที่ดิน	ประมาณ 21 ไร่ ซึ่งสามารถขอใช้เพื่อดำเนินงานตามโครงการได้ 15 ไร่		
ลักษณะทางกายภาพ	ที่ดินของโครงการ ปัจจุบันเป็นส่วนมีห้องว่าง มีความร่มรื่น เป็นธรรมชาติด้วยมีต้นไม้เป็นจำนวนมาก มีความเงียบสงบ		
	ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ที่ดินเอกชน
	ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	คลองพระยาราชมนตรี
	ทิศใต้	ติดต่อกับ	หมู่บ้านนิตยาสถ
	ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	หมู่บ้านนิตยาสถ
การคมนาคม	ทางเข้าออกหลัก ของโครงการอยู่ทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ของที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะซึ่งเป็นเส้นทางสัญจรหลักของหมู่บ้านนิตยาสถ ซึ่งเชื่อมต่อกับถนน ขอยเจริญสนิทวงศ์ 13 อันเป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างถนนเจริญสนิทวงศ์ และ ถนนกาญจนาภิเษก		

ทางเข้าออกของโครงการจะอยู่ทางด้านตะวันออก ติดกับคลองพระยา
 ราชมนตรี ซึ่งต้องทำสะพานข้ามคลองเพื่อไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอีก
 ด้าน และถนนนี้สามารถเชื่อมต่อกับถนนพุทธมณฑลสาย 1

แนวความคิดการออกแบบวางผังโครงการ

1. จัดระเบียบการวางบ้านพักอาศัยโอบล้อมพื้นที่ส่วนกลาง ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้
 อย่างทั่วถึงสามารถเชื่อมต่อกับที่ดินของกรมธนารักษ์อีก 6 ไร่ ซึ่งอาจเป็นที่ตั้งของโครงการอนาคตได้
 อีกทั้งบุคคลภายนอกยังสามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนใกล้เคียงได้อีกทาง
 หนึ่งด้วย

2. เนื่องจากต้องการให้ชุมชนมีภาพลักษณ์ที่ดี เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นจึงจัดให้มีสวน
 หย่อม ใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสวนหลังบ้าน เป็นการแทรกพื้นที่ open space เข้าไปตามแนวหลัง
 บ้าน อำนวยประโยชน์ต่อกิจกรรมขนาดย่อม ส่งเสริมความสัมพันธ์ของเพื่อนบ้านใกล้เคียง และ สวน
 หย่อมที่อยู่ตามกลุ่มบ้านพักอาศัยต่อเนื่องจากสวนหลังบ้าน สำหรับกิจกรรมของคนหมู่มากหรือกิจ
 กรรมหลากหลายประเภทขึ้น

3. บ้านพักอาศัยเน้นความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม มีขนาดกะทัดรัด และสามารถ
 ขยับขยายตามลักษณะของครอบครัวขยายได้ แต่การต่อเติมต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของชุมชน เพื่อไม่
 ให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมไม่ดี และมีความปลอดภัย

4. บ้านพักอาศัยกึ่งพาณิชย์กรรม หรือร้านค้า จัดไว้ในพื้นที่โดยรอบพื้นที่ส่วนกลางและ
 ถนนสายหลักที่มีคนพลุกพล่าน และภายหลังอาจเกิดอาคารลักษณะนี้เพิ่มขึ้นตามอุปสงค์อุปทาน บน
 พื้นที่ส่วนอื่นของโครงการ

การใช้ที่ดินในโครงการ และผังโครงการ

ในช่วงแรกของการทำงานได้มีการคาดหมายในที่ดิน 21 ไร่ของกรมธนารักษ์ ต่อมาสรุปว่า
 สามารถใช้ที่ดินได้ 15 ไร่ คือ การใช้ที่ดินแบบ A และในที่นี้ได้เสนอการใช้ที่ดิน 21 ไร่ คือ แบบ B เพื่อ
 เป็นแนวทางในอนาคต

แบบ A วางผังในพื้นที่ 15 ไร่ ประกอบด้วยที่พักอาศัยจำนวน 159 ยูนิต

ที่ดิน 15 ไร่ (6,000 ตร.วา)

เนื้อที่บ้าน 19.5 ตร.วา/ยูนิต (6.5 x 12 เมตร)

1) เนื้อที่บ้าน 159 หลัง	= 3,120 ตร.วา	52 %
2) เนื้อที่ถนนกว้าง 6 ม. ยาว 1190 ม.	= 1,785 ตร.วา	29.7 %
3) เนื้อที่ส่วนกลาง		18.3 %
เนื้อที่สาธารณูปโภคส่วนกลาง	156 ตร.วา	2.65 %
เนื้อที่ส่วนกลางในแต่ละกลุ่มบ้าน	253.5 ตร.วา	4.2 %
เนื้อที่ทางคนเดินหลังบ้าน	685.5 ตร.วา	11.45 %

แบบ B วางผังในพื้นที่ 21 ไร่ ประกอบด้วยที่พักอาศัยจำนวน 230 ยูนิต

ที่ดิน 21 ไร่ (8,400 ตร.วา)

เนื้อที่บ้าน 19.5 ตร.วา/ยูนิต (6.5 x 12 เมตร)

1) เนื้อที่บ้าน 225 หลัง	= 4,387.5 ตร.วา	52.2 %
2) เนื้อที่ถนนกว้าง 6 ม. ยาว 1355 ม.	= 2,032.5 ตร.วา	24.1 %
3) เนื้อที่ส่วนกลาง	1,980 ตร.วา	23.6 %
เนื้อที่สาธารณูปโภคส่วนกลาง	585 ตร.วา	6.8 %
เนื้อที่ส่วนกลางในแต่ละกลุ่มบ้าน	351 ตร.วา	4.3 %
เนื้อที่ทางคนเดินหลังบ้าน	1,044 ตร.วา	12.5 %

รายละเอียดการออกแบบอาคารและพื้นที่ใช้สอยต่างๆ

ถนน ถนนทางเข้าออกโครงการกว้าง 8.5 -10 เมตร

ถนนภายในโครงการมีความกว้าง 6 เมตร

ถนนรอบโครงการมีความกว้าง 7 เมตร (โดยเป็น ถนน 6 เมตรและทำคันดิน 1 เมตร)

พื้นที่ส่วนกลาง

ที่ทำการชุมชน	30 ตารางเมตร	1 หน่วย
สภกรณ์ และ ศูนย์ฝึกอาชีพ	60 ตารางเมตร	1 หน่วย
ศูนย์เด็กเล็ก	60 ตารางเมตร	1 หน่วย
ศูนย์ผู้สูงอายุ	60 ตารางเมตร	1 หน่วย

พื้นที่ใช้สอยทั้ง 4 จัดอยู่ภายในอาคาร 2 ชั้น

พื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นส่วนหย่อม และ ลานเอนกประสงค์ซึ่งสามารถใช้เป็นลานกีฬา หรือ ตลาดนัด เป็นต้น

ระบบสาธารณูปโภค

นอกจากระบบพื้นฐานที่จำเป็น คือ ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์

ระบบระบายน้ำ มีคันดินกันรอบพื้นที่โครงการ และชุดตระน้ำกลางพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่รองรับน้ำ

ระบบบำบัดน้ำเสีย โรงบำบัดน้ำเสีย อยู่ติดคลองพระยาราชมนตรี ทางทิศตะวันออก เจียงเหนือของโครงการ

ระบบดับเพลิง และควรมี หัวดับเพลิง อยู่เป็นระยะตามสมควร

ติดตั้ง โทรศัพท์สาธารณะ ดังขยะ เป็นระยะตามความเหมาะสม ควรมีเก้าอี้นั่งพัก ตามจุดต่างๆ ของสวนหย่อม

พื้นที่จัดสรร

ที่ดินแปลงละ 19.5 ตารางวา จำนวน 159 หน่วย

บ้านพักอาศัย

เป็นบ้านเดี่ยวยกใต้ถุนสูง โดยเริ่มแรกก่อสร้างเฉพาะโครงสร้างหลักและชั้นก่อน เพื่อความประหยัด โครงสร้างหลัก เป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก พื้น - ผนังสำเร็จรูป หลังคาโครงสร้างเหล็กเนื่องจากผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีระดับของรายได้และขนาดของครอบครัวที่แตกต่างกัน ทำให้ต้องออกแบบบ้านพักอาศัย 2 ขนาด 30 ตร.ม. และ 40 ตร.ม. ขนาดละ 2 แบบ เป็นทางเลือกแก่คนในชุมชน และใช้เสียงข้างมากเลือกแบบบ้านให้เหลือเพียงขนาดละ 1 แบบ เพื่อเป็นระบบระเบียบ มีความสะดวกในการก่อสร้าง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

บ้านแบบที่ 1

บ้านเดี่ยวยกใต้ถุนสูง ขนาด 30 ตร.ม. (5 ม. × 6 ม.)

มีบันไดหน้าบ้านและระเบียงขนาดเล็ก

ชั้น 1 ประกอบด้วย

- คริวและรับประทานอาหาร
- ห้องน้ำ - ส้วม 1 ห้อง
- ที่จอดรถ 1 คัน

ชั้น 2 ประกอบด้วย

- ห้องนอน 15 ตร.ม. จำนวน 1 ห้อง
- ห้องเอนกประสงค์
- ระเบียงขนาดเล็ก

บ้านแบบที่ 2

บ้านเดี่ยวยกใต้ถุนสูง ขนาด 30 ตร.ม. (5 ม. x 6 ม.)

ชั้น 1 ประกอบด้วย

- คริวและรับประทานอาหาร
- ห้องน้ำ - ส้วม 1 ห้อง
- ที่จอดรถ 1 คัน

ชั้น 2 ประกอบด้วย

- ห้องนอน 9 ตร.ม. จำนวน 2 ห้อง
- ระเบียงขนาดเล็ก

บ้านแบบที่ 3

บ้านเดี่ยว 2 ชั้น ขนาด 40 ตร.ม. (5 ม. x 8 ม.)

ชั้น 1 ประกอบด้วย

- รับแขก, นั่งเล่น หรือพื้นที่เอนกประสงค์
- คริวและรับประทานอาหาร
- ห้องส้วม 1 ห้อง
- ที่จอดรถ 1 คัน

ชั้น 2 ประกอบด้วย

- ห้องนอน 1 ขนาด 9 ตร.ม.
- ห้องนอน 2 ขนาด 10 ตร.ม.
- ห้องน้ำ-ส้วม 1 ห้อง

- พื้นที่เอนกประสงค์

บ้านแบบที่ 4

บ้านเดี่ยว 2 ชั้น ขนาด 40 ตร.ม. (5 ม. x 8 ม.)

ชั้น 1

ประกอบด้วย

- รั้วแขก, นั่งเล่น หรือพื้นที่เอนกประสงค์
- ครัวและรับประทานอาหาร
- ห้องส้วม
- ที่จอดรถ 1 คัน

ชั้น 2

ประกอบด้วย

- ห้องนอน 1 ขนาด 12 ตร.ม.
- ห้องนอน 2 ขนาด 10 ตร.ม.
- ห้องน้ำ-ส้วม 1 ห้อง
- นั่งเล่นหรือเอนกประสงค์



การปรับปรุงที่ดิน

การเคหะแห่งชาติ ขอจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เงินค่าปรับปรุงที่ดินและสาธารณูปโภค ยูนิตละ 84,000 บาท ทั้งหมด 159 หน่วย รวมเป็นเงิน 13,356,000 บาท (igr 15 ไร่) และ 230 หน่วย รวมเป็นเงิน 19,320,000 บาท (igr 21 ไร่)

กรุงเทพมหานคร

- สนับสนุนงบประมาณดังนี้
1. ปรับปรุงทางเข้าออกสายหลัก และสายรอง
 2. ศูนย์ที่ทำการชุมชน
 3. ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน
 4. ศูนย์ผู้สูงอายุ
 5. ศูนย์ฝึกอาชีพ และสหกรณ์ร้านค้า
 6. ลานกีฬาเอนกประสงค์

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)

สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อที่อยู่อาศัย หน่วยละ 150,000 บาท ให้กับกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ อัตราดอกเบี้ย 3 % ต่อปี

กรมธนารักษ์

สนับสนุนให้สหกรณ์ชุมชนเช่าที่ดินจำนวน 15 ไร่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการ เช่น โสภา (ซูพิทูลชัย) ขปิลมัมน์, สมบัติ สุพพัฒน์ และประกายรัตน์ สุขมาลชาติ (2534:15) ได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดและพบว่ามีการวิวัฒนาการดังนี้

1. การสร้างอาคารสงเคราะห์แบบแฟลต

ซึ่งภายหลังพบว่าผู้อยู่อาศัยไม่ต้องการอยู่อาศัยบนแฟลต เพราะขาดรายได้จากการขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ค่าเช่าแฟลตยังแพงกว่าค่าเช่าที่ดินในชุมชนแออัด ส่วนแฟลตที่อยู่ในห้องที่ที่ห่างจากชุมชนเดิม ผู้อยู่อาศัยต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือไกลจากแหล่งที่จะหางานทำได้ง่าย (อจิน ทรัพย์พัฒน์, 2527) จากการศึกษาของจกภกฤษณ์ นภินิตินตุงการและสินี กมลนาจิน, (2518) พบว่าผู้อยู่อาศัยประสบปัญหาการเลี้ยงชีพ เนื่องจากไม่สามารถขายของหน้าห้องพัก ครอบครัวไทยไม่เคยชินกับการอยู่อาศัยในอาคารสูง

2. การพัฒนาสมบูรณแบบ

กระบวนการพัฒนาสมบูรณแบบตามทฤษฎีการพัฒนาชุมชน หมายถึง การพัฒนาทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน เช่น ทางกายภาพ การศึกษา อาชีพ เศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุข สิ่งที่สามารถทำให้งานด้านต่าง ๆ ประสานกันได้คือ ตัวชุมชนและผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ดีที่สุด ผู้แทนชุมชนคือ กรรมการชุมชนจะต้องมีสำนึกการเสียสละสามารถเข้าใจปัญหาและรู้ถึงความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาจึงจะสามารถวางแผนพัฒนาชุมชนองค์กรชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชนที่มีศักยภาพจะสามารถประสานงานของหน่วยงานบริการที่นำมาเปลี่ยนแปลงเข้ามาให้สอดคล้องกันทุกด้าน

ดังนั้นหลักการที่เหมาะสมต่อพัฒนาคือ

- ก. ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจ เลือกแนวทางในการพัฒนาชุมชนด้วยตัวของตัวเอง
- ข. การพัฒนาดังกล่าวต้องเป็นแบบการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นความพยายามแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ค. การพัฒนาที่ต้องเริ่มจากประชาชน ภายใต้การสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมจากรัฐบาล

3. การจัดระบบชุมชนโดยการสร้างองค์กรชุมชน

ชุมชนจะต้องมีการจัดระบบชุมชน (Community Organization) ที่ดี สามารถกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการพัฒนา สร้างแบบแผนความประพฤติและปฏิบัติตนที่เหมาะสมในการปรับปรุงชุมชน เพื่อรักษาสภาพที่เกิดจากการปรับปรุงไว้ได้ตลอดไป

แนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัด จึงเป็นกระบวนการให้การศึกษาเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนสามารถพัฒนาตนเองต่อไปได้ โดยก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's

Participation) เช่น วมกันค้นหาปัญหาและความต้องการ เรียงลำดับความสำคัญของปัญหาพร้อมกับผู้ปฏิบัติงานในชุมชน (Organizer) เช่น เจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นแล้ววิเคราะห์สาเหตุและแนวทางที่จะนำมาใช้แก้ปัญหา มีส่วนในการวางแผน ดำเนินการตามแผนและติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกัน

การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนแออัด เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของสังคมไทย จะพบว่ามีความชัดเจนในการเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือ กล่าวคือลักษณะของสังคมไทยในชนบท เมื่อบุตรชายหรือบุตรสาวแต่งงานจะมีการตั้งถิ่นฐานในผืนแผ่นดินของพ่อแม่ ซึ่งมักเป็นพ่อแม่ฝ่ายหญิง จึงพบว่าบ้านแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์เป็นญาติสนิท และแบบแผนนี้ได้ก่อตัวขึ้นในชุมชนแออัด เนื่องจากการอพยพเข้าเมืองของคนชนบทความสัมพันธ์เช่นเครือญาติจึงยังคงอยู่ ดังนั้นการร่วมมือกันจึงเป็นสิ่งที่ค่อนข้างจำเป็นสำหรับความเป็นอยู่ในชุมชน เนื่องจากในชุมชนมีปัญหาที่ต้องเผชิญและเป็นปัญหาที่กำหนดวิถีชีวิตของคนในชุมชนในอนาคต

ในชุมชนแออัดสภาพการร่วมมือแบบมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 5 ระดับคือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาพร้อมกับผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางต่างๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกับผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม

4. มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม ปรากฏการณ์ที่พบเสมอคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่ 4 เท่านั้น แต่ในระดับ 1,2,3,5 ขาดหายไป แท้จริงแล้วการมีส่วนร่วมในระดับ 1,2,3 เป็นหัวใจของการพัฒนาเพราะขั้นตอนทั้ง 3 เป็นขั้นตอนที่เสริมสร้างให้ประชาชนสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (เบญจมาศ สอนศิลป์พงศ์, 2530:36)

วิธีการหนึ่งที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหานี้คือ การจัดตั้งองค์กปรประชาชน ในการพัฒนา ซึ่งถือว่าเป็นการยอมรับว่าประชาชนมีศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ มีคุณค่าเท่าเทียมกัน ตลอดจนสิทธิความสามารถของเขา (อศิน รพีพัฒน์, 2525 : 153-154) ถือว่าเป็นการตอบสนองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่กระจายอำนาจสู่ปวงชน เป็นกระบวนการสร้างผู้นำหรือตัวแทนแท้จริงของประชาชน ถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรทางสังคมที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 3 - 10 สรุปภาพรวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดริมคลอง

หน่วยงาน	บทบาท	แนวทางการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด	ตัวอย่างการดำเนินการปรับปรุง
1. การเคหะแห่งชาติ	ผู้พัฒนาโครงการ (DEVELOPER)	1. การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ กคช. พัฒนา ที่อยู่ใหม่และให้ ผู้อาศัยซื้อหรือเช่าระยะยาว	1. โครงการร่มเกล้า 1-10 2. โครงการสุวรรณประสิทธิ์ 3 3. โครงการแก้วนิมิตร 4. โครงการดวงพิทักษ์
		2. จัดให้เข้าอยู่อาศัยในเฟลต โดยจ่ายค่าเช่าเป็นรายเดือน	
		3. ประสานประโยชน์ทางที่ดิน กคช. เป็นตัวกลาง เจรจาให้เจ้าของที่ดิน ขายที่ดินบางส่วนให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูกลง และ กคช. จัดแบ่งให้ ผู้อาศัยผ่อนชำระ	1. โครงการคลองเตย 70 ไร่ 2. โครงการวัดลาดบัวขาว
		4. การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม กคช. ซื้อที่ดินจากเจ้าของ และทำการแบ่งแปลงที่ดินและให้คำแนะนำในการออกแบบปรับปรุง ที่อยู่อาศัยผู้อาศัย ผ่อนชำระค่าที่ดิน	1. โครงการขอยี่น้ำเงิน 2. โครงการวัดไผ่ตัน

หน่วยงาน	บทบาท	แนวทางการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด	ตัวอย่างการดำเนินการปรับปรุง
2. สำนักพัฒนาชุมชน กทม.	ผู้ประสานงานระหว่าง หน่วยงานของรัฐและผู้ สนับสนุนโครงการ (Government Organizer And Advocation)	<ol style="list-style-type: none"> 1. สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาชุมชน <ul style="list-style-type: none"> - การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม - ส่งเสริมอาชีพ - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2. จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน 3. สนับสนุนด้านการศึกษาและการสาธารณสุข 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ศูนย์ฝึกอาชีพ กรุงเทพมหานคร 2. โรงเรียนและศูนย์อนามัย กรุงเทพมหานคร
3. องค์กรพัฒนาเอกชน	ผู้ประสานงานชาวบ้าน (Community Organizer)	<ol style="list-style-type: none"> 1. แก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยและสิทธิทางกฎหมาย 2. อบรมผู้นำชาวบ้านในด้านต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ร้านค้าการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด เป็นต้น 3. กิจกรรมด้านการศึกษาและสาธารณสุข เช่น โครงการห้องสมุด โครงการพัฒนาเด็กอ่อน เป็นต้น 	ชุมชนได้สะพาน
4. องค์กรการเงินสำนักงาน พัฒนาชุมชนเมือง	ผู้สนับสนุนด้านการเงิน (Financier)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ก่อตั้งองค์กรการเงินลักษณะต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์กลุ่มสหกรณ์ 2. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และธุรกิจชุมชน 3. ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนสามารถวางแผนงานพัฒนาชุมชนได้อย่าง ต่อเนื่อง 4. ส่งเสริมสนับสนุนการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีอันได้แก่ องค์กร ชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชนและ นักวิชาการ 	กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน

หน่วยงาน	บทบาท	แนวทางการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด	ตัวอย่างการดำเนินการปรับปรุง
5. องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน	เป็นเครือข่ายชุมชน (Community Network)	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาของชุมชน 2. ประสานงานกับหน่วยงานภายนอกในการทำงานพัฒนา 	<p>ชุมชนเพชรคลองจั่น</p> <p>ชุมชนชอยเซ่งกี</p>
6. หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน	เจ้าของที่ดินที่ชุมชนอาศัยอยู่ (Land Owner)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กรมธนารักษ์ : ให้เช่าพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบตามขีดความสามารถ โดยดูความต้องการของผู้เช่าอาศัยเป็นส่วนใหญ่ 2. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ <ul style="list-style-type: none"> ● กรณีใส่รั้วชดเชยเบื้องต้นร้อยละ80 ของราคาประเมินสิ่งปลูกสร้าง ● กรณีไม่ชดเชยจะสร้างอาคารในที่ดินนั้นและให้สิทธิ์ผู้อาศัยเช่าในระยะยาวโดยไม่เก็บเงินค่าก่อสร้าง แต่เสียค่าเช่าตามธรรมเนียม 3. กรมการศาสนา <ul style="list-style-type: none"> ● เปิดประมูลให้เอกชนเข้ามาทำการพัฒนาที่ดินภายใต้สัญญาเช่าระยะยาว ● จ่ายเงินชดเชย และสร้างแฟลตให้เช่าราคาถูก 4. การท่าเรือแห่งประเทศไทย <ul style="list-style-type: none"> ● สร้างแฟลตในที่ดิน ● มอบที่ดินให้กคช.พัฒนา 5. การรถไฟแห่งประเทศไทย <ul style="list-style-type: none"> ● จ่ายค่าชดเชยตามประเภทและขนาดอาคาร 	<ol style="list-style-type: none"> 1. โครงการชุมชนไม้สิงโต 2. โครงการคลองพลับพลา 3. โครงการสามยอด 4. โครงการเทพประทาน <ol style="list-style-type: none"> 1. ตึกแถวบริเวณตลาดเฉลิมโลก 2. ตึกแถวบริเวณมีนบุรี <ol style="list-style-type: none"> 1. ชุมชนบริเวณท่าเรือคลองเตย <ol style="list-style-type: none"> 1. ที่ดินของการรถไฟฯ

3.4 แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

โดยศึกษาจากความต้องการของมนุษย์เป็นพื้นฐานจากนักวิชาการหลายท่านพอสรุปได้ดังนี้ Carlos A. Mallman ได้กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ว่า ควรเริ่มจากเป้าหมายของการพัฒนาว่า ควรจะแสดงให้เห็นลักษณะความพอใจในความต้องการที่มีทิศทางอย่างชัดเจนและต้องกระจายความพอใจนั้นอย่างยุติธรรมแก่ทุกคนในสังคม (อนันต์ เกตุวงศ์, 2532 : 15)

Karl Marx กล่าวว่าในสังคมที่มีความแตกแยก ความรู้สึกนึกคิดทั้งหลายจะถูกกลดลงไปสู่ความรู้สึกของการมีและของการเป็นเจ้าของ ดังนั้นความต้องการจึงถูกกลดลงไปสู่ระดับที่พอใจในความรู้สึกของการมีเท่านั้น (อนันต์ เกตุวงศ์, 2532 : 22)

Abraham M. Maslow (สุริยวดี หุ่นพยนต์, 2528 : 33) ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับแรงจูงใจของการกระทำของมนุษย์ไว้หลายประการและได้อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานที่เกิดขึ้นจากความพึงพอใจ ความต้องการเหล่านั้นถูกจำกัดลำดับชั้นของความต้องการจากน้อยไปหา มาก เมื่อความต้องการใดเกิดขึ้นแล้วไม่ได้รับการบำบัดเพียงพอ ความต้องการเหล่านั้นก็ยังคงอยู่และจะเป็นแรงขับที่มีพลังผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมโน้มไปทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้นอยู่เสมอ

ความต้องการพื้นฐานที่ทำให้คนเราแสดงพฤติกรรมต่างๆ มีอยู่ 5 ประการและแยกออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย ถือเป็นความต้องการขั้นแรกสุด
2. ความต้องการความปลอดภัย
3. ความต้องการความรักและการยอมรับ
4. ความต้องการการยกย่องนับถือจากคนอื่นหรือมีเกียรติในสังคม
5. ความต้องการประสบความสำเร็จ

D.P.Ghai ได้กล่าวถึงความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ไว้ 5 กลุ่มใหญ่คือ อาหาร ที่อยู่ อาศัย เครื่องนุ่งห่ม สุขภาพอนามัยและการศึกษา แต่สำหรับการพัฒนามนุษย์ไม่ควรจะจำกัดอยู่ที่ ความพอใจพื้นฐานควรมีความต้องการหรือความมุ่งหมายหรือค่านิยมอื่นๆ(อนันต์ เกตุวงศ์, 2532 : 23)

Paul P. Streeten ได้กล่าวถึงความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ว่ามนุษย์ทุกคนควรมีโอกาสมีชีวิตอยู่จนแก่เฒ่า และได้รับบริโภคสินค้าและบริการพื้นฐานบางอย่างในระดับหนึ่ง เป้าหมายหลักของการพัฒนาคือมุ่งกำจัดความยากจน

Maureen A.Lewis ได้กล่าวถึงความต้องการพื้นฐานคือ

1. ควรให้ได้บริโภคเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม
2. ควรให้บริการด้านน้ำสะอาด สุขาภิบาล สาธารณสุข การวางแผนครอบครัว
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อตัวของเขาเอง (อนันต์ เกตุ

วงศ์, 2532 : 24)

จากการศึกษารูปแบบของชุมชนแออัดที่พึงปรารถนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร โดย โสภกา (ชูพิกุลชัย) ขปิลมันน์, สมบัติ สุพัตชัย และประกายรัตน์ สุขุมาลชาติ (2534) สามารถสรุปถึงสภาพชุมชนที่พึงปรารถนาดังนี้

1. มีสภาพครอบครัวที่พึงปรารถนา อันได้แก่ การมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง มีเครื่องใช้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อให้อยู่ได้ มีน้ำดื่มน้ำใช้ มีไฟฟ้า มีอาชีพที่แน่นอนเพื่อรายได้ที่มั่นคง นอกจากนี้สมาชิกในครอบครัวควรมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ต้องการให้ลูกมีโอกาสได้เรียนหนังสือสูงๆ ต้องการความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน ต้องการให้ลูกมีความรับผิดชอบและเข้าใจพ่อแม่มากขึ้น

2. มีสภาพชุมชนที่พึงปรารถนาคือ ให้ปัญหาอาชญากรรมลดลง ต้องการให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าและสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้น ให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่ออนาคตของเด็กในชุมชนและเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ต้องการให้มีการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กขึ้นในชุมชนให้เพียงพอ และจัดตั้งโรงเรียนในชุมชน ให้มีผู้ดูแลชุมชนที่เข้าใจความต้องการของสมาชิกในชุมชนและมีการจัดตั้งกลุ่มป้องกันอัคคีภัยและน้ำท่วมขังน้ำ

3. มีความร่วมมือช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐและเอกชนอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดสภาพชุมชนที่พึงปรารถนา อันได้แก่ การแก้ไขปัญหาน้ำเน่า ฝุ่น ความต้องการป้อมยาม/ตำรวจประจำชุมชน ความต้องการที่ดินเพื่อให้สมาชิกในชุมชนเช่าซื้อ ความต้องการห้องสมุดประจำชุมชน ความต้องการหน่วยงานอาชีพ ให้มีการขายสินค้าถูกเพื่อช่วยค่าครองชีพ มีคลินิกพยาบาลของรัฐในชุมชน ต้องการสนามเด็กเล่น ให้มีโทรศัพท์สาธารณะ ไฟฟ้าตามทางเดินและให้มีการดูแลเรื่องการจัดเก็บขยะ

สิ่งที่น่าสนใจเพิ่มเติมจากการศึกษานี้คือ ครอบครัวส่วนใหญ่ในชุมชนต้องการให้วีการฟื้นฟูสภาพจิตใจของคนในชุมชนและฟื้นฟูทางด้านศีลธรรม

4. ให้มีการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างหัวหน้าครัวเรือนกับกรรมการชุมชน ต้องการผู้ดูแลที่ใกล้ชิดและเข้าใจความต้องการของสมาชิกในชุมชน

3.5 แนวความคิดและทฤษฎีการย้ายที่อยู่อาศัย

ฉัตรชัย พงศ์ประยูร (2527 : 97-101) อธิบายถึงสาเหตุการย้ายที่อยู่อาศัยว่า มีปัจจัยที่เป็นมูลเหตุได้แก่

1. ความจำเป็นต้องย้ายออกจากที่อยู่เก่าด้วยเหตุผลนานาประการ เช่น ถูกไล่ที่ ถูกไล่ออกตลอดจนไม่สามารถเสียดำเช่าได้
2. เกิดจากความจำเป็นในการปรับฐานะทางสังคม เช่น แต่งงาน ตายหรือหย่าร้าง เปลี่ยนงานใหม่ หรือรายได้ของครอบครัวเปลี่ยนไป

3. ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไป อันอาจเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมบางอย่างภายในบ้านเปลี่ยนไป เช่น ขนาดครอบครัวใหญ่ขึ้น

4. เกิดจากแรงดึงดูดของย่านที่อยู่อาศัยอันเกิดในแถบชานเมืองเป็นตัวดึงดูด

สำหรับสาเหตุใน 2 ประการแรกอาจจัดเรียกว่าเป็นการย้ายแบบถูกบังคับ (Forced moves) ส่วน 2 ประการหลังเป็นแบบสมัครใจ (Voluntary moves)

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแรงกระตุ้นอันช่วยให้เกิดการย้ายที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยแรงกระตุ้น 2 ประการคือ

1. แรงกระตุ้นที่ไม่พึงปรารถนา

1.1 ขนาดของที่อยู่อาศัย กล่าวคือไม่พอใจที่อยู่อาศัยเก่า ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในวัยเริ่มต้นและวัยชรา วัยเริ่มต้นสมาชิกครอบครัวจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนวัยชราจำนวนสมาชิกลดลง อาจต้องมีการปรับขนาดของบ้านให้พอดีกับความต้องการ

1.2 ราคาที่อยู่อาศัย ทั้งตัวบ้านและที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราคาที่เข้าบ้านอยู่ถ้าราคาค่าเช่าแพงขึ้นเรื่อยๆ ก็อาจมีการย้ายที่อยู่ใหม่

1.3 สภาพที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ผู้ที่ตกอยู่ในสภาพที่ไม่พึงปรารถนา เช่น ความสะอาด สิ่งรบกวน ก็คงอยากที่จะหาที่อยู่ใหม่

1.4 ความสะดวกในการเข้าถึง ความสะดวกในการเรื่องการเดินทางไปทำงาน ทำธุรกิจตลอดจนรับบริการต่างๆ เป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้คนย้ายที่อยู่ใหม่ แต่ในขณะเดียวกันถ้าอยู่ใกล้ใจกลางเมืองเกินไปก็อาจไม่เหมาะเพราะอาจมีเสียงรบกวน ซึ่งเป็นเรื่องต่างจิตใจและพฤติกรรมของแต่ละคน

1.5 องค์ประกอบทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป เช่น โครงสร้างประชากรในละแวกเปลี่ยนไป อาจมีการย้ายถิ่นเข้ามามาก พวกที่ย้ายเข้ามามีฐานะที่ลำบากกว่าพวกที่อยู่เก่าหรือสภาพสาธารณูปโภคกำลังอยู่ในสภาพที่แย่งลง ซึ่งทำให้ผู้อยู่อาศัยก่อนต้องพิจารณาปรับตัวโดยการย้ายที่อยู่ได้

2. แรงกระตุ้นอันพึงปรารถนา

2.1 ความหวังเรื่องการกินดีอยู่ดี เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดจากความต้องการความสะดวกสบายทางวัตถุ

2.2 ความหวังชื่อเสียงทางสังคม ส่วนมากเกิดจากวิถีชีวิตในอาชีพที่ประกอบและชุมชนที่อาศัยอยู่

2.3 ความหวังเกี่ยวกับครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเติบโตของเด็กๆ สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัย

2.4 ความหวังเกี่ยวกับชุมชน ต้องการที่จะได้อยู่ในชุมชนที่มีระดับเดียวกับตน Willekens (1982) กล่าวว่า การย้ายที่อยู่อาศัยเป็นผลของกระบวนการตัดสินใจของบุคคล หรือครัวเรือน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การพิจารณาโอกาสที่จะย้าย เนื่องจากความไม่พอใจในที่อยู่ปัจจุบัน
2. การกำหนดเวลาที่จะย้าย
3. การกำหนดรูปแบบการย้าย
4. การตัดสินใจเลือกท้องถิ่นปลายทาง
5. การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในท้องถิ่นปลายทาง เช่น จะไปอาศัยอยู่อย่างไร ประกอบอาชีพ

อะไร อยู่นานเท่าไร เป็นต้น

Van Arsdol, Sabagh and Butter (1968) แบ่งกระบวนการย้ายที่อยู่อาศัยเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. การเลือกที่จะย้าย (Choice to move) เป็นผลมาจากความไม่พอใจสภาพความเป็นอยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน ซึ่งบางคนมีความคิดต้องการที่จะย้ายไปสู่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า
2. การวางแผนที่จะย้าย (Plan to move) เป็นขั้นตอนที่พิจารณาถึงเงื่อนไขต่างๆ เช่น ท้องถิ่นปลายทางที่จะย้าย รูปแบบของการย้าย ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย เป็นต้น
3. พฤติกรรมที่เกิดตามมา (Subsequent Behavior) คือการตัดสินใจย้ายหรือไม่ย้าย Speare, Goldstien and Frey เห็นว่า การย้ายที่อยู่อาศัยเป็นผลมาจากกระบวนการตัดสินใจที่พิจารณาอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งกระบวนการนี้ออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ความต้องการที่จะย้าย (Desire to consider moving) เป็นผลมาจากความไม่พอใจต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ในที่อยู่เดิม เช่น ลักษณะที่อยู่อาศัย งานที่ทำ เพื่อนบ้าน ตลอดจนสภาพแวดล้อมอื่น ๆ และความไม่พอใจต่อสิ่งต่างๆ จนเกินขีดระดับที่จะทนได้

2. การเลือกทำเลที่อยู่ใหม่ (Selection of an alternative location) โดยประเมินผลประโยชน์จากท้องที่ที่ให้ผลประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเป็นการประเมินแบบอัตวิสัย (Subjective) ที่อาจแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ ความรู้ การรับรู้ข่าวสารในท้องที่ใหม่

3. การตัดสินใจย้ายที่อยู่ (Decision to move or to stay) ผู้ย้ายจะประเมินผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเปรียบเทียบระหว่างท้องที่ใหม่และท้องที่เดิม ตลอดจนพิจารณาระยะทาง ค่าใช้จ่ายและความสามารถในการเคลื่อนย้าย ซึ่งการตัดสินใจย้ายมักเกิดขึ้นเมื่อไม่พอใจในที่อยู่เดิม ประกอบกับมีการคาดหวังในผลประโยชน์จากที่อยู่ใหม่และสามารถเสียค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายได้ กรณีไม่สามารถเสียค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายได้มักจะตัดสินใจอยู่ในที่เดิมต่อไปหรือพิจารณาท่าใหม่

Rossi (1955) ได้ให้ความหมายของการย้ายที่อยู่อาศัยว่า เป็นความปรารถนาของบุคคลที่อยากจะย้ายที่อยู่ โดยไม่คำนึงถึงความคาดหวังหรือความสามารถในการย้าย กล่าวคือ ความต้องการย้ายเป็นความรู้สึกที่อยากจะย้าย เนื่องจากความไม่พอใจในสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมปัจจุบัน เช่น ที่อยู่อาศัยคับแคบ ไม่พอใจเพื่อนบ้าน ไม่พอใจงานที่ทำ ฯลฯ แต่โอกาสที่จะย้ายหรือไม่ขึ้นอยู่กับวิสัยความสามารถของแต่ละบุคคล เช่น ค่าใช้จ่ายในการย้าย การมีงานทำ การรับรู้ข่าวสารในที่อยู๋ใหม่ ตลอดจนลักษณะส่วนตัวของผู้ต้องการย้ายด้วย

โดยทั่วไปบุคคลจะมีความผูกพันกับที่อยู่อาศัยของตนเอง งานที่ทำ เพื่อเอื้อบ้าน ญาติพี่น้อง และสังคมรอบตัว ความผูกพันกับสิ่งเหล่านี้จะแสดงออกในรูปของความพอใจในระดับมากน้อยต่างกัน ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่มีความพอใจในสภาพที่อยู่ปัจจุบันจะไม่คิดย้ายที่อยู่ แม้ว่าเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการย้ายไปอยู่ที่ใหม่ก็ตาม ดังนั้นความต้องการย้ายที่อยู่อาศัยจึงเป็นปัจจัยแรกของกระบวนการตัดสินใจ

3.6 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

Wingo (Lowdow Wingo, Jr. 1961) กล่าวว่า การที่บุคคลจะเลือกทำเลที่พักอาศัยที่ใดนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยการเดินทางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน นอกจากนี้ยังพบว่า นับวันจะมีผู้อยู่อาศัยย้ายเข้าไปอยู่ใกล้แหล่งงานมากขึ้น

Park, Burgess and Mc.Kenzie (1975 : 53-54) เป็นกลุ่มที่ให้ความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป จากการศึกษาพบว่า การเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยนั้นจะสัมพันธ์กับรายได้เป็นหลัก เพราะจะสะท้อนถึงความสามารถในการซื้อโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าผู้มีรายได้สูงจะอยู่ชานเมืองออกไป เพราะสามารถจัดหาพื้นที่อยู่อาศัยได้มากกว่าเดิม มีความเป็นส่วนตัวมากกว่า การที่ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องระยะทางการเดินทางไปทำงานนั้น เพราะเห็นว่าเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการเดินทางไปทำงานในเมืองได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ Richard F.Muth (1969) ที่ให้เหตุผลว่าการที่ผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง (CBD) เพราะต้องการความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย ต้องการอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นน้อย มีสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะอยู่อาศัยใกล้ศูนย์กลางเมืองเพื่อสะดวกในการเดินทางไปทำงาน

Button (1976) ได้ค้นพบว่าผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มจะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเพื่อนบ้าน โดยมองในแง่สังคมและการอยู่ร่วมกัน

Claire กล่าวว่า นอกจากจะให้ความสำคัญทางด้านสภาพแวดล้อมและการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยต้องขึ้นอยู่กับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นสำคัญด้วยเพราะจะทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับบริการทางสังคมที่ดี

B.M.Moriarty (1975 : 285) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกทำเลที่ตั้งว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจประกอบด้วย รายได้ของผู้อยู่อาศัย ราคาของที่อยู่อาศัย ส่วนปัจจัยทางด้านสังคมจะสัมพันธ์กับกลุ่มที่มีความต้องการและลักษณะนิสัยที่เหมือนกัน

Brian Goodal (1974) เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ได้แก่

1. รายได้ (Income) รายได้ ความพอใจ และการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย จะมีความสัมพันธ์กันยิ่งขึ้น เมื่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยมากขึ้นเท่าใด โอกาสของการเลือกชนิดของบ้าน ที่ตั้งและความพอใจในสิ่งที่ชอบ ก็จะได้รับผลกระทบสนองมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งความสามารถในการจ่ายเพื่อสิ่งที่ดีกว่าใหม่กว่า และที่ตั้งที่อยู่อาศัยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้มากที่สุดจะเป็นตัวตัดสินที่สำคัญสำหรับการกระจายตัวของประชากรในเมือง

2. การเข้าถึงแหล่งงาน (Job Access) การกระจายตัวของแหล่งงาน อาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยของประชากรมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ครอบครัวจะต้องพิจารณาระหว่างความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานของหัวหน้าครอบครัวกับความเป็นไปได้หลายด้านที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปที่ทำงาน ราคาที่ดินที่เหมาะสม ความต้องการด้านอื่นๆ ในการติดต่อกับเมืองและสิ่งที่น่าสนใจต่างๆ ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่มีความได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจ คือ ที่ตั้งที่อยู่ใกล้แหล่งงาน เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่ำ อย่างไรก็ตามในที่ซึ่งการเข้าถึงแหล่งงานเป็นปัจจัยเดียวที่ถูกพิจารณา ราคาและค่าเช่าของที่อยู่อาศัยจะลดลงเมื่อระยะทางเพิ่มขึ้นจากแหล่งงาน

3. สภาพครอบครัว (Family Status) การมีเด็กอยู่ในครอบครัว มีผลสะท้อนสำคัญต่อการใช้พื้นที่ของครอบครัว ยังมีสัดส่วนของเด็กมากเท่าไร ก็ยังเป็นเครื่องกระตุ้นให้ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้โรงเรียนที่มีมาตรฐานการศึกษาที่ดีก็ได้รับความสนใจในการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยด้วย ส่วนครอบครัวที่ไม่มีเด็กมักชอบความสะดวกสบายในการเข้าถึงสิ่งซึ่งน่าพอใจของเมืองและพอใจอยู่ในบ้านที่มีพื้นที่เล็กกว่า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางเมือง

4. ปัจจัยอื่นๆ (Other Factors) นอกจากรายได้ การเข้าถึงแหล่งงานและสภาพครอบครัวแล้ว การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ ชนชั้นหรือแม้กระทั่งพื้นที่เมืองที่มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ก็อาจมีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

Jay Siegel (Hirsch, 1975 : 436) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยว่ามี 3 ประการ คือ

1. ความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility)
2. คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะทางสังคมของชุมชน สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ บริการสาธารณะสำหรับชุมชน ความพึงพอใจที่ได้รับจากที่ตั้งนั้น เป็นต้น

3. ลักษณะที่ดินที่ใช้ในการปลูกบ้านและทำเลที่ตั้ง

William Alonso (Murphy, 1975 : 436) กล่าวว่า การเลือกบริเวณที่ตั้งที่พักอาศัยควรพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการคือ

1. ราคาของที่พักอาศัย ซึ่งสัมพันธ์กับรายได้และความสามารถในการจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยนั้น
2. รูปแบบของที่อยู่อาศัย ที่ก่อให้เกิดความพอใจแก่ผู้อยู่อาศัยซึ่งจะสัมพันธ์กับขนาดครอบครัวและสภาพภาพการสมรสด้วย
3. ที่ตั้งของที่อยู่อาศัย จะสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและระยะห่างจากที่ทำงานด้วย

มานพ พงศทัต (2527) กล่าวว่า ปัญหาเรื่องที่ตั้งที่พักอาศัยมักจะควบคู่ไปกับปัญหาการเดินทาง โดยที่ถ้า คนจะต้องมีที่อยู่อาศัยและที่ทำงานคือจะต้องมี WORK PLACE AND LIVE PLACE และจะต้องเดินทางติดต่อกันระหว่างพื้นที่ 2 แห่งนี้ ในเมืองที่มีการกระจายตัวในแนวราบ เช่น กรุงเทพมหานครนี้ เป็นการแยกที่อยู่อาศัยออกไปอยู่ชานเมืองและนอกเมือง ออกไปไกลจากแหล่งงานทำให้เกิดปัญหาของที่ตั้งระหว่าง 2 แห่งนี้ โดยที่มึนักผังเมืองบางท่านกล่าวว่า LIVE WHERE YOU WORK WHERE YOU LIVE นั่นคือ เราจะต้องอยู่ใกล้กับที่ทำงาน ที่ตั้งของทั้งสองแห่งนี้จะต้องติดกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุดที่จะทำได้

สมชาย เตชะพรหมพันธ์ กล่าวว่า การตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งที่พักอาศัยตัวกำหนดโดยทั่วไปจะมาจากลักษณะดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาของชีวิต เพราะในช่วงเวลาของชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงในหลายลักษณะ เช่น วัยเด็ก วัยทำงาน วัยมีครอบครัวและวัยชรา ทำให้การตัดสินใจเปลี่ยนไปตามวัยและความคิด
2. สภาพทางสังคม เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา เชื้อชาติ วัฒนธรรมและความเป็นอยู่อื่น ๆ ประชากรที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกันจะแยกออกจากกันมากกว่ามารวมกัน
3. ภาวะของอาคารและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมองในแง่ความเหมาะสมกับขนาดครอบครัว การออกแบบและประโยชน์ใช้สอย ภาวะแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรม ระยะทางไปทำงานในด้านการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั้น สมชาย เตชะพรหมพันธ์ อธิบายว่าจะมีรูปแบบการกระจายตัวในลักษณะต่าง ๆ คือ

- 1) กระจายตัวตามขอบของศูนย์กลางทางธุรกิจการค้าของเมือง และอาจแทรกอยู่ด้านหลังของย่านการค้าในเขตศูนย์กลางธุรกิจการค้า
- 2) กระจายตัวในบริเวณที่สามารถให้บริการขนส่งได้สะดวก
- 3) กระจายตัวในบริเวณที่เข้าถึงลำบาก เช่น บริเวณพื้นที่ตามยอดหรือมีทางเข้าออกไม่ได้โดยทั่วไปและจะเป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำเพราะสอดคล้องกับความสามารถในการเช่า หรืออยู่อาศัย
- 4) กระจายตัวอยู่ตามที่ดินของรัฐ และเอกชนที่ปล่อยให้ว่างเปล่า

ดังนั้นพอจะสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยว่าจะตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึงหรือความสามารถในการเดินทาง
2. ความใกล้ของแหล่งงานและบริการ
3. รายได้ของผู้อยู่อาศัย
4. สภาพแวดล้อมทางสังคมและเพื่อนบ้าน
5. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
6. ขนาดของครอบครัว
7. ราคาของที่อยู่อาศัย

3.7 แนวคิดการพัฒนาและกระบวนการแก้ไขปัญหาของชุมชน

ในการแก้ไขปัญหของชุมชนมักดำเนินการในรูปของกลุ่ม หรือองค์กรชุมชนทั้งที่มีอยู่เดิมหรืออาจจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไข้ปัญหา ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนทำหน้าที่แก้ไข้ปัญหาต่างๆ การแก้ไข้ปัญหาโดยระบบกลุ่ม มีประสิทธิภาพที่ดีกว่าการแก้ไข้ปัญหาโดยปัจเจกบุคคลตามลำพัง เพราะกลุ่มจะให้หนทางแก้ไข้ปัญหาที่ดีและหลากหลายกว่า ทั้งรวมของแหล่งทรัพยากรในการแก้ไข้ปัญหา ดังนั้นในการใช้กระบวนการแก้ไข้ปัญหาของชุมชน ต้องพิจารณาจากประเด็นขององค์กรชุมชนเป็นหลัก ผู้คัดเลือกรูปแบบ (Model) กระบวนการแก้ไข้ปัญหาเป็นสิ่งจำเป็น ในการศึกษาถึงกระบวนการในความหมายของตัวมันเองย่อมหมายถึงสิ่งที่เป็นนามธรรม ไม่หยุดนิ่งหรือมีการเคลื่อนไหวเป็นพลวัต (Dynamics) และเราจะไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาใด ๆ ได้ ถ้าปราศจากความเข้าใจในความจริง ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการแก้ไข้ปัญหาชุมชน จากความร่วมมือกันของคนในชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ กระบวนการแก้ไข้ปัญหาอาจไม่เกิดขึ้นถ้าสมาชิกในชุมชนไม่มีความรู้สึกว่ปัญหาร่วมกัน และระดับความรุนแรงของปัญหาก็จะส่งผลต่อความรู้สึกว่ปัญหาคควรได้รับการแก้ไข้

หลักการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย

1. หลักการมีส่วนร่วม เสริมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน

2. หลักความสมดุลย์ของการพัฒนา ควรคำนึงถึงความสมดุลย์ของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพราะการพัฒนาทั้งสามประการ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด การจะเน้นด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปจนนั้น ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยลักษณะและความเข้มข้นของปัญหา ที่แต่ละชุมชนเผชิญอยู่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เสียเปรียบและกลุ่มคนยากจนในชุมชนที่จะพัฒนาตนเองให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกอื่น ๆ ในชุมชน

3. หลักการพึ่งตนเอง ประชาชนจะต้องมีอิสระ ในการคิดตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากร และภูมิปัญญาภายในชุมชนให้ได้มากที่สุด ซึ่งหากมีโอกาสได้เรียนรู้และปฏิบัติมากขึ้น ก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นและความรู้สึกที่จะพึ่งตนเองให้สูงขึ้น จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในท่าทีของประชาชน จากความเพิกเฉยไม่สนใจใยดี หรือไม่กล้าที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวต่าง ๆ ของตนและชุมชน ก็จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาที่มีผลต่อการดำรงชีวิต ซึ่งจะนำชุมชนไปสู่การพัฒนาที่มีความยั่งยืนได้ (Sustainable Development)

4.หลักความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้แต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นของตนเอง ที่ยังมีการหน้าที่ (function) ที่ตั้งงามต่อชีวิตชุมชน (ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2535 : 68-69)

อรรถัย อางอ่ำ (2531 : 12-13) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ชุมชนแข่งกี” : วิถีชีวิตและกระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเอง ได้ค้นพบว่าในปัญหาที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้น ชุมชนจะต้องมีการรวมตัวกัน เป็นองค์กรที่ถูกตั้งตามกฎหมาย โดยผ่านการกระตุ้นและการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกต่างๆ ในกระบวนการทำงานร่วมกันโดยจะต้องเผชิญตัวแปรและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากภายในและภายนอกชุมชน

เงื่อนไขภายในชุมชน ได้แก่

1. เงื่อนไขด้านวัฒนธรรม ค่านิยม ความเคยชิน
2. ความเชื่อเงื่อนไขด้านความรู้ การรับรู้ และทัศนคติของชาวชุมชน
3. เงื่อนไขด้านความสัมพันธ์ของชาวชุมชน
4. เงื่อนไขด้านการเมืองและผู้นำของชุมชน
5. เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ

เงื่อนไขภายนอกชุมชน ได้แก่

1. เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ของศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (เช่นจำนวนและความรู้ความสามารถของบุคลากรทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น ความสัมพันธ์ภายในทีมงาน)
2. เงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆด้านนโยบาย กฎระเบียบ
3. จำนวนและความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะความรู้ความเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง ฯลฯ ซึ่งมีทั้งเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ โดยใช้มิติของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องกับมุ่งเน้นถึงกระบวนการพัฒนาตามความเป็นจริง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2523 : 10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การพัฒนาชุมชน คือการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของสภาพชุมชนที่เป็นอยู่ (สภาพที่ไม่พึงปรารถนาไม่ดั่งาม) ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (สภาพที่พึงปรารถนาที่ดั่งามหรือเจริญ) อันเป็นเป้าหมายที่ชุมชนตั้งไว้" และได้สรุปว่าการพัฒนาชุมชน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงชุมชนโดยการวางแผน (Planned Community Change) นั้นเอง

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2525 : 3-5) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนเป็น 2 ด้าน คือการพัฒนาชุมชนในความหมายของงาน และในความหมายของหลักและวิธีการทำงานโดยได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาชุมชนโดยทั่วไป หมายถึง ลำดับขั้นตอน (Set of actions) ที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่ง เป็นความก้าวหน้าตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะประชาชนในชุมชนนั้น ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน มาร่วมวิเคราะห์สถานการณ์ กำหนดความต้องการและตัดสินใจปฏิบัติการ เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ต่างๆ ให้เป็นไปในทางที่ต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ "กระบวนการของการกระทำทางสังคมที่ประชาชนในชุมชนมักกำลังกัน เพื่อวางแผนและลงมือปฏิบัติโดยระบุถึงปัญหาและความต้องการของบุคคล และของชุมชนรวมกลุ่มเพื่อวางแผนแก้ไขปัญหานั้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชนนั้นให้มากที่สุด หน่วยงานอื่น ๆ จะให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการบริการที่จำเป็น ซึ่งชุมชนไม่สามารถจัดหาได้"

सानิตย์ บุญชู (2525 : 27) ได้ให้ความหมายของกระบวนการพัฒนาชุมชนว่า เป็นกระบวนการที่จะเปลี่ยนแปลงคนและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ หรือเป็นขั้นตอนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แบ่งได้เป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาชุมชนหรือชุมชนศึกษา
2. การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน

3. การจัดลำดับความต้องการและปัญหาชุมชน
4. การวางแผนแก้ปัญหาในลักษณะของโครงการ
5. การพิจารณาวิธีดำเนินงาน
6. การดำเนินงาน
7. การประเมินผลงาน
8. การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ตามแนวคิดที่ว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการ (Process) นั้น การดำเนินงานจะต้องต่อเนื่องกัน จะขาดช่วงขาดตอนไม่ได้ เริ่มตั้งแต่กระบวนการทำงานกับคนที่จะต้องมีการพัฒนาทั้งทางจิตใจวิญญาณของคน ให้สอดคล้องกับการพัฒนาวัตถุไปด้วย และในขณะเดียวกัน ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ทั้งในด้านความคิดริเริ่ม การตัดสินใจการปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวเองของประชาชนและเป็นการจัดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ (United States Government, 1956 : 4)

Francis L. Ulschchak (1981) ได้แบ่งขั้นตอนในกระบวนการแก้ไขปัญหามาออกเป็นขั้นตอนต่างๆดังนี้

1. การรับรู้ปัญหา (Awareness of a Problem)
ชุมชนจะต้องมีความรู้สึกยอมรับ และเห็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีช่องว่างระหว่างสถานการณ์ที่เป็นกับสถานการณ์ที่ควรจะเป็น
2. การวิเคราะห์แยกแยะประเด็นปัญหา (Problem Diagnosis and Identification)
การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหา เพื่อที่จะดูปัญหาอะไร เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ สาเหตุและรากเหง้าของปัญหา
3. หลักเกณฑ์หรือเป้าหมายในการแก้ปัญหา (Criteria for Solution)
ส่วนสำคัญที่สุดของวงจรการแก้ปัญหา คือ การนิยามสถานการณ์ว่าควรจะเป็นเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลัง
4. การแสวงหาทางเลือกหรือวิธีแก้ปัญหา (Formulation of Alternative)
เป็นการสร้างการยอมรับและความรู้สึกที่มีส่วนในวิธีแก้ปัญหาของสมาชิก
5. การเลือกวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุด (Selection of the Best Strategy)

วิธีการแก้ไขปัญหานั้นได้มาหลายทาง จะถูกประเมินเปรียบเทียบกัน วิธีแก้ไขที่เข้ากับเกณฑ์หรือเป้าหมายของการแก้ปัญหานั้นที่สุดก็จะถูกเลือกมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในบางครั้งต้องใช้วิธีแก้ปัญหามากกว่าวิธีด้วยกัน จึงจะสามารถแก้ไขได้สำเร็จ

6. การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Specify the Action Plan)

คือการวางแผนในรายละเอียดว่าใคร จะทำอะไรเมื่อไร และทำอย่างไร

7. การลงมือปฏิบัติการ (Implement the Action Plan)

สมาชิกจะต้องกระทำในส่วนรับผิดชอบด้วยความระมัดระวังและสามารถรู้สึกได้ถึงความรู้สึกที่ได้รับร่วมกัน

8. การดำเนินการประเมินผลและการสะท้อนกลับ (Monitoring, Evaluation and Feedback)

เมื่อแผนปฏิบัติได้ดำเนินการมาถึงในระยะเวลาของสภาวะที่คาดหวังแล้ว ผลที่ออกมาจะต้องมีการทดสอบว่าเป้าหมายของการแก้ปัญหานั้นบรรลุแล้วและปัญหาได้ถูกแก้ไขหรือไม่

สุริพันธ์ จำคำสอน พบว่า การตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาได้ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สมาชิกดำเนินการแก้ไขปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหากลุ่ม

1. การตระหนักถึงปัญหา
2. การวินิจฉัยปัญหา
3. การตัดสินใจ
4. การยอมรับและการดำเนินการ

ปัจจัยที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหากลุ่ม

กระบวนการแก้ไขปัญหานั้นได้รับอิทธิพลจากตัวแปรหลายๆตัวรวมทั้งสภาพแวดล้อมและขนาดของกลุ่ม ลักษณะของสมาชิก โครงสร้างกลุ่ม พฤติกรรมของผู้นำลักษณะงานกระบวนการกลุ่ม

1. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment)

สถานที่ซึ่งเกิดการปฏิสัมพันธ์กลุ่มขึ้นมีอิทธิพลต่อกระบวนการแก้ไขปัญหานั้น เป็นการกระทำของกลุ่มจะถูกเอื้อด้วยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ การสื่อสารระหว่างสมาชิกกลุ่ม (เครือข่ายการสื่อสาร) อาจนับจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ

2. ขนาดของกลุ่ม (Group Size)

จำนวนสมาชิกมีผลต่อการกระทำของกลุ่มไม่ว่าเพิ่มขนาดของกลุ่มจะมีผลหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งอยู่กับประเภทของปัญหาที่กลุ่มพยายามจะแก้ ถ้าเป็นประเภทที่ทำให้เกิดการช่วยเหลือร่วมมือกันระหว่างสมาชิก (Addictive) หรืออาจทำได้โดยสมาชิกเพียงหนึ่งคน (Disjunctive)

การเพิ่มขนาดของกลุ่ม ก็จะต้องต่อการกระทำของลักษณะงานประเภทนี้ ต้องการความสามารถเฉพาะ และทรัพยากรของปัจเจกบุคคลมาช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหา หากปัญหาเป็นประเภทที่จะถูกแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกทุกคน ต้องการแก้ไขมัน (Conjunctive) การกระทำของกลุ่มก็จะทำได้ด้วยการลดขนาดกลุ่ม ผลกระทบนี้ จะส่งผลให้การกระทำของกลุ่มที่ด้อยลงสัมพันธ์กับสมาชิกที่มีความสามารถน้อยที่สุดในกลุ่ม

3. ลักษณะของสมาชิก (Member Characteristics)

คุณสมบัติส่วนตัวของสมาชิกที่ติดตัวมา เมื่อนำมารวมกลุ่มอาจเป็นส่วนที่เสริมทำให้กลุ่มขาดความเป็นประสิทธิภาพได้เป็นที่ทราบกันดีว่า สมาชิกกลุ่มเป็นเจ้าของความรู้และความสามารถที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดีขึ้น เช่น บุคคลที่มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหามากกว่าคนอื่นจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกลุ่ม แต่ก็ต้องเป็นข้อมูลที่สมาชิกคนอื่นเห็นว่าใช้ได้ด้วย การแก้ไขปัญหาในกลุ่มจะถูกเอื้อถ้ามีแนวโน้มที่จะแสดงนิสัยส่วนตัวที่สำคัญ เช่น การพึ่งตนเอง ความสามารถในการพึ่งพาความมั่นคงทางอารมณ์ และการปรับตัวส่วนบุคคล

4. การรวมกันเข้าของกลุ่ม (Group Composition)

คือความเหนียวแน่นของกลุ่ม การเข้ากันได้ และลักษณะที่แตกต่างกันของสมาชิกกลุ่มถึงแม้จะไม่ใช่เป็นอิสระต่อกัน แต่ความสัมพันธ์ท่ามกลางคุณลักษณะเหล่านี้ อาจจะพิจารณาได้หลากหลายด้วยประเภทของปัจจัยที่มารวมกัน

5. โครงสร้างของกลุ่ม (Group Structure)

ชนิดของโครงสร้างของกลุ่มที่พัฒนา หรือกำหนดให้มีขึ้นจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการในหลายด้าน เช่น พฤติกรรมการยอมตาม ปฏิกริยาโต้ตอบของสมาชิกและระดับของความร่วมมือระหว่างสมาชิก

6. พฤติกรรมของผู้นำ (Leader Behavior)

มีความเชื่อโดยทั่ว ๆ ไปว่า ผู้นำที่ดีจะช่วยให้การกระทำของกลุ่ม แม้ว่าองค์ประกอบของ

“ผู้นำที่ดี” จะมีความเห็นต่างกัน แต่กลุ่มที่มีผู้นำเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ไม่มีผู้นำ จะเป็นกลุ่มแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพดีกว่า ตามทฤษฎีของ Fiedler และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวว่า ผู้นำที่มีทิศทางการควบคุมและการจัดการจะเอื้อต่อการกระทำของกลุ่ม หรือสถานการณ์ที่เป็นที่พึงพอใจ ในขณะที่ผู้นำที่มีการเรียนรู้ถึงความสัมพันธ์ภาพจะมีประสิทธิภาพต่อกลุ่ม เมื่อสถานการณ์นั้น ๆ น่าพึงพอใจต่อผู้นำในระดับปานกลาง

3.8 แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

นิตินันท์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 182-187) กล่าวว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรม ต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้บังเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้าและผาสุกเรื่อยมา การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน เป็นความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญห้วงต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มาต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่ การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกัน ที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจ ร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่ม การกระทำที่สนองตอบความเห็นของคนส่วนใหญ่ ที่เกี่ยวข้องับกิจกรรมนั้น

นอกจากนี้ นิตินันท์ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม นอกเหนือจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ดังกล่าวแล้ว ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือน ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคม

หากจะมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้กล่าวถึงหลักการและแนวทางการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการ และปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นแรงเข้าความสนใจ ให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็น และประโยชน์ในการที่จัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2. กิจกรรมต้องดำเนินการโดยลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน สร้างความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างสมาชิกกลุ่ม ปลุกฝังทัศนคติและพฤติกรรมที่เห็นแก่ส่วนรวม ทำงานเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่รับดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทายนอกโดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องไม่ทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรม และต้องสามารถทำต่อไปได้เอง เมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง การช่วยตนเองและการพึ่งตนเองเป็นหลักสำคัญที่ต้องเริ่มตั้งแต่ต้น

4. กิจกรรมการพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชนต้องสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมความพร้อมรับของชุมชน ซึ่งหมายรวมทั้งการใช้ทรัพยากรชุมชน การสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน

5. การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน ซึ่งหมายถึงผู้นำตามธรรมชาติที่ชาวบ้านเคารพนับถือ ผู้นำทางศาสนา ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งจากทางราชการ เพื่อเป็นผู้บุกเบิกและชักนำชาวบ้านต่อไป ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปสามารถปรับทัศนคติและการยอมรับสิ่งใหม่ ๆ ได้เร็วกว่าและเป็นผู้ที่ชาวบ้านมีศรัทธาในตัวอยู่แล้ว การเริ่มจากผู้นำจึงไปได้เร็วกว่าและได้รับการยอมรับมากกว่าประชาชนทั่วไป

6. ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุปัญหา ร่วมปรึกษาหารือทางแก้ไขปัญหา ร่วมการตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นตอนการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

อาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง (2522) อธิบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า "การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องของความต้องการมีมากพอจนเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อปฏิบัติ และปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดย/หรือทำในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้น องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้"

Habitat ได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนสรุปได้ว่า

1. การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายอยู่ในตัวเอง ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการดำเนินงาน (การวางแผน การปฏิบัติ และการจัดการ) ตามโครงการที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของเขา
2. การมีส่วนร่วมเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดผลดีแก่โครงการ คือถ้าประชาชนมีส่วนร่วมโดยการนำเอาทักษะภายในและทรัพยากรต่าง ๆ ผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลักในการดำเนินงาน ผลที่ได้ จะตอบสนองความต้องการจัดลำดับความสำคัญของชุมชน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่มีแรงเสริมอยู่ในตัว ซึ่งกระตุ้นให้คนเข้าร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของเขา การมีส่วนร่วมสร้างการพึ่งตนเองและจิตสำนึกการร่วมมือกันในชุมชน และเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ประชาชนสามารถทำเอง และถือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของเขา

ความหมายของการมีส่วนร่วม

กรรณิการ์ ชมดี (2524 : 11) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยกระทำผ่านกลุ่มองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 320) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า “ให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหาเป็นผู้ทำทุกอย่าง ไม่ใช่เรากำหนดไปแล้วมาให้ประชาชนเข้ามาช่วยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งทุกอย่าง ต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา”

สำนักงานแรงงานแห่งชาติ (International Labour Office) (1971 : 7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า “ การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือ (Cooperating) การมีส่วนร่วมในบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบ”

Reeder (William W. Reeder, 1974) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม”

จากความหมายต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง ความร่วมมือ

ของประชาชนในการคิด การตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบในการแก้ปัญหาของตนเอง ไม่ว่าจะของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การ เพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์”

ลักษณะของการมีส่วนร่วม

Cohen John M and Uphoff Norman T (1977 : 57-59) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ วิเริ่มตัดสินใจดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

สรุปแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ร่วมกำหนดความต้องการและตัดสินใจ
2. ร่วมวางแผนการดำเนินงาน
3. ร่วมปฏิบัติการ (ดำเนินการ)
4. ร่วมติดตามและประเมินผล