

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลของการพัฒนาประเทศ ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นต้นมาแม้ว่าจะทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และเปิดกว้างสู่เศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น แต่ผลของการพัฒนายังมีความไม่สมดุล อยู่หลายด้าน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจนั้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม นอกจากส่งผล ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือโครงสร้างประชากร สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและอื่นๆ แล้ว ยังทำให้เมืองกลายเป็นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น อุตสาหกรรม ธุรกิจการค้า การบริการ และแหล่งงาน จึงเป็นแรงดึงดูดให้คนจนจากชนบท ย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก

การอพยพย้ายถิ่นของคนจน ที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำ ของรายได้ ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท เป็นผลให้ผู้อพยพส่วนใหญ่ที่ไม่มีรายได้ พอที่จะอยู่อย่างมีมาตรฐานในเมือง จำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัยที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย หากไม่อาศัยอยู่กับนายจ้างหรือญาติพี่น้องก็ต้องค้นรหาที่อยู่อาศัยราคาถูก ไปบุกรุกที่ใหม่บ้าง โดยเฉพาะที่ดินของหน่วยงานราชการและเอกชน ซึ่งยังมีอยู่มาก และขาดการเอาใจใส่ จึงเกิดชุมชนใหม่ขึ้น รวมถึงชุมชนแออัดเดิม ซึ่งบางแห่งมีสภาพดี ก็กลับเสื่อมโทรมลง เนื่องจากการเพิ่มของประชากรทั้งในชุมชนและที่อพยพเพิ่มมากขึ้น

ชุมชนแออัดในเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและเมืองศูนย์กลาง ในภูมิภาค มีการเพิ่มจำนวนและประชากรของชุมชนอย่างต่อเนื่อง จากการสำรวจจำนวน ชุมชนแออัดทั่วประเทศปี 2539 พบว่ามีชุมชนแออัด 1,980 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 392,957 ครัวเรือน ประชากร 1,694,390 คน โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งถือว่าอยู่ในเขตเศรษฐกิจเดียวกัน มีชุมชนแออัดรวม 1,554 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 324,712 ครัวเรือน ประชากร 1,428,604 คน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539 : 65)

ซึ่งการเพิ่มของชุมชนแออัดแสดงถึงการแก้ปัญหาเรื่องนี้ ที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาชุมชนแออัดจึงทวีจำนวนและรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน

ปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่มีความสำคัญเพราะชาวชุมชนแออัดเป็นกลุ่มคนที่ทำงานในระบบเศรษฐกิจแบบแฝง ที่หนุนช่วยระบบเศรษฐกิจของสังคมใหญ่ ลักษณะของปัญหาของคนจนในชุมชนโดยทั่วไป คือ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในภาคนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น รับจ้างทั่วไปและค้าขาย มีรายได้น้อย ในส่วนปัญหาชุมชนส่วนใหญ่ คือ ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาสุขภาพและอนามัย ปัญหาการศึกษา ปัญหาการขาดบริการพื้นฐานต่าง ๆ นอกจากนั้นเยาวชนในชุมชนยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน ปัญหาครอบครัวแตกแยก และอื่น ๆ

งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เป็นแนวทางหลักประการหนึ่งที่จะช่วยให้แผนการกระจายรายได้ซึ่งเป็นธรรมของประเทศ บรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางสังคม แต่ในปัจจุบันงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ แม้จะมีหลายองค์กรทำงานด้านนี้ แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคล กลุ่มหรือชุมชนได้อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ โดยเฉพาะขาดการผนึกกำลังกันอย่างเพียงพอ แม้ว่าจะมีการแถลงนโยบายจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่จะใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกมากขึ้น แต่กลับปรากฏว่าถูกจำกัดด้วยโครงสร้าง ที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ประชาชนในชุมชนไม่มีส่วนรับรู้ หรือมีโอกาสร่วมในการกำหนด การเปลี่ยนแปลงในชุมชนของตัวเองเลย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในชุมชนแออัด ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในข่ายยากจน และประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนอยู่จำนวนมาก แต่ลักษณะการดำเนินงานที่แล้วมาค่อนข้างที่จะมีแบบแผนทางรับ คือ ไล่ตามแก้ปัญหา ซึ่งปรากฏผลว่าต้องใช้จ่ายสิ้นเปลืองและในหลาย ๆ กรณีก็สายเกินแก้ ยิ่งกว่านั้น เมื่อปัญหาชุมชนทวีความซับซ้อน การไล่ตามแก้ปัญหา จึงไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาระยะยาว

ดังนั้น แนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการพัฒนา และในรูปแบบที่เหมาะสม

กับสภาพของบุคคล กลุ่มและชุมชน เพื่อให้งานสวัสดิการสังคม เป็นประโยชน์กับ ผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ของชุมชนแออัดในภาพรวมของประเทศ
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ปรัชญา และทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมใน ชุมชนแออัด เพื่อหากรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น
3. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์ ตลอดถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา และให้ข้อเสนอแนะ

1.3 วิธีการศึกษา

1. การศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการสังคม ในชุมชนแออัด เป็นการศึกษจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการศึกษา รวบรวม ข้อมูล แนวคิด ผลการศึกษาและวิจัย ตลอดจนการศึกษภาคสนาม จากแนวคิดและประสบการณ์ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง กับงานพัฒนาชุมชนแออัด รวมถึงประสบการณ์จากการทำงานของผู้เขียน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสรุป

1.4 ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการณ์ หรือความเป็นไปของชุมชนแออัด โดยภาพรวม ของประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางและแนวคิด ของการจัดสวัสดิการสังคม ในชุมชนแออัด
3. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มของสถานการณ์ และแนวทางแก้ไข ปัญหา ชุมชนแออัด
4. จะเป็นประโยชน์ทางค่านิชาการ สำหรับผู้สนใจศึกษา เกี่ยวกับการจัด สวัสดิการสังคมในชุมชนต่อไป

บทที่ 2

สถานการณ์ของชุมชนแออัด

2.1 ความหมายของชุมชนแออัด

ชุมชน หมายถึง กลุ่มที่รวมหลาย ๆ ครอบครัวในเขตเนื้อที่อันจำกัด
ครอบครัวเหล่านี้ สามารถพึ่งพาอาศัยกัน
ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของกันและกันได้ (ยูทรี
สติกส์เคชเชนส์, 2517 : 39) หรือในความหมายที่กว้างขวางของ Arthur Dunham “ชุมชน
(Community)” หมายถึง อาณาเขตตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (A Geographical Area) หรือ
อาณาเขตของการให้บริการหรือชุมชนตามหน้าที่ (A Special Field of Service or Functional
Community) (อ้างจาก ทักษิณีย์ ลักษณ์ภิญชานิช, 2533 : 41)

แออัด หมายถึง ยัดเยียด แน่น อัดแอ (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน,
2525)

“ชุมชนแออัด” เป็นคำที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 27 เมษายน
2525 ตามการเสนอของการเคหะแห่งชาติ โดยให้ความหมายเช่นเดียวกับ Encyclopedia
Britanica ว่า ชุมชนแออัด (Slum) หมายถึง ที่อยู่อาศัยอันไม่มีที่ว่าง ชำรุดทรุดโทรม
ขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัยหรืออยู่อาศัยอย่างยัดเยียด อันทำให้ไม่มีที่ว่าง
ชำรุดทรุดโทรม ขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัยหรืออยู่อาศัยอย่างยัดเยียด
อันทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อการดำรงชีวิตในครอบครัว ให้มีความสุขกายสบายใจได้
แต่คำจำกัดความของคำว่า Slum นี้ จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศใด
จะคำนึงถึงสิ่งใดเป็นหลักเกณฑ์ อาทิ ในสหรัฐอเมริกา สลัมหมายถึงบริเวณพื้นที่ใด ๆ
ซึ่งใช้เป็นที่อยู่เป็นส่วนใหญ่ อันมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ขาดการจัดระเบียบหรือออกแบบ
ไม่ถูกต้อง ขาดการถ่ายเท ระบายอากาศ ขาดแสงสว่าง หรือไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวก
ตามหลักสุขาภิบาลอย่างใดอย่างหนึ่งแต่อย่างเดียว หรือหลายอย่างรวมกัน
อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
(โสภกา ชปีลมันน์ และคณะ, 2534 : 2-1)

ชุมชนตามคำจำกัดความของกรุงเทพมหานคร (สำนักพัฒนาชุมชน, 2537 : 2) หมายถึง ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เคหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมือง ที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยคำประกาศกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งเป็น 5 ประเภทคือ

2.1.1 ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบ และชำรุด ทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่

2.1.2 ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานคร ได้จัดทำเป็น ประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรม ในเขตกรุงเทพมหานคร รอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม้แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาน้ำท่วมขัง การสัญจรไปมา ของประชาชนในชุมชน

2.1.3 ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรที่เป็นที่อยู่อาศัย และดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยว ที่มีบริเวณ ทาวน์เฮ้าส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานคร พิจารณาถึงความต้องการของประชาชน และความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะได้ทำเป็นประกาศ กำหนดชุมชน

2.1.4 เคหะชุมชน หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการและดูแล โครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลตและกรุงเทพมหานคร เข้าไปดำเนินการ ในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ

2.1.5 ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้าน น้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือ น้อยกว่า 15 หลังต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้าน มากกว่าชุมชนชานเมือง และกรุงเทพมหานคร ได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

“ชุมชนแออัด” ตามความหมายของการเคหะแห่งชาติ หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้นหรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่

อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวกันหรือไม่ก็ตาม (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539 : 1)

“ชุมชนแออัด” ตามจำกัดความในร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ฉบับกระทรวงมหาดไทย หมายความว่า ชุมชนที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีจำนวนผู้อยู่อาศัยอย่างแออัด ในชุมชนนั้น เป็นระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ หรือที่ราชพัสดุที่มีได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ, 2539 : ระเบียบวาระที่ 3)

“ชุมชนแออัด” ตามคำจำกัดความในร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ฉบับชาวมุสลิมหมายความว่าพื้นที่บริเวณไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรก อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มีจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนนี้ ไม่ต่ำกว่า 15 ครอบครัวต่อพื้นที่ 1 ไร่ และผู้อยู่อาศัยได้มีการรวมตัวกัน อยู่ในสภาพดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปี ก่อนวันประกาศเขตสำรวจ ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชน รัฐวิสาหกิจ ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ, 2539 : ระเบียบวาระที่ 3.1)

คำจำกัดความของหน่วยงานอื่น ๆ (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539 : 2)

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ได้กำหนดเรื่องแนวทางการจัดตั้งชุมชนย่อยเพื่อพัฒนาเทศบาล และสุขาภิบาลตั้งแต่ปี 2531 โดยให้นิยาม “ชุมชนย่อย” หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกัน

โดยมีสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกัน เช่น ในเขตแนวถนน ตรอก ซอย อาคารเรือนแถวเดียวกัน หรือมีลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น กลุ่มต่าง ๆ ชุมชนแออัด หรือหมู่บ้านจัดสรร

เทศบาลเมืองนครราชสีมา “ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง” หมายถึงชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไม่เป็นระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัดมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และชุมชนมีปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเทศบาลเมืองนครราชสีมาได้กำหนดขนาดของชุมชนตั้งแต่ 50 หลังคาเรือนขึ้นไป

เทศบาลเมืองอุดรธานี “ชุมชนหนาแน่น” เป็นชุมชนที่แทรกอยู่ในชุมชนเจริญ มีฐานะทางเศรษฐกิจ พื้นฐานการศึกษาและคุณภาพชีวิตไม่ดีนัก ส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกสูง เป็นชุมชนที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สรุปความหมายของ “ชุมชนแออัด”

จากการศึกษาความหมายของชุมชนแออัด ชุมชนใดเป็นชุมชนแออัดควรคำนึงถึงองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ คือ

1. สภาพของตัวอาคารที่อยู่อาศัยซึ่งแคบ แออัด ชำรุดหรือไม่เหมาะสม
2. สภาพแวดล้อมของอาณาบริเวณ ซึ่งขาดการจัดระเบียบ ผิดสุขลักษณะ และมีผลเสียต่อการพัฒนาสุขภาพกาย สุขภาพจิตและ พฤติกรรม
3. สภาพการครอบครอง ซึ่งขาดสิทธิการครอบครองที่อยู่อาศัย
4. สภาพบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐ ขาดบริการด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และอื่น ๆ
5. สภาพของบุคคลในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสภาวะเศรษฐกิจ ที่ด้อยโอกาส ขาดความสุขกายสบายใจตามอัตภาพที่สมควร ขาดความมั่นคงทางจิตใจ ทั้งทางด้านกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน

ความหมายของชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลายๆ ด้าน มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีหน่วยงานหลาย ๆ หน่วย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ที่ต้องรับผิดชอบการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด คั้งนั้น หากคำจำกัดความ หรือองค์ประกอบสำคัญไม่ตรงกัน อาจมีผลต่อการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างสอดคล้อง

2.2 ความเป็นมาของชุมชนแออัด

ชุมชนแออัด เป็นปัญหาของการพัฒนาประเทศ จากนโยบายความทันสมัยที่มุ่งเน้นด้านอุตสาหกรรม เป็นการพัฒนาที่เน้นเมืองหลักหรือเมืองศูนย์กลางเป็นหลัก ทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่ทั่วถึง และเกิดความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจถือว่า เป็นเขตเศรษฐกิจเดียวกันนั้น เป็นศูนย์กลางของความเจริญทุกด้าน ทั้งการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา ศาสนา สาธารณสุขและอื่น ๆ จึงเป็น “ปัจจัยดึงดูด” ให้ประชาชนในชนบทอพยพเข้ามามากขึ้น ขณะเดียวกันปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม และมีความยากจน อันสืบเนื่องมาจากปัญหาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ การถูกกดราคาพืชผล ปัญหาสภาพธรรมชาติที่ไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับปัญหาด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งนอกจากจำนวนคนในครอบครัวเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องแบ่งปันที่ดินในอัตราเฉลี่ยลดลงแล้ว คนรวยในเมืองก็ยังไปกว้านซื้อเป็นกรรมสิทธิ์มากขึ้น เหล่านี้ล้วนเป็น “ปัจจัยผลักดัน” ให้ชาวชนบทที่ยากจน ต้องดิ้นรนแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า

การสำรวจข้อมูล “คนจนเมือง” ปี พ.ศ. 2533 ของศูนย์วิชาการ ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ พบว่าร้อยละ 23.3 ของ คนจนในชุมชนแออัด เกิดในกรุงเทพมหานคร ขณะที่ร้อยละ 76 อพยพมาจากชนบท สาเหตุใหญ่ของการอพยพคือ ต้องการมาหางานทำ เนื่องจากในชนบทไม่มีที่ทำกิน สภาพฝนแล้ง นาแล่ม และไม่มีทุนทำนา สำหรับระยะเวลาการอพยพพบว่าร้อยละ 43 อพยพเข้ากรุงเทพเกิน 15 ปีขึ้นไป ร้อยละ 23.3 อพยพเข้ากรุงเทพในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ร้อยละ 20.3 อพยพเข้ามาในระยะ 6-10 ปี ร้อยละ 12.7 อพยพเข้ามาในระยะ 11-15 ปี (การเคหะแห่งชาติ, 2535 : 3-4) จากการสำรวจดังกล่าว นอกจากจะแสดงให้เห็นทราบถึงปัญหาเมืองและชนบทแล้ว ยังแสดงถึงความต่อเนื่องของการอพยพว่ามีได้ลดลง

ในปี พ.ศ.2483 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีชุมชนแออัด จำนวน 86 แห่ง

มีประชากรอยู่อาศัยจำนวน 85,282 คน อีกสิบปีต่อมาคือปี พ.ศ.2493 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น 183 แห่ง มีประชากรอยู่อาศัยจำนวน 181,472 คน เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จำนวนชุมชนแออัดในปี พ.ศ.2503 มีจำนวน 361 แห่ง และมีประชากร 357,986 คน และอีกสิบปีต่อมาในปี พ.ศ.2513 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มเป็น 678 แห่ง จำนวนประชากร 672,339 คน และปี พ.ศ.2523 มีจำนวนชุมชนแออัด 1,000 แห่ง และประชากร 991,650 คน (โสภณ พรโชคชัย, 2528 : 7) ในปี 2533 มีชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,404 แห่ง มีประชากร 1,249,539 คน (สำนักพัฒนาชุมชน, 2537 : 28) การเพิ่มจำนวนและประชากรของชุมชนแออัดเป็นไปอย่างสอดคล้องกับการอพยพของคนจนในชนบท ซึ่งได้เข้ามาเป็นคนจนเมืองในปัจจุบันความจำกัดของที่ดิน เป็นผลให้มีการขยายจำนวนชุมชนแออัดเพิ่มในเขตปริมณฑล เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของชุมชนแออัดเดิมที่จำกัดด้านเนื้อที่อยู่แล้ว กลับมีการเพิ่มประชากร จากการขยายครอบครัวในชุมชนเดิม และการเพิ่มของประชากรจากการอพยพทำให้เพิ่มความแออัดมากขึ้น

ชุมชนแออัดเกิดขึ้นในที่ดิน 2 ประเภท คือ ที่หลวงและที่เอกชน ในกรณีที่ดินหลวง ได้แก่ กรณีที่ประชาชนเข้าไปครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่ยังเชิงคู ก่อนโดยการปลูกสร้างอาคารขึ้นมาโดยพลการ ส่วนใหญ่เริ่มเข้าไปอาศัยในลักษณะชั่วคราวก่อนโดยปลูกเป็นเพิง ต่อมาเมื่อบุคคลอื่นตามเข้าไปยึดครองและปลูกสร้างใกล้เคียงมากราย กำลังค์รอนก็มีมากขึ้น ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ จึงใช้วิธีคือแบ่งยึดเอาทำล้นเป็นที่อาศัยอย่างถาวรต่อไป ส่วนในกรณีที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นที่ดิน ที่ยังไม่ได้ใช้ทำประโยชน์หรือเจ้าของอยู่ที่อื่น ไม่มีเวลามาดูแลได้เพียงพอ รวมทั้งเขตต่อระหว่างที่ดินของเจ้าของ ซึ่งต่างไม่ใส่ใจว่าอยู่ในเขตของใครเพราะหลักปักเขตแดนไม่ชัดเจน จึงมีบุคคลบุกรุกเข้าไปปลูกที่อยู่อาศัย หรือในบางกรณี ก็อาจเป็นความสมัครใจของเจ้าของที่เอง ที่จะให้คนเหล่านั้นเข้าอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว โดยคิดหรือไม่คิดค่าเช่า แต่เมื่อเวลาล่วงไปนานเข้าผู้อยู่อาศัยทวีจำนวนมาก ก็มักจะลำบากในการเคลื่อนย้ายไปอยู่ที่อื่นต่อไป (ชัชดิยา วรรณสุต, 2526 : 113-114)

ในปัจจุบันชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 19 หรือ 185 ชุมชนเป็นชุมชนบุกรุกที่กำลังถูกไล่ที่ และร้อยละ 58 หรือ 466 ชุมชนเป็นชุมชนที่ซึ่งมีปัญหาคารไล่ที่ มีเพียงร้อยละ 23 หรือ 230 ชุมชนเท่านั้น ที่ไม่มีปัญหาคารไล่ที่

(สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539 : 66) ส่วนชุมชนแออัดในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ร้อยละ 53.64 ของชุมชนรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าเทียบจากจำนวนครัวเรือนแล้ว ร้อยละ 52.70 เป็นที่ดินของเอกชน สภาพการอยู่อาศัยส่วนใหญ่ร้อยละ 55.69 เช่าที่ ร้อยละ 22.74 ที่ดินของตนเอง และร้อยละ 20.99 เป็นที่บุกรุกด้านความมั่นคงในการอยู่อาศัย ร้อยละ 20.22 มีปัญหาการไล่ที่ของตนเอง (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2537 : 43) จากการทะเลาะของเจ้าของที่ดินดังที่กล่าวมา ซึ่งเป็นที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดตามมาและเป็นปัญหาที่แก้ไขยาก โดยเฉพาะในเรื่องสภาพของการครอบครองหรือสิทธิของการเข้าอยู่อาศัย

ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมาย การควบคุม การก่อสร้างอาคารให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายต้องการ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นอกจากไม่สามารถควบคุมการก่อสร้างในด้านความแข็งแรงทนทาน ของอาคารและการใช้งานของอาคารให้เหมาะสมกับการใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประโยชน์อื่น ๆ แล้ว ยังมีผลการบังคับใช้ที่ไม่ทันกับเหตุการณ์ สภาพอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด จึงขาดความเหมาะสมไม่เป็นระเบียบและผิดสุขลักษณะไม่เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง

นอกจากมาตรการทางกฎหมายด้านอาคาร ด้านสาธารณสุข และด้านความ สะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน ก็ยังขาดความชัดเจน ในการบังคับใช้ ผู้มีรายได้สูงสามารถแก่งำไร ถักคูนที่ดินทำให้ผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดิน การแบ่งที่ดินเพื่อขายหรือให้เช่า ก็ขาดการวางผัง และจัดสาธารณูปโภค โดยเฉพาะพื้นที่ของกรุงเทพ ซึ่งเป็นที่ราบลุ่มต่ำและขาดระบบ การระบายน้ำ การถมดิน การจัดระบบระบายน้ำ และการจัดทางเข้าออกให้ถูกต้อง ล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็น เหล่านี้ล้วนมีผลต่อสภาพของที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม การจัด สาธารณูปโภคและคุณภาพชีวิต ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

ความเป็นมาหรือการเกิดของชุมชนแออัด จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงมีหลายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านประชากร

อัตราการเพิ่มประชากรมีมากขึ้น ทำให้อัตราส่วนของประชากรต่อพื้นที่

ของประเทศมากขึ้น และความแตกต่างของรายได้เมื่อกับชนบท ก็ทำให้เกิดการอพยพ ย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดมากขึ้น หรือเพิ่มความแออัด ให้กับชุมชนที่มีอยู่เดิม นอกเหนือจากการเพิ่มของฐานประชากรชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการวางแผนครอบครัว

2. ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย

มนุษย์จำเป็นต้องมีที่อยู่อาศัยเพราะเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตที่จำเป็น การขาดรายได้ที่พอจะอยู่อย่างมีมาตรฐาน ประชากรที่อพยพ จำเป็นต้องใช้ชุมชนแออัด เป็นที่พักอาศัย นอกเหนือจากนายจ้างจัดหาให้ บ้านเช่า หรือการเร่ร่อน (โสภณ ชีปวัฒน์, 2534 : 2-10) ประกอบกับถ้าหากมีทางเลือกใหม่ คือ ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรพื้นฐาน ของที่อยู่อาศัย มีการปล่อยปละละเลยในการดูแลจากผู้ครอบครองทั้งของรัฐและเอกชน ก็เป็นผลให้เกิดการบุกรุกเพื่อใช้ที่ดินนั้นเป็นที่พักพิง และเป็นการใช้ที่ดิน ที่ขาดการ จัดระบบที่เหมาะสมหรือมีมาตรฐานต่อการพักอาศัย

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

คนจนในเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนอกระบบ มีรายได้ต่ำ และไม่แน่นอน เป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีภาระหนี้สินและต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538 : 12) ดังนั้น สัถยภาพในการหาที่อยู่อาศัยในระดับมาตรฐานจึงมีความเป็นไปได้น้อยมาก

4. ปัจจัยด้านกฎหมาย

ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถ ใช้อย่างได้ผล อาทิ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 และกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นต้น

ปัจจัยดังที่ได้กล่าวมีผลต่อการเพิ่มจำนวนชุมชนแออัด และเพิ่มความแออัดให้กับชุมชนที่มีอยู่เดิม คราวใดที่กลไกของรัฐยังไม่สามารถลดการเพิ่มประชากร นโยบายการจัดที่อยู่อาศัยยังขาดความสมดุล ช่องว่างระหว่างรายได้คนรวยกับคนจนยังสูง และไม่มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงรวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ไม่ได้ผล ชุมชนแออัดก็ยังมีปรากฏและคงอยู่คู่สังคมไทยต่อไป

2.3 ภาพรวมของชุมชนแออัดในประเทศไทย

2.3.1 ภาพรวมของชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

การศึกษาและสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2540 ของ 3 หน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลที่เป็นฐานเดียวกันในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจและสังคมพบว่า กรุงเทพมหานครรวม 38 เขต 2 สาขาเขต ปรากฏว่ามีชุมชนแออัดจำนวนรวมทั้งสิ้น 843 ชุมชน จำนวน 145,943 หลังคาเรือน จำนวน 207,948 ครอบครัว จำนวนประชากรรวม 1,164,509 คน คิดเป็นร้อยละ 14.56 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร ขนาดของชุมชนร้อยละ 38.67 เป็นชุมชนขนาดเล็ก มีลักษณะที่อยู่อาศัยไม่น้อยกว่า 15 หลังคาเรือน แต่ไม่เกิน 100 หลังคาเรือน และร้อยละ 61.33 มีลักษณะที่อยู่อาศัยที่เป็นชุมชนขนาดกลางและชุมชนขนาดใหญ่ อายุของชุมชนส่วนใหญ่ร้อยละ 93.95 หรือ 792 ชุมชน อายุชุมชน 11 ปีขึ้นไป ร้อยละ 3.32 หรือ 28 ชุมชน อายุชุมชน 6-10 ปี และร้อยละ 2.73 หรือ 23 ชุมชน อายุชุมชนไม่เกิน 2 ปี

ในส่วนของ การครอบครองที่ดินส่วนใหญ่เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีการยินยอมจากเจ้าของที่ดินให้เข้าอยู่อาศัย โดยมีสัญญา และ ไม่มีสัญญา ลักษณะการครอบครองที่ดินร้อยละ 52.19 เป็นที่ดินของตนเอง ร้อยละ 29.77 เป็นที่ดินเช่า ร้อยละ 18.04 เป็นที่ดินบุกรุก ซึ่งแสดงว่ายังมีชุมชนบุกรุกบางส่วน ซึ่งเป็นปัญหาเนื่องจากไม่มีศักยภาพพอที่จะจัดหาที่อยู่อาศัย หรือหาที่เช่าได้ จึงยังคงมีการบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐและเอกชนอยู่ในปัจจุบัน สำหรับที่ดินของชุมชนแออัดร้อยละ 57.41 เป็นที่ดินเอกชน ร้อยละ 33.45 เป็นที่ดินของรัฐ และร้อยละ 9.14 เป็นชุมชนแออัดที่มีเจ้าของที่ดินหลายประเภทรวมกัน

สภาพด้านกายภาพของชุมชนแออัด ในส่วนสภาพทางเดินเท้าภายในชุมชน ส่วนใหญ่จะเป็นสะพานคอนกรีตสภาพค่อนข้างดี บางแห่งทรุดโทรม สภาพทางเดินเท้าได้ดังนี้ เป็นสะพานไม้ สภาพทรุดโทรม 33 ชุมชน สะพานไม้สภาพดี 10 ชุมชน สะพานคอนกรีตสภาพทรุดโทรม 19 ชุมชน สะพานคอนกรีตสภาพดี 657 ชุมชน สะพานไม้กับคอนกรีตทรุดโทรม 21 ชุมชน สะพานไม้กับคอนกรีตสภาพดี 63 ชุมชน

สะพานคอนกรีตกับสะพานไม้ทรุดโทรม 4 ชุมชน และเป็นทางเดินดิน 36 ชุมชน

การใช้น้ำประปาภายในชุมชน ส่วนใหญ่ร้อยละ 98.93 หรือ 834 ชุมชน มีมิเตอร์เป็นของตนเอง ไม่มีระบบน้ำประปาเข้าถึง โดยค้ำจากบริเวณใกล้เคียง หรือซื้อน้ำจากเพื่อนบ้านร้อยละ 1.07 หรือ 9 ชุมชน ส่วนการใช้ไฟฟ้าภายในชุมชนส่วนใหญ่ร้อยละ 99.76 หรือ 841 ชุมชนมีระบบไฟฟ้าเข้าถึงโดยมิเตอร์เป็นของตนเอง และไม่มีระบบไฟฟ้าเข้าถึง ใช้ไฟฟ้าโดยค้ำจากบริเวณใกล้เคียง 2 ชุมชน หรือร้อยละ 0.24 ระบบการระบายน้ำภายในชุมชนร้อยละ 84.93 หรือ 716 ชุมชนมีระบบระบายน้ำภายในชุมชน และชุมชนที่ยังไม่มีหน่วยงานเข้าปรับปรุงจะระบายน้ำโดยธรรมชาติ ไม่มีระบบระบายน้ำร้อยละ 15.07 หรือ 127 ชุมชน (ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, 2540 : 9-11)

2.3.2 ภาพรวมชุมชนแออัดในเขตปริมณฑลและส่วนภูมิภาค

เขตปริมณฑลพื้นที่ในเขตปริมณฑลจำนวน 5 จังหวัด ที่มีพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่มีโรงงานอุตสาหกรรม จากการสำรวจข้อมูลของการเคหะแห่งชาติปี 2537-2538 เฉพาะชุมชนที่มีขนาดตั้งแต่ 15 หลังขึ้นไป พบว่า

จังหวัดนนทบุรีมีชุมชนแออัด 60 ชุมชน จำนวน 6,994 ครัวเรือน ประชากร 34,970 คน ซึ่งข้อมูลเดิมปี 2531 จากการสำรวจโดยใช้แผนที่ทางอากาศของการเคหะแห่งชาติพบว่ามีชุมชนแออัด 95 ชุมชน จำนวน 11,148 ครัวเรือน ประชากร 62,500 คน

จังหวัดปทุมธานีมีชุมชนแออัด 93 ชุมชน จำนวน 17,099 ครัวเรือน ประชากร 85,495 คน ซึ่งข้อมูลเดิมปี 2531 มีชุมชนแออัด 44 ชุมชน 6,083 ครัวเรือน ประชากร 34,300 คน ในส่วนที่เพิ่มขึ้นนอกจากชุมชนแออัดใหม่เกิดขึ้นแล้ว ยังมีชุมชนริมคลองที่เดิมไม่มีสภาพชุมชนแออัดได้กลายเป็นชุมชนแออัด

จังหวัดสมุทรสาครมีชุมชนแออัด 62 ชุมชน จำนวน 8,838 ครัวเรือน ประชากร 44,190 คน มีลักษณะชุมชนแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ตั้งอยู่ริมทะเลหรือแม่น้ำ

เป็นชุมชนประมงดั้งเดิม มีสภาพด้านกายภาพทรุดโทรมกับชุมชนบริเวณใกล้โรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบ้านแถวให้เช่าในเขตอำเภอกระทุ่มแบน อ้อมน้อย

จังหวัดนครปฐมมีชุมชนแออัด 30 ชุมชน จำนวน 2,467 ครัวเรือน ประชากร 15,190 คน ชุมชนส่วนใหญ่เป็นลักษณะบ้านแถวให้เช่าตั้งอยู่บริเวณใกล้โรงงาน ส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำเภอสามพราน อ้อมใหญ่

จังหวัดสมุทรปราการ จากการสำรวจของคณะกรรมการระบบข้อมูลที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติปี 2538 พบว่ามีชุมชนแออัดจำนวน 201 ชุมชน 49,940 ครัวเรือน ในเขต 4 อำเภอ คือ อำเภอเมือง พระประแดง พระสมุทรเจดีย์ และบางพลี ไม่มีการสำรวจในอำเภอบางบ่อ เนื่องจากภาพถ่ายทางอากาศไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ โดยอำเภอพระประแดงซึ่งเป็นอำเภอที่มีพื้นที่น้อยที่สุด แต่มีโรงงานค่อนข้างหนาแน่น มีชุมชนแออัดถึง 113 ชุมชน (คณะกรรมการระบบข้อมูลที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ, 2538 : 3) ในส่วนข้อมูลปี 2539 พบว่ามีชุมชนแออัด 207 ชุมชน 41,456 ครัวเรือน ประชากร 207,280 คน มีชุมชนแออัดเกิดใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลบางกะเจ้า ที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร และถูกกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียว (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ, 2539 : 4-6)

เขตภูมิภาค จากการรวบรวมข้อมูลของการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ.2535 โดยสำนักงานจังหวัดสำรวจข้อมูลส่งเข้ามา พบว่ามีชุมชนแออัดใน 55 จังหวัด รวม 343 ชุมชน 47,386 หลังคาเรือน 56,223 ครอบครัว ประชากร 224,892 คน และในการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ โดยให้บริษัท Agency for Real Estate Affairs ในปี 2537 พบว่ามีชุมชนแออัด 301 ชุมชน 45,782 หลังคาเรือน 54,067 ครอบครัว ประชากร 238,868 คน ใน 58 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538 : 7) และจากรายงานประจำปี 2539 ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองพบว่า มีชุมชนแออัดจำนวน 426 ชุมชน 67,945 ครัวเรือน ประชากร 265,786 คน โดยใช้ข้อมูลปี 2535 และเพิ่มข้อมูลการปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งพบชุมชนเพิ่มในจังหวัดระนอง นครศรีธรรมราช อุตรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา และสุรินทร์ แยกเป็นภาคกลาง 75 ชุมชน 8,009 ครัวเรือน จำนวนประชากร 32,036 คน ภาคเหนือ 114 ชุมชน 13,428 ครัวเรือน ประชากร 53,852 คน ภาคใต้ 98 ชุมชน 24,579 ครัวเรือน ประชากร 92,816 คน ภาคตะวันออก

41 ชุมชน 4,198 ครัวเรือน ประชากร 16,392 คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 98 ชุมชน 17,731 ครัวเรือน ประชากร 70,690 คน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539 : 65)

ในส่วนของที่อยู่อาศัย จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติปี 2535 ชุมชนแออัดส่วนภูมิภาคจำนวน 343 ชุมชน พบว่าร้อยละ 53.64 ตั้งอยู่บนที่ดิน ของรัฐ ร้อยละ 46.36 ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน การครอบครองที่ดินร้อยละ 55.89 เป็นชุมชนเช่า ร้อยละ 22.74 เป็นที่ดินของตนเองและร้อยละ 20.99 เป็นที่บุกรุก โดยมีปัญหาการไล่ที่ร้อยละ 20.12 ต่อมาในปี 2537 การเคหะแห่งชาติสำรวจพบว่า ร้อยละ 35 ของครอบครัว ในชุมชนแออัดเป็นผู้บุกรุกที่ดิน ร้อยละ 32 เป็นผู้เช่าที่ดิน และร้อยละ 29 เป็นที่ดินของตนเอง เข้าของที่ดินร้อยละ 53 เป็นที่ดินของรัฐ และร้อยละ 41 เป็นที่ดินของเอกชน

2.3.3 ภาพรวมของชุมชนแออัดทั่วประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ชุมชนแออัดของประเทศไทยส่วนใหญ่ ร้อยละ 48.98 หรือ 843 ชุมชน อยู่ในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 26.26 หรือ 452 อยู่เขตปริมณฑล และร้อยละ 24.76 หรือ 426 ชุมชนเป็นชุมชนแออัดส่วนภูมิภาคที่ไม่รวมปริมณฑล ตามรายละเอียดตารางท้ายนี้

จำนวนชุมชนแออัดทั่วประเทศ

พื้นที่	จำนวนชุมชน	ครัวเรือน	ประชากร	หมายเหตุ
กรุงเทพมหานคร	843	207,948	1,164,509	ข้อมูลฝ่ายปรับปรุงชุมชน การเคหะแห่งชาติปี 2540
ปริมณฑล				
สมุทรปราการ	207	41,456	207,280,	จากการสำรวจของการ เคหะแห่งชาติ ปี 2537- 2538 (เฉพาะชุมชนที่มี ขนาดตั้งแต่ 15 หลังขึ้นไป)
นนทบุรี	60	6,994	34,970	
ปทุมธานี	93	17,099	85,495	
สมุทรสาคร	62	8,838	44,190	
นครปฐม	30	2,467	15,190	
รวม	452	76,854	387,125	
ภูมิภาค				
ภาคกลาง	75	8,009	32,036	ข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติ ปี 2535 เพิ่มเติมข้อมูล จ. ระนอง นครศรีธรรมราช อุดรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา สุรินทร์และ อื่น ๆ
ภาคเหนือ	114	13,428	53,852	
ภาคใต้	98	24,579	92,816	
ภาคตะวันออก	41	4,198	16,392	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	98	17,731	70,690	
รวม	426	67,945	265,786	
รวมทั้งประเทศ	1,721	352,747	1,817,420	

คนจนในเมืองแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ คนจนในชุมชนแออัด และคนจนนอกชุมชนแออัด ในส่วนของชุมชนแออัดนั้น ได้มีการสำรวจจำนวนไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่การสำรวจคนจนเมืองนอกชุมชนแออัดเป็นไปอย่างชัดเจนได้ยากเนื่องจากมีการกระจายและเคลื่อนย้ายประชากรบ่อย จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติปี 2533 ในกลุ่มคนจนที่สุคพบว่าคนจนที่อาศัยอยู่นอกชุมชนแออัดมีเพิ่มมากขึ้นคิดเป็นร้อยละ 54

ของคนจนในชุมชนแออัด

คนจนในกรุงเทพมหานครอีกส่วนหนึ่ง คือ ผู้อยู่อาศัยใต้สะพาน ข้อมูลจากการสำรวจของกรุงเทพมหานคร ในปี 2536 พบว่า มีผู้อยู่อาศัยใต้สะพาน จำนวน 78 สะพาน ใน 22 สำนักงานเขตจำนวน 710 ครั้วเรือน ประชากร 2,526 คน แต่ปัจจุบันพบว่ามีผู้อยู่อาศัย 66 สะพาน 19 สำนักงานเขต จำนวน 606 ครั้วเรือน ประชากร 1,840 คน (กองบริการชุมชน กรมประชาสงเคราะห์ 2539 : 15-20)

2.4 สภาพปัญหาและเหตุผลของการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด

ประชากรในชุมชนแออัดส่วนใหญ่เป็นคนยากจน หรือเป็นผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ปัญหาของคนจนในชุมชนแออัด มีสภาพปัญหาดังนี้

1. ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ มีปัญหาการถูกไล่ที่ ทั้งที่เป็นชุมชนเช่าที่และชุมชนบุกรุก เนื่องจากความต้อง การใช้ที่ดินมีมากและที่ดินมีราคาแพง ในส่วนภูมิภาค ปัญหาการถูกไล่ที่และการบุกรุกที่ดิน ก็เป็นเช่นเดียวกัน
2. ความด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งความไม่เสมอภาคทางด้านต่าง ๆ ได้แก่ สาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาพยาบาล การเมือง และอื่น ๆ
3. ด้านเศรษฐกิจ คนจนเมืองมีอาชีพที่ไม่มั่นคงและมีรายได้ต่ำ จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติปี 2533 รายได้เฉลี่ยของครั้วเรือนส่วนใหญ่ในชุมชนแออัด 4,403 บาท ต่อเดือน ขณะที่เส้นวัดระดับความยากจนจากการศึกษาของ นายเมธี ครองแก้ว ปี 2531 ค่าระดับความยากจนของครั้วเรือนในเขตเมืองเท่ากับ 5,796.85 บาทต่อเดือน และเขตกรุงเทพมหานคร 5,835.35 บาทต่อเดือน
4. สภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่อยู่ในสภาพแออัดทรุดโทรม เป็นผลเสียต่อสภาวะของร่างกายและจิตใจ เป็นผลให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชน อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต

ด้วยสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่คนในชุมชนแออัดได้กลายเป็นผู้ด้อยโอกาส ทั้งที่เป็นส่วนประกอบหนึ่งของเศรษฐกิจเมือง ซึ่งอยู่ร่วมกับกลุ่มชนชั้นอื่น ๆ ในลักษณะพึ่งพาและแบ่งปันซึ่งกันและกัน การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว มิใช่การแก้ปัญหาเพียงเฉพาะหน้า โดยถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ทุกฝ่าย รวมทั้งชาวชุมชน จะต้องหันหน้ามาร่วมมือแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ มีเอกภาพและมีบูรณาการ เพื่อช่วยให้ชาวชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการพัฒนาด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง และสามารถอยู่ร่วมกับคนกลุ่มอื่น ๆ ได้อย่างราบรื่น

บทที่ 3

แนวคิดปรัชญาและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด

3.1 แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน

จากมุมมองทางประวัติศาสตร์ของการพัฒนางาน ด้านสวัสดิการสังคม การกำหนดรูปแบบและแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคม ระบบเศรษฐกิจและการเมือง ที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย แม้แบบของสวัสดิการสังคม เกิดขึ้นในสังคมตะวันตก โดยเฉพาะแนวความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ในแต่ละยุคสมัยมีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยมีการแบ่งสวัสดิการสังคมออกเป็น 4 ยุค ค้ำยัน (พวงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2535 : 37) คือ ตั้งแต่ยุคที่ 1 สวัสดิการสังคมมุ่งที่ความสงบมั่นคง ให้ประชาชนมีชีวิตเรียบง่าย เกรงครัดในขนบธรรมเนียมประเพณี และศาสนา สวัสดิการสังคมจึงไม่เกิดจากรัฐ แต่เกิดขึ้นจากชาวบ้านช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีสถาบันทางศาสนาเป็นผู้ริเริ่ม ในยุคที่ 2 รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากวิธีปฏิบัติในยุคที่ 3 ที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ประชาชนสามารถซื้อบริการนั้น ๆ ได้ และในยุคที่ 4 ซึ่งพัฒนาการมาสู่ปัจจุบัน ที่รัฐและเอกชนจะต้องดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน

จากวิถีชีวิตของชุมชนบรรพกาลที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สู่ระบบที่ถูกจัดเป็นระเบียบทางสังคม ซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดำเนินการโดยสถาบันที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมในแต่ละด้าน เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสังคม พร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคมด้วย สวัสดิการสังคมจึงเป็นทั้งจุดมุ่งหมาย (Aims) และวิธีการ (Means) ที่จะทำให้สังคมน่าอยู่อาศัย (พวงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2535 : 15)

3.1.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” (Social Welfare) มีการให้คำนิยามกันอย่างหลากหลายแตกต่างกัน (พวงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2535 : 31) โดยประเด็นสำคัญอยู่ที่วิธีปฏิบัติ (Means) ที่แตกต่างกัน แต่จุดมุ่งหมายหลักแล้วจะเหมือนกัน คือ ทำให้คนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น (Well-being) ซึ่งหมายถึง คุณภาพชีวิต

และสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตที่ดี

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539) ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคม หมายถึงระบบการจัดบริการสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ หรือไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบสังคม และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ ทั้งนี้ โดยที่บริการดังกล่าว จะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ทางด้านนักวิชาการได้ให้ข้อสรุปความหมายของ สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐานเป็นการพัฒนาสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์, 2540 : 3) โดยที่การดำเนินการสวัสดิการสังคม จะต้องประกอบด้วยสถาบันทางสังคมและบุคลากรในหลากหลายวิชาชีพหรือสหวิชาชีพเป็นผู้ทำในแต่ละด้าน ที่จะส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมมีมาตรฐานและมีคุณภาพ

3.1.2 องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

จากนิยามของคำ “สวัสดิการสังคม” ซึ่งมีความแตกต่าง และมีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมทุก ๆ ด้านและทุกกิจกรรมของมนุษย์ จึงต้องกำหนดองค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ออกเป็น 2 แบบ คือ (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์ อ้างใน วันทนี วะสิกะสิน และคณะ, 2537 : 3)

1. กำหนดตามความหมายที่เป็น “สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม หรือสวัสดิการสังคม” อันเป็นความหมายที่กว้างองค์ประกอบนี้ จะประกอบด้วยปัจจัยด้านต่าง ๆ 7 ประการ กล่าวคือ ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ จำต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้คือ (กรมประชาสงเคราะห์ อ้างในวันทนี วะสิกะสิน และคณะ, 2537 : 3)

- 1) การศึกษา (education)
- 2) สุขภาพอนามัย (health)

- 3) ที่อยู่อาศัย (housing)
- 4) การทำงานและการมีรายได้ (employment and income maintenance)
- 5) ความมั่นคงทางสังคม (social security)
- 6) บริการสังคม (general social services)
- 7) นันทนาการ (recreation)

2. กำหนดตามความหมายที่เป็นกิจกรรม โครงการหรือบริการที่มีความหมายแคบกว่า ซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) การประกันสังคม (Social insurance)

การให้บริการในลักษณะการมีส่วนร่วม ได้แก่ บริการที่ผู้รับบริการ จะได้รับก็ต่อเมื่อมีส่วนออกค่าใช้จ่ายสมทบทั้งหมดหรือบางส่วน

2) การสงเคราะห์ประชาชน (Public assistance)

การให้บริการในลักษณะที่ต้องผ่านการตรวจสอบ กล่าวคือผู้รับบริการจะได้รับบริการก็ต่อเมื่อได้มีการตรวจสอบแล้วว่ายากจนจริงหรือประสบปัญหาความเดือดร้อนจริง

3) การบริการสังคม (Social services)

การให้บริการในลักษณะที่เป็นสิทธิที่พึงได้รับ ได้แก่ บริการที่ประชาชนมีสิทธิพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

ดังนั้น สรุปได้ว่าระบบสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ (Duties) ที่รัฐพึงจัดให้กับประชาชนโดยประชาชนมีสิทธิ (Rights) ที่จะได้รับบริการนั้นอย่างทั่วถึงยุติธรรม เพื่อให้เป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของสังคม

3.1.3 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน

การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ในอดีตรัฐมีบทบาทอย่างยิ่งในหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ที่มีความต้องการผู้เดือดร้อน และผู้ด้อยโอกาส การจัดระบบบริการสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นอย่างมีแผน มีระบบระเบียบวิธี เคียงใจ และกระบวนการในการให้ โดยผ่านนักวิชาชีพในองค์กรหรือหน่วยงาน

ด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็น “ระบบที่เป็นทางการ” (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, 2535 : 87) แต่เมื่อมีการทบทวนและเรียนรู้จากการจัดระบบสวัสดิการสังคมแล้วพบว่า “ระบบที่เป็นทางการ” มีปัญหาบางประการในการให้บริการ อาทิ การแก้ไขปัญหาไม่เป็นไปอย่างรอบคอบสู่การพึ่งตนเองและยั่งยืนได้ รวมทั้งระบบสวัสดิการของรัฐมีการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลางสูง (too-centralized) มากขึ้นตอน มีกฎระเบียบมากมาย การดำเนินการมีความเชื่องช้า (too-authoritarian) ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ ประชาชนมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับ และไม่บทบาทในการควบคุมแทรกแซงการจัดบริการสังคมต่าง ๆ ของรัฐ (พูนศักดิ์ ประมงศ์, 2539 : 27)

การจัดสวัสดิการสังคม จึงเกิดแนวทางเลือกใหม่ คือ แนวความคิดการลดการพึ่งพิงจากบริการภายนอก (Deinstitutionalization) ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบเครือข่ายทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย ครอบครัว เพื่อน เพื่อนบ้าน ผู้ร่วมงาน ผู้ให้ความช่วยเหลืออย่างไม่เป็นทางการ ผู้นำชุมชน กลุ่มช่วยเหลือตนเอง นักบวช สถาบันทางศาสนา (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, 2535 : 95) ซึ่งเป็นรูปแบบของการพึ่งพาตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ยังมีการแสวงหารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่สามารถจัดอุปสรรคการบริการสวัสดิการสังคม ที่ทำให้เกิดการบริการไม่ทั่วถึง ไม่ตรงความต้องการและมีขั้นตอนมาก รูปแบบการจัดนี้ ถือได้ว่าเป็นทางเลือกหนึ่ง เรียกว่าการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี (Welfare Pluralism) โดยใช้แนวความคิดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) โดยให้ประชาชนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมในชุมชนตนเอง มีชุมชนเป็นฐาน (Community base) ในการดูแลรับผิดชอบสมาชิกของตน ให้เกิดการช่วยเหลือตนเอง (Self-help) และการพึ่งตนเอง (Self-reliance) อย่างยั่งยืน (พูนศักดิ์ ประมงศ์, 2537 : 27)

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดบริการสวัสดิการสังคมในชุมชน จะต้องคำนึงถึงทรัพยากรในชุมชนนั้น ๆ ด้วย และที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ นอกจากนี้การจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน ต้องให้ความสำคัญปัจจัย 4 ประการคือ (ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัย, 2533 : 53-55)

1. การจัดบริการสวัสดิการสังคมใด ๆ ก็ตาม ต้องจัดขึ้นตามความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ (Social Welfare Programme to Meet Community Needs) ความไม่พอใจและการเรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขของประชาชนในชุมชน จะเป็นตัวกำหนดกิจกรรม (Activities) หรือบริการต่าง ๆ (Services) เช่น การจัดตั้งสถานบริการรับเลี้ยงเด็กกลางวัน สำหรับดูแลเด็กเล็กที่พ่อแม่ต้องไปทำงาน เป็นต้น

2. ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคม จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการและบริหารโครงการนั้น ๆ ให้สำเร็จ (Citizen Participation) การป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสังคมของชุมชนได้ก็ตาม จะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อประชาชนให้ความสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วม มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ

3. โครงการสวัสดิการสังคม จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยความสมัครใจ (Volunteer Cooperation) ชุมชนในฐานะเป็นหน่วยหนึ่ง (Unit) ของสังคม มีพลังที่เป็นประโยชน์ในการสร้างสรรค์หรือทำลายล้างเช่นเดียวกับ ความร่วมมือของคนในชุมชน จะเป็นสิ่งสร้างสวัสดิการและบูรณภาพของชุมชน

4. การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมให้เป็นประโยชน์มากที่สุด (Utilizing Social Resources) สวัสดิการสังคมแต่ละกิจกรรมหรือบริการสังคม จะต้องจัดขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด ให้บรรลุเป้าหมายตามสภาพของปัญหา และความต้องการของประชาชน จึงต้องคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการคือ

1. ปัจจัยภายในชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และเป็นจุดรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่องค์กรชุมชน ซึ่งจะต้องมีบทบาทประสานเครือข่ายทางสังคมทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการ “ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและร่วมประเมินผล”

2. ปัจจัยภายนอกชุมชน เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ได้แก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจและบทบาทให้กับชุมชนหรือประชาชน โดยใช้ชุมชนเป็นฐานในการช่วยเหลือและพึ่งตนเอง

3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กับงานสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด

แผนฯ 8 เป็นแผนแม่บทที่มีการปรับเปลี่ยน แนวคิด ทิศทาง และกระบวนการพัฒนาใหม่ ให้ความสำคัญต่อคนเป็นศูนย์กลาง หรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา โดยให้มีการพัฒนาในลักษณะองค์รวมแบบบูรณาการ และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนา หรือสังคมที่พึงปรารถนาในอนาคต คือ เศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหา การพัฒนาที่ยั่งยืน

ในจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดสังคมที่พึงปรารถนา ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักไว้ 7 ประการ โดยประมวลยุทธศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับคนในชุมชนแออัดที่สำคัญไว้ 3 ประการคือ

1. คนในชุมชนแออัด ซึ่งถือว่าเป็น “คนจนในเมือง” เป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่ง ที่รวมอยู่ในประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ในแผนฯ 8 มีเป้าหมายในคนกลุ่มนี้ ได้รับโอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคม อย่างมีคุณภาพ และทั่วถึง ตามสมรรถนะทางเศรษฐกิจและสังคม
2. กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนในเมือง โดยเน้นการพัฒนาอาชีพ รายได้ ที่อยู่อาศัย บริการสังคม และสุขภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนและคนจนในเมืองสามารถสร้างตนเอง และช่วยเหลือตนเองและชุมชนอย่างถาวร
3. การบริหารจัดการเน้นให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนา ภายใต้กลไกต่าง ๆ ที่ประสานสอดคล้องในลักษณะหุ้นส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ในระดับต่าง ๆ

จากแผนฯ 8 ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่สำคัญ ที่จะแปลงแผน และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติในชุมชนแออัด ดังที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อ 3.3 ต่อไป

3.3 นโยบายและมาตรการการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด

จากสถานการณ์ที่เมือง เป็นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

เป็นปัจจัยในการดึงดูดคนจนจากชนบทให้อพยพเข้าสู่ตัวเมือง โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเมืองศูนย์กลางภูมิภาคต่างๆ สถานการณ์นี้ ก่อให้เกิดปัญหาของคนที่ย้ายมาอยู่ร่วมกันอย่างแออัด ซึ่งสรุปปัญหาได้คือ

1. ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินถูกไล่รื้อจากเจ้าของ ที่ดิน
2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจระดับรายได้ต่ำ ขาดแหล่งเงินทุน และความสามารถในการจัดการงานอาชีพ อาชีพไม่มั่นคง
3. ปัญหาด้านสังคม การเข้าถึงบริการของรัฐไม่เท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ ขาดบริการจากภาครัฐ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และระบบสาธารณสุขเป็นต้น
4. ปัญหาการประสานงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขยังขาดเอกภาพอย่างค้ำเนื่อง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ ภาครัฐและเอกชน จึงได้กำหนดแผนการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ 9 ข้อ คือ

1. มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบครบวงจร และครอบคลุมทุกชุมชน โดยมีแผนงานและงบประมาณที่ยืดหยุ่นหลากหลายทางเลือก
2. สร้างกระบวนการพัฒนา และวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแบบผสมผสาน ในลักษณะร่วมกันคิดร่วมกันดำเนินการด้วยความเป็นมิตร โดยสันติวิธี โดยให้ชุมชนมีบทบาทหลัก โดยภาครัฐและองค์กรเอกชนให้การช่วยเหลือสนับสนุน
3. สนับสนุนให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปรับทัศนคติ เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดให้สอดคล้องกัน ฟังพากันและกัน และให้เจ้าของปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
4. ระดมความร่วมมือและทรัพยากรจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
5. พัฒนากระบวนการทางการเงินของชุมชนให้เข้มแข็ง ในการระดมเงินเพื่อการพัฒนาอาชีพ ที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เพื่อเสริมโอกาสการเข้าถึงปัจจัยการลงทุน

6. กำหนดให้มีองค์กรและกลไกในการดำเนินการที่ชัดเจนในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับสถานการณ์ ในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

7. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

8. สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชนและชาวชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง

9. จัดเตรียมแผนรองรับคนชนบทที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง ให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีพอ

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานได้จัดทำเป็นมาตรการที่สำคัญใน 4 ด้าน เพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ในทุกด้านของประชาชนในชุมชนแออัดดีขึ้น มาตรการนี้คือ

1. ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและที่อยู่อาศัย มีการจัดทำแผนการพัฒนา และจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัด แรงงานอุตสาหกรรม และคนจนในเมือง ร่วมกับเจ้าของที่ดิน หน่วยงานของรัฐ และจัดทำแผนการรื้อย้ายชุมชนแออัดที่เหมาะสมล่วงหน้า จัดระบบบริการพื้นฐานและบริการสังคมที่จำเป็นของรัฐ ให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนเร่ร่อนในเมือง มีที่พักอาศัยชั่วคราว โดยเฉพาะกลุ่มสตรีและเด็ก

2. ด้านอาชีพเศรษฐกิจและการเงิน จัดการทางการเงินของชาวชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็ง สร้างโอกาสระดมเงินเพื่อพัฒนาชุมชน อาชีพที่อยู่อาศัย รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมืองในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้พัฒนาสมรรถนะการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมเน้นการจัดการธุรกิจ ในชุมชนของตน

3. ด้านองค์กรและกลไก ส่งเสริมจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นแกนกลางในการปรับปรุงพัฒนาชุมชน มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายประสานงาน ดูแลการดำเนินการพัฒนาชุมชนแออัด และผลักดันกฎหมายชุมชนแออัด มีองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างเจ้าของที่ดิน และของชุมชนอย่างสันติวิธี

4. ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ผีกรอบรม ผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มเยาวชน เพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมชุมชน จัดบริการสังคม เข้าถึงชุมชนแบบเชิงรุกในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การนันทนาการ โดยองค์กรชุมชน เข้าร่วมดำเนินการอย่างค่อเนื่อง

ในมาตรการทั้ง 4 ด้าน มีฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ในการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรชุมชน เจ้าของที่ดิน หน่วยงานส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หน่วยงานส่วนกลาง และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยกำหนดให้องค์กรชุมชน เจ้าของที่ดิน หน่วยงานส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น มีบทบาทหลักในการดำเนินการ ส่วนหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นฝ่ายให้การสนับสนุน

3.4 บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดความหมายของสวัสดิการสังคม ในความหมายที่กล่าวที่เป็น “สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม” นั้นจะมีองค์ประกอบด้วยปัจจัย 7 ประการ ที่ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและมีรายได้ ความมั่นคงทางสังคม บริการสังคม และนันทนาการ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน มีบทบาทเกี่ยวข้องร่วมกัน ในการดำเนินการในแต่ละด้าน โดยมีภาพรวมของการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้คือ

1. ในด้านการศึกษา กิจกรรมจะดำเนินการ โดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ ในการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร เทศบาล การศึกษานอกโรงเรียน ของกระทรวงศึกษาธิการ การตั้งกองทุนการศึกษาของรัฐและเอกชน
2. ด้านสุขภาพอนามัย มีการจัดครอบคลุมด้านบริการ ส่งเสริม สุขภาพ การป้องกันโรคและการฟื้นฟูในระดับชุมชน ดำเนินการ โดยกรุงเทพมหานคร เทศบาล และกระทรวงสาธารณสุข
3. ด้านที่อยู่อาศัย ในด้านนี้นับได้ว่าเป็นด้านสำคัญอย่างยิ่งของคนในชุมชนแออัด มีส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งองค์กรชุมชน องค์กรในส่วนท้องถิ่น เจ้าของที่ดิน

และหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะร่วมกันในการจัดหาที่อยู่ การพัฒนาด้านสภาพและสิ่งแวดล้อม การสร้างที่พักฉุกเฉิน โดยมีกรุงเทพมหานคร เทศบาล การเคหะแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ เป็นผู้ดำเนินการและสนับสนุน

4. ด้านการทำงานและมีรายได้ กิจกรรมที่พัฒนาเสริมสมรรถนะทางอาชีพ แก่คนในชุมชนแออัด ให้สามารถประกอบอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้สูงขึ้น ส่งเสริม การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ โดยการฝึกอบรมและสนับสนุนธุรกิจเอกชน โดยมีองค์กรของรัฐ ที่เกี่ยวข้องคือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

5. ด้านความมั่นคงทางสังคม โดยพิจารณาในด้านความมั่นคงทางสังคม เป็นโครงการที่เกี่ยวกับการโยกย้ายเงินเพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลต่างๆ (ปริชาเปียมพงษ์สานต์, 2535 : 175) ในสังคม (Cash transfer programmer) ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญ ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินให้บุคคลในชุมชนแออัด ยังไม่มีมาตรการในปัจจุบันนี้ แต่ในระยะยาวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนา ชุมชนเมืองขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุน สนับสนุนทั้งด้านสินเชื่อและการพัฒนาด้านอื่นๆ ให้แก่ชุมชน และหน่วยงานรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาและปรับปรุงชุมชนแออัด ให้สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง รอบด้าน ครบวงจร โดยมี องค์กรร่วมดำเนินการ อาทิ การเคหะแห่งชาติ สำนักงาน พัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร เทศบาล สำนักงานประมาณ ธุรกิจเอกชน

6. ด้านบริการสังคม เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และผู้ด้อยโอกาส อาทิ เด็ก สตรี คนพิการ คนชรา กลุ่มคนยากจน เป็นต้น ในด้านนี้องค์กรหลัก ที่ดำเนินการมีทั้งภาครัฐและเอกชน ในภาครัฐ ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เป็นต้น

7. ด้านนันทนาการ กิจกรรมที่จัดจะเป็นไปเพื่อการพักผ่อน การเสริมสร้าง คุณภาพชีวิต องค์กรหลักภาครัฐจะเป็นเทศบาลและกรุงเทพมหานครเป็นหลัก เช่น การจัดสนามเด็กเล่น เป็นต้น

การปรับปรุงชุมชนแออัดเดิมเป็นบทบาทของหลาย ๆ หน่วยงานและ ในปลายปี พ.ศ.2515 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการที่อยู่อาศัยโดยตรง และเกี่ยวข้องกับหน้าที่ใน "การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง

ให้เป็นเคหะ” ก็คือ “การเคหะแห่งชาติ” ทั้งนี้โดยการรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบชุมชนแออัด 4 หน่วยงาน คือ กองเคหะสถานสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์, สำนักงานอาคารสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์, ธนาคารอาคารสงเคราะห์บางส่วน และสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ และการเคหะแห่งชาติ ที่ได้จัดตั้ง “สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม” ในปี 2520 โดยมีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ตามนโยบายที่อยู่อาศัยและนโยบายหลักของการเคหะแห่งชาติ วางแผน โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค สำรวจรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการออกแบบด้วยกายภาพและประมาณราคา ทำการตรวจและควบคุมการก่อสร้าง สำรวจสภาพแวดล้อมตลอดจนภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชน ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อจัดระบบชุมชนใหม่ สำรวจสภาพการครอบครองที่ดิน และช่วยเหลือจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ต้องอพยพออกจากที่ดิน ประเมินผลโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ประสานงานเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของรัฐและเอกชน

ในส่วนของ การเคหะแห่งชาติ ต่อมาได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษในสังกัด คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ในปี 2535 เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ด้วยการให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่ชาวชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง โดยผ่านกระบวนการสินเชื่อให้มีความสามารถเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดี โดยใช้แนวทางในการดำเนินงาน ที่เน้นการพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาการใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและส่งเสริม สนับสนุนประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของกรุงเทพมหานคร มีการจัดการด้านการพัฒนาชุมชนมาโดยตลอดจนกระทั่งปี 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผนหลัก การจัดทำแผนงานพัฒนาชุมชน รวมทั้งการอนุมัติโครงการ ประสานการควบคุมการปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผลหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการรับผิดชอบที่ครอบคลุมเกือบทุกด้าน และยังมี การประสานการดำเนินงานร่วมกับการเคหะแห่งชาติอีกด้วย ในปี 2531 คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้จัดตั้งหน่วยงาน ส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในสำนักงานเขต

และจัดให้มีศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชนในปีเดียวกันในปี 2535 ได้มีการอนุมัติให้จัดตั้งสำนักพัฒนาชุมชนขึ้น รับผิดชอบการวางแผนปรับปรุงชุมชนแออัด จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการกระจายความรับผิดชอบทำให้งานพัฒนาชุมชนมีความชัดเจนมากขึ้น

ในปัจจุบันในสำนักงานเขต ได้เปลี่ยนงานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน เป็นฝ่ายพัฒนาชุมชน และปรับโครงสร้างการบริหาร โดยยุบหมวดส่งเสริมหมวดพัฒนา รวมทั้งตำแหน่งหัวหน้าหมวดทั้งสองไปด้วยพร้อมกัน แต่ปรากฏว่าเนื้องานยังคงมีเช่นเดิม

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาดำเนินการ ทั้งในส่วนของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานส่วนอื่นๆ แต่ก็มักจะมีลักษณะคล้ายกัน จึงทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อน เช่น สำนักงานสวัสดิการสังคม ทำงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชน การสงเคราะห์ การส่งเสริมอาชีพ ในขณะที่สำนักงานการเคหะแห่งชาติ รับผิดชอบด้านกายภาพ หรือการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบชุมชน ในเขตเมืองเช่นเดียวกัน มีการจัดการด้านสังคมสงเคราะห์ และงานอื่น ๆ ที่ไม่แตกต่างกัน แม้จะไม่มีการประชุมร่วมกันและกำหนดแผนงานให้การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบด้านกายภาพ และให้กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคม แล้วก็ตาม ก็ยังมีการดำเนินการทั้งทางกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมควบคู่กันไปเช่นเดิม

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ แม้จะมีหน่วยงานในสังกัดโอนไปเป็น การเคหะแห่งชาติ 2 หน่วยงาน แต่ก็ยังมีงานของกองบริการชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับเคหะชุมชนเหลืออยู่ คือ ศูนย์ชุมชนและศูนย์เยาวชนจำนวน 7 แห่งใน 4 เคหะชุมชน ซึ่งได้เริ่มแห่งแรกตั้งแต่ปี 2502 คือ สโมสรเยาวชนดินแดงหรือศูนย์เยาวชนดินแดง แต่ในปัจจุบันได้รวมศูนย์ชุมชนและศูนย์เยาวชนเป็น “ศูนย์บริการชุมชน” (Community Center) ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนในพื้นที่ และบริหารโดยคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิก ทั้งองค์กรชุมชนทั้ง 4 แห่งในพื้นที่เคหะชุมชนดินแดง ห้วยขวาง คลองจั่น และคลองเตยต่างก็ “พึ่งตนเอง” ได้ทั้งแง่การบริหารงบประมาณ และบุคลากร กิจกรรมของศูนย์บริการชุมชนจะเน้นการพัฒนา “คน” หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามสภาพปัญหาและความต้องการของชาวชุมชนในพื้นที่ กิจกรรมที่ศูนย์ต่าง ๆ จัดเป็นประจำได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน สโมสรเยาวชน การฝึกวิชาชีพสตรี

ชมรมผู้สูงอายุ ห้องสมุดชุมชน กิจกรรมศิลปวัฒนธรรมและประเพณีชุมชนและอื่น ๆ จากการบริหารของประชาชนตั้งแต่การจัดตั้งศูนย์ชุมชนแห่งแรกเมื่อปี 2509 ถึงปัจจุบันพบว่าปัจจัยที่ช่วยให้ศูนย์บริการชุมชนพึ่งตนเองได้แก่ ผู้นำที่ดีและเก่ง สมาชิกมีส่วนร่วม และกิจกรรมสนองตอบต่อปัญหาของสมาชิก ภาครัฐสนับสนุนอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์อย่างเพียงพอต่อการบริการ เจ้าหน้าที่รัฐร่วมดำเนินการและเป็นพี่ปรึกษา ผู้บริหารมีประสบการณ์ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมินผล” กับองค์กรต่างๆ และประชาชนได้

ปัจจุบันนอกจากศูนย์บริการชุมชนแล้ว นโยบายเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะคนจนเมือง คือ การจัดตั้ง “สำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่” หรือสำนักงานประชาสงเคราะห์ชุมชนเขตเดิม ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวแทนของกรมประชาสงเคราะห์ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ประสบปัญหาในกรุงเทพมหานคร โดยมีบทบาทเป็นศูนย์ข้อมูลผู้ด้อยโอกาสระดับพื้นที่ การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง คนชรา สตรี เด็ก และเยาวชน คนพิการ ผู้ประสบสาธารณภัย ครอบครัว และการบริการชุมชน นอกจากการสงเคราะห์แล้ว ยังเน้นการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน สตรีและครอบครัว การป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนการส่งเสริมการดำเนินงานภาคเอกชนและองค์กรประชาชน กิจกรรมของสำนักงาน นอกจากจะเน้นการช่วยเหลือและพัฒนา “คน” แล้วยังเน้นความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมดำเนินการช่วยเหลือ ครอบครัวและชุมชนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งนี้จะดำเนินการ 7 สำนักงานในพื้นที่ 38 เขตของกรุงเทพมหานคร

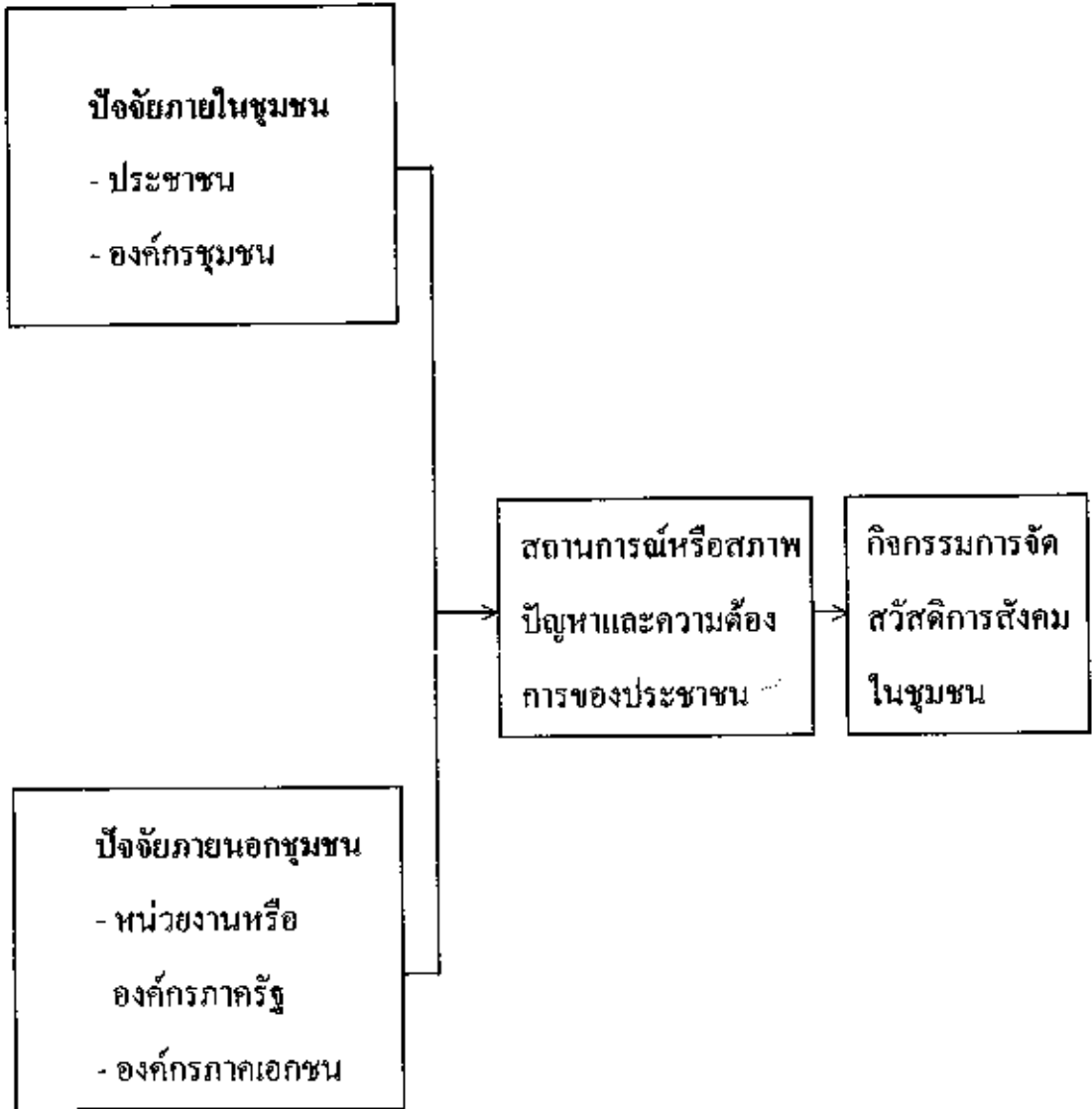
นอกจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวแล้ว ยังมีภาครัฐอื่น ภาคเอกชน และองค์กรชุมชนอีกจำนวนมากที่ดำเนินการช่วยเหลือชาวชุมชนแออัด โดยมีบทบาทของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกันและแตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อการพัฒนา และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวชุมชนแออัดหรือคนจนในเมือง

3.5 กรอบแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด

สวัสดิการสังคม มีความหมายที่ครอบคลุมทุกด้านในการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมภายในชุมชนแออัดประกอบด้วย บุคคลกลุ่มคือยโอกาส ปัญหาทางสังคมเกิดขึ้นภายในอันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางสังคม ดังนั้น แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด จึงต้องอาศัยปัจจัย 2 ประการคือ

1. ด้านปัจจัยภายใน ได้แก่ ประชาชนผู้อยู่อาศัย ในชุมชนและองค์กรชุมชนหรือองค์กรประชาชน
2. ด้านปัจจัยภายนอกชุมชน ได้แก่ หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน

ปัจจัยทั้งสองด้านมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชนและผู้คือยโอกาส ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่และที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ โดยการมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนอย่างทั่วถึง โดยสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา คือ



บทที่ 4

การวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์และแนวทางแก้ไข

ชุมชนแออัดเป็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาประเทศ และปัญหาที่มีการรับรู้และตกเถียงกันมานาน มีการเสนอแนะแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหา มีการจัดทำนโยบาย แผนการและมาตรการต่างๆ ทั้งจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้เกี่ยวข้องมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ชุมชนแออัดก็ยังคงมีการเกิดและดำรงอยู่จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

4.1 สถานการณ์ของชุมชนแออัด

4.1.1 การขยายตัวและการดำรงอยู่ของชุมชนแออัด

ในเขตกรุงเทพ การเปรียบเทียบข้อมูลจำนวนชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจของกรุงเทพมหานครเมื่อปี 2533 พบว่าจำนวน ชุมชน 981 ชุมชน ปี 2537 พบว่ามีชุมชน 1,246 ชุมชน และแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ ชุมชนแออัด 511 ชุมชน ชุมชนเมือง 264 ชุมชน ชุมชนชานเมือง 401 ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร 67 ชุมชน และเคหะชุมชน 3 ชุมชน และปี 2540 จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ พบว่ามีจำนวนชุมชนแออัด 843 ชุมชน

ความเปลี่ยนแปลงของตัวเลขจำนวนชุมชนแออัด ทิศทางได้ว่าปี 2533 จำนวนชุมชนเป็นการรวมชุมชนหลายประเภทเข้าด้วยกัน เป็นผลให้มีจำนวนมากกว่าปี 2537 ซึ่งได้มีการจัดแบ่งประเภทของชุมชนใหม่ ดังนั้นชุมชนแออัดเดิม 981 ชุมชน มิได้ลดลงแต่กลายเป็นชุมชนเมืองและชุมชนชานเมืองบางส่วนในปี 2537 ในส่วนข้อมูลปี 2540 ซึ่งพบว่าชุมชนแออัดได้เพิ่มจากตัวเลข ปี 2537 จาก 511 ชุมชน เป็น 843 ชุมชน หรือเพิ่มขึ้น 332 ชุมชน

จากการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลพบว่า การเพิ่มของชุมชน ส่วนใหญ่ เป็นการเปลี่ยนแปลง จากชุมชนเมือง ที่มีความหนาแน่นของจำนวนหลังคาเรือนต่ำกว่า 15

หลังคาเรือนค่อพื้นที่ 1 ไร่ ไปเป็นชุมชนแออัดที่มีความหนาแน่นมากกว่า 15 หลังคาเรือนค่อพื้นที่ 1 ไร่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนชานเมืองบางส่วนเป็นชุมชนแออัด ในเขตชั้นในของกรุงเทพฯ เช่น เขตคูสิต เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตพญาไท และเขตปทุมวัน ซึ่งมีการเพิ่มชุมชนแออัดรวม 75 ชุมชน หรือร้อยละ 22.6 ของจำนวนชุมชนที่เพิ่มทั้งหมด ทั้งนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนเมืองเดิมในเขตพื้นที่รอบนอก เช่น เขตราชบุรีบูรณะ จอมทอง บางขุนเทียน บึงกุ่ม ซึ่งเดิมมีชุมชนแออัดรวม 6 ชุมชน ได้เพิ่มเป็น 97 ชุมชน หรือร้อยละ 27.4 ของจำนวนชุมชนแออัดที่เพิ่ม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของชุมชนชานเมืองเดิมไปเป็นชุมชนแออัด

ลักษณะการขยายตัวของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งพบจากการศึกษาวิเคราะห์

1) ชุมชนแออัดมีแนวโน้มในการเกิดใหม่น้อยลงในเขตชั้นใน เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานคือที่ดินในสวนเขตชั้นใน จะถูกใช้ประโยชน์หรือดูแลจากเจ้าของที่มากขึ้น เนื่องจากมีราคาสูง ซึ่งพบว่าข้อมูลปี 2540 อายุชุมชนไม่เกิน 5 ปี มี 23 ชุมชน หรือเพียงร้อยละ 2.73 โดยมีแนวโน้มเกิดใหม่ในพื้นที่เขตชานเมืองและปริมณฑลเพิ่มขึ้น

2) ชุมชนแออัดเดิมมีการขยายตัว โดยมีความหนาแน่นของอาคารและประชากรเพิ่มขึ้น อัตราการเพิ่มของประชากรในชุมชนมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มของประชากรในครอบครัวเดิมซึ่งส่วนใหญ่ขาดศักยภาพที่จะหาที่อยู่ใหม่ ขณะเดียวกันก็มีผู้เช่าอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น จึงทำให้ความหนาแน่นของคนและอาคารมากขึ้น โดยปัจจุบันชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ มีขนาดเฉลี่ย 246.7 ครัวเรือน ซึ่งต่างจากขนาดเฉลี่ยของครัวเรือนในปี 2528 ของโสภณ พรโชคชัย ซึ่งพบว่าขนาดเฉลี่ย 180.3 ครัวเรือน (โสภณ พรโชคชัย, 2528:7)

3) การขยายตัวของชุมชนแออัด มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจย่อยของเมืองในเขตชานเมือง เช่น เขตคลองสาน และเขตหนองจอก ไม่พบชุมชนแออัด เขตลาดกระบัง และเขตมีนบุรีมีชุมชนแออัด 1 และ 2 ชุมชนตามลำดับ ซึ่งทั้ง 4 เขต

เป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในสวนเขตรั้วในหรือเขตที่มีพื้นที่เศรษฐกิจหลัก เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย จะมีชุมชนแออัดเกิดขึ้นและดำรงอยู่เป็นเวลานาน ส่วนหนึ่งเนื่องจากต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนแออัดกับเศรษฐกิจย่อย

4) ลักษณะที่ตั้งของชุมชน อยู่บนที่ดินของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 57.19 หรือ 499 ชุมชน รองลงมาคือที่ดินรัฐ ร้อยละ 31.20 หรือ 263 ชุมชน ทั้งนี้ชุมชนแออัดอยู่ที่พื้นที่ฝั่งกรุงเทพฯ 492 ชุมชน หรือร้อยละ 57.7 และอยู่ที่พื้นที่ฝั่งธนบุรี 351 ชุมชน หรือร้อยละ 42.27

ในเขตปริมณฑล ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม จำนวนข้อมูลในช่วงปี 2537-2538 พบว่ามีจำนวนชุมชนแออัด 452 ชุมชน แยกเป็นจังหวัดสมุทรปราการ 207 ชุมชน นนทบุรี 60 ชุมชน ปทุมธานี 93 ชุมชน สมุทรสาคร 62 ชุมชน และนครปฐม 30 ชุมชน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539:65)

แนวโน้มการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตปริมณฑล เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลในบางจังหวัดที่เคยสำรวจก่อนหน้านี้ อาทิ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมี 207 ชุมชน ในปัจจุบันพบว่าจากการสำรวจข้อมูลปี 2527 จากภาพถ่ายของกรมแผนที่ทหาร และกองทัพอากาศ โดยโสภณ พรโชคชัย พบว่ามีจำนวน 45 ชุมชน และปี 2531 การสำรวจด้วยภาพถ่ายทางอากาศอีกครั้งหนึ่ง พบว่ามีจำนวน 201 ชุมชน และเช่นเดียวกันกับจังหวัดนนทบุรีปี 2527 มีจำนวน 32 ชุมชน และปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 95 ชุมชน แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มอย่างรวดเร็วของชุมชนแออัด และปัจจุบันก็ยังใช้ข้อมูลการสำรวจปี 2531 เป็นข้อมูลหลักในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี

ลักษณะสำคัญบางประการของชุมชนแออัดเขตปริมณฑล ซึ่งพบจากการศึกษา

1) ข้อมูลจำนวนชุมชนแออัดยังขาดความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน เนื่องจากขาดความต่อเนื่องในการสำรวจข้อมูลและวิธีการสำรวจด้วยภาพถ่ายทางอากาศ

ซึ่งจะประสบปัญหาความชัดเจนของภาพถ่าย ซึ่งทำให้ไม่สามารถระบุได้ว่า ทั้งหมดเป็นชุมชนแออัด จำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามเพิ่มและเป็นปัจจุบันมากขึ้น

2) การขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตปริมณฑลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจซึ่งมีศูนย์รวมอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ไปสู่บริเวณปริมณฑล ซึ่งจากการศึกษาพบว่าชุมชนแออัดปริมณฑลที่เกิดขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม มีลักษณะเช่าที่หรือบ้านมากขึ้น ในส่วนชุมชนแออัดเดิมส่วนหนึ่ง จะเป็นชุมชนเก่าแก่ อยู่ริมแม่น้ำหรือทะเล

3) ขนาดชุมชน โดยเฉลี่ยเมื่อเทียบชุมชนในกรุงเทพมหานคร จะเป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กกว่า

ในส่วนภูมิภาค จำนวนข้อมูลชุมชนแออัดจากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติในปี 2535 มีชุมชนแออัด จำนวน 343 ชุมชน ใน 55 จังหวัด และในปี 2539 มีการสำรวจเพิ่มเติมโดยใช้ข้อมูลปี 2535 เป็นฐานพบว่าได้เพิ่มจำนวนเป็น 426 ชุมชน ซึ่งเป็นการประมาณการร่วมกันของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองกับองค์กรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่บางจังหวัด

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าจำนวนชุมชนแออัดในส่วนภูมิภาค ย่อมมีมากกว่าจำนวนตัวเลขปัจจุบันแน่นอน การขยายตัวของชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการขยายตัวของเมืองและระบบเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม ภาคการบริการ การท่องเที่ยว ซึ่งพบว่าในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแต่ละภาค เช่น สระบุรี ราชบุรี เชียงใหม่ นครสวรรค์ พิชัย โลก ขอนแก่น นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี และสงขลา รวม 9 จังหวัด พบว่ามีชุมชนแออัด จำนวน 112 ชุมชน หรือร้อยละ 33 ของจำนวนชุมชนแออัดที่พบในปี 2535 และมีแนวโน้มขยายไปยังจังหวัดที่รัฐบาลวางเป้าหมาย เป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคต่างๆ

ดังที่กล่าวแล้ว การขยายตัวของชุมชนแออัดจึงมีความสัมพันธ์กับหลายๆ ปัจจัย โดยเฉพาะเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ของเมืองที่มีแหล่งงานมาก ประกอบกับการไม่ประสบผลสำเร็จทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของชาวชนบท การอพยพแรงงาน ที่อยู่อาศัย

ราคาถูกหรือการบุกรุกที่ดินของผู้มีรายได้น้อย จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องเข้าใจ

ดังนั้น การดำรงอยู่ของชุมชนและแนวโน้มของการเพิ่มชุมชนใหม่ หรือการขยายตัวของชุมชนเดิม จึงมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องคือ

1) แหล่งงานและแรงงาน (Employment) ที่สืบเนื่องมาจากลักษณะเศรษฐกิจของเมือง ซึ่งมีโอกาสในการหางานทำได้ง่าย มีช่องทางทำมาหากิน โดยเฉพาะอาชีพในภาคนอกระบบอาชีพช่องว่างของระบบเศรษฐกิจ เช่น ช่องว่างของราคา ระหว่างร้านอาหารเล็กๆ และภัตตาคารที่มีราคาขายสูง เกิดอาชีพร้านอาหารข้างถนน ที่ราคาถูก เหมาะสมกับการใช้จ่ายหรือความสะดวกของลูกค้าอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นคั้งรวมทั้งเมืองใหญ่เป็นแหล่งงานที่มีความต้องการแรงงานมาก และลักษณะเศรษฐกิจนอกระบบขนาดย่อม ก็ต้องพึ่งแรงงานราคาถูกจากแรงงานในเมือง

2) ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) คนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีข้อจำกัดทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ การศึกษา ความมั่นคงของที่อยู่อาศัยและโอกาสของการได้รับการพัฒนา ทำให้มีข้อจำกัดในด้านการพัฒนาตนเองเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีที่อยู่อาศัยซึ่งได้มาตรฐาน เนื่องจากราคาของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมมีราคาสูงมาก

3) การรวมกลุ่ม (Grouping) การอยู่ร่วมกันในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่คงลักษณะกึ่งชนบท มีความใกล้ชิดกันมากกว่าคนในเมืองทั่วไป และบางส่วนก็มีความสัมพันธ์กันทางด้านภูมิลำเนา ศาสนา และประเพณี จึงเกิดการรวมกลุ่มเพื่อเป็นพลังสำรอง ในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินหรือผลประโยชน์ด้านอื่น

4) ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of State Development) องค์การภาครัฐมีข้อจำกัดในหลายๆ ปัจจัย อาทิ นโยบายทางการเมือง บทบาทองค์กรงบประมาณ บุคลากร วิธีการจัดการและกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ประสิทธิภาพของการป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้ผลดีไม่เท่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งขาดมาตรการการจัดการทรัพยากรที่ดินที่ได้ผล

4.1.2 สภาพปัญหาในชุมชนแออัด

ปัญหาของชุมชนแออัด เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของชุมชนแออัด ในด้านต่างๆ คือ สภาพที่อยู่อาศัย สภาพการครอบครอง สภาพการบริการขั้นพื้นฐาน สภาพแวดล้อมของชุมชนและสภาพของบุคคลผู้อยู่อาศัย พบว่าปัญหาต่างๆ ในชุมชนแออัด มีหลายประการ ได้แก่

1) ปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย

ในกรุงเทพมหานคร โครงการพัฒนาของเอกชน และโครงการก่อสร้างต่างๆ ของภาครัฐมีผลกระทบต่อชาวชุมชนแออัด ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินในชุมชน จากการสำรวจในปี 2540 พบว่าชุมชนที่มีข่าวการไล่รื้อและได้รับการแจ้งแล้วมีจำนวนรวม 102 ชุมชน หรือร้อยละ 12.1 (ฝ่ายปรับปรุงชุมชน การเคหะแห่งชาติ, 2540:34-35)

ในส่วนภูมิภาคเจ้าของที่ดินเป็นของรัฐร้อยละ 53.6 และร้อยละ 46.4 เป็นของเอกชน และชุมชนร้อยละ 20.99 เป็นชุมชนบุกรุกและร้อยละ 20.12 มีปัญหาการไล่ที่ (การเคหะแห่งชาติ, 2535)

ดังนั้น นอกจากปัญหาการไล่ที่ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแล้ว ยังขาดสภาพของความมั่นคงของอาคารที่ใช้วัสดุที่พอจะหยิบฉวยอะไรได้ก็นำมาต่อเติม โดยเฉพาะในชุมชนที่บุกรุกซึ่งเกรงจะมีการไล่รื้อ และเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้ปลูกสร้างอะไรถาวร ตลอดจนการไม่มีการจัดระเบียบที่ดินและควบคุมการสร้างบ้านพักอาศัย จึงทำให้บ้านเรือนอยู่กันอย่างแออัดขาดมาตรฐานหรือสุขลักษณะที่ดี

2) ปัญหาการบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ

ในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่จะมีระบบไฟฟ้าเข้าถึงชุมชน โดยมีมิเตอร์เป็นของตัวเอง 841 ชุมชน (ร้อยละ 99.76) และไม่มีระบบไฟฟ้าเข้าถึงใช้ไฟฟ้าโดยการต่อจากบริเวณใกล้เคียง 2 ชุมชน (ร้อยละ 0.24) ระบบการระบายน้ำ ส่วนใหญ่จะมีระบบระบายน้ำภายในชุมชนที่ได้รับการปรับปรุงทางเดินแล้ว 716 ชุมชน (ร้อยละ 84.93) และไม่มีระบบระบายน้ำ 127 ชุมชน (ร้อยละ 15.07) ส่วนน้ำประปาภายในชุมชนส่วนใหญ่จะมีระบบประปาเข้าชุมชน โดยมีมิเตอร์เป็นของตนเอง 843 ชุมชน

(ร้อยละ 98.93) และไม่มีระบบน้ำประปาโดยต่อจากบริเวณใกล้เคียงหรือซื้อน้ำจากเพื่อนบ้าน 9 ชุมชน (ร้อยละ 1.07) ในส่วนการคมนาคมในชุมชนมีหลายลักษณะ ในส่วนชุมชนที่ใช้ทางเดินคอนกรีตอยู่ในสภาพดี 657 ชุมชน และสภาพทรุดโทรม 19 ชุมชน ชุมชนที่ใช้ทางเดินไม้สภาพดี 10 ชุมชน และสภาพทรุดโทรม 33 ชุมชน ส่วนชุมชนที่ใช้ทางเดินสะพานไม้และคอนกรีตอยู่ในสภาพดี 63 ชุมชน และทรุดโทรม 21 ชุมชน สะพานไม้และสะพานคอนกรีตทรุดโทรม 4 ชุมชน และเป็นทางเดินดิน 36 ชุมชน (ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, 2540:10-11)

ในเขตปริมณฑลและส่วนภูมิภาค จะมีปัญหาด้านทางเดินหรือถนน ระบบไฟฟ้า ประปา และการระบายน้ำมากกว่าในกรุงเทพมหานคร และโดยเฉพาะบริเวณ ชานเมืองหรือนอกเขตเทศบาล รวมทั้งชุมชนนุกรุกต่างๆ

แม้ว่าชุมชนแออัดจะได้รับการปรับปรุงด้านกายภาพดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังมีปัญหาบริการขั้นพื้นฐานอื่นๆ อีกมาก อาทิ ปัญหาไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ ไม่เพียงพอ ปัญหาไม่มีที่พักผ่อนหย่อนใจในชุมชน ปัญหาสุขภาพจิต เช่น ขยะ ส้วม รวมทั้งปัญหาสุขภาพอนามัย

3) ปัญหาสภาพแวดล้อมและชุมชน

นอกจากบริเวณที่ดิน ซึ่งไม่ได้รับการพัฒนาสาธารณูปโภคแล้ว โดยทั่วไปลักษณะการถือครองที่ดินจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การเช่าที่และการเช่าอยู่อาศัย โดยการนุกรุก การจัดระเบียบที่ดินจึงไม่มี ความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการแบ่งแปลง การสร้างและต่อเติม การขาดสาธารณูปโภค ส้วม ที่ทิ้งขยะและอื่นๆ ก่อให้เกิดมลภาวะในชุมชน ประกอบกับที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นที่ต่ำ การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจึงต้องมีการถมดินหรือยกพื้นบ้านให้สูงขึ้น และมีทางระบายน้ำ แต่ในชุมชนแออัดเมื่อฝนตกมีน้ำขังแล้ว การระบายน้ำไม่ดีพอทำให้มีน้ำเน่าขัง และขยะสะสมก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

4) ปัญหาของประชากรผู้อยู่อาศัย

ด้านเศรษฐกิจ อาชีพของคนงานในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ร้อยละ 78.4

ประกอบอาชีพไม่เป็นทางการ โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รองลงมา อาชีพค้าขาย ซึ่งจากการสำรวจขององค์กรนานาชาติเพื่อการพัฒนา ได้แบ่งกลุ่มอาชีพคน ในชุมชนแออัดเป็น 7 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ใช้แรงงานเพื่อค่าจ้าง เช่น กรรมกรแบกหาม กรรมกรก่อสร้าง กลุ่มที่ใช้แรงงานเพื่อให้ได้ผลผลิตหรือสินค้ามาขายโดยลงทุน เช่น เก็บของเก่า เก็บผักขาย ฯลฯ กลุ่มที่รับของมาขายโดยไม่ต้องลงทุนเอง ได้ส่วนแบ่ง จากจำนวนที่ขายได้ซึ่งสินค้ามีทุกชนิดให้เลือก กลุ่มใช้แรงงานฝีมือระดับต่ำ เช่น พับถุงกระดาษ ตัดชิ้นส่วนอุปกรณ์ต่างๆ ฯลฯ กลุ่มค้าขายที่ลงทุนเอง เช่น ขายอาหาร ขายของชำ ขายของผ่นส่ง กลุ่มบริการรับจ้างทั่วไป เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ และกลุ่มใช้แรงงานที่มีฝีมือระดับปานกลาง เช่น ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างซ่อมรถ เป็นต้น จากอาชีพดังกล่าวรายได้จึงมีระดับรายได้ต่ำ และไม่แน่นอน มีภาระหนี้สินและต้องกู้เงิน จากแหล่งกู้เงินนอกระบบอัตราดอกเบี้ยสูงร้อยละ 10-20 ต่อเดือน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, 2539: 7-8)

ด้านการศึกษา ชาวบ้านในชุมชนแออัดของกรุงเทพฯ มีการศึกษาค่า หักหน้าครัวเรือนและกลุ่มสมรสส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาตอนต้น สำหรับผู้ที่ไม่ได้เรียนหนังสือเลย มีอัตราส่วนน้อยกว่าร้อยละ 10 ของแต่ละบริเวณที่สำรวจ ผู้ที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษามีระดับต่ำมาก (สมพงษ์ พัดบุษย์, 2533: 386) จากการที่ผู้ปกครองมีระดับการศึกษาค่า และมีรายได้น้อย ส่วนใหญ่จึง มิได้ให้ความสำคัญกับเด็กและเยาวชนเพราะต้องแก้ปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญก่อน อาทิปัญหาเศรษฐกิจ ที่อยู่อาศัย และสาธารณสุขไปไกล ดังนั้น เด็กและเยาวชนจึงขาด การพัฒนาในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการศึกษาจากการสำรวจวิจัยแหล่งเสื่อมโทรม คลองเคียบพบว่า เด็กอายุ 7-15 ปี ร้อยละ 31 ไม่ได้รับการศึกษา โดยร้อยละ 54 ออกจากโรงเรียนกลางคัน ก่อนอายุ 15 ปี ร้อยละ 46 ไม่เคยเข้าเรียนเลย สาเหตุ ที่เด็กออกจาก โรงเรียนกลางคัน ได้แก่ ไม่มีค่าเล่าเรียน (ร้อยละ 52) พิกัดทางสมอง (ร้อยละ 17) ไม่ต้องเรียนต่อ (ร้อยละ 13) หลังจากออกจากโรงเรียนร้อยละ 53 ไม่ได้ทำอะไร ร้อยละ 27 ช่วยทางบ้าน ร้อยละ 20 ทำงานและมีรายได้ จากข้อมูลดังกล่าวปัญหาการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นในฐานะเป็นกระบวนการหนึ่ง

ของการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ในเรื่องประชากรหรือ “คน”

ด้านสุขภาพอนามัย สืบเนื่องจากขาดการศึกษา ขาดข้อมูลข่าวสาร ความยากจน และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพอนามัย ทำให้เกิดปัญหา ด้านสุขภาพ เช่น ในชุมชนแออัดคลองเตยพบว่า โรคที่เป็นกันมาก คือโรคเกี่ยวกับ ทางเดินอาหาร โรคขาดอาหารคนที่ใช้แรงงานมักเป็นโรคเกี่ยวกับการทำงาน เช่น ได้รับสารพิษหรือทำงานหนักเกินไป คนชรามักจะสุขภาพไม่ดี เนื่องจากทำงานหนักเกินไป ในวัยหนุ่มสาว (สมพงษ์ พัดบุษ, 2527:63) อีกทั้งการบริการด้านสุขภาพอนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนในเขตปริมณฑลและส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล ไม่สามารถขยายบริการไปได้ทั่วถึงจะมีปัญหาสูงกว่าในด้านการป้องกัน สวมกีฬา ในชุมชนหรือสถานที่ออกกำลังกายมีอยู่จำนวนน้อยมาก

ด้านครอบครัว ข้อมูลชุมชนแออัดปี 2533 มีขนาดสมาชิกเฉลี่ย 4.1 คนต่อครอบครัว (ศูนย์วิชาการ ภาระเหตุแห่งชาติ, 2535:3) ปี 2540 มีขนาดสมาชิกเฉลี่ย 5.6 คนต่อครอบครัว ขณะที่เกณฑ์เฉลี่ยประชากรของประเทศลดลงคือ ปี 2521 มีสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ย 6.1 คนต่อครอบครัว (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจ, 2530:142) และลดลงเหลือ 3.9 คนต่อครอบครัว ในปี 2535 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2537: แผ่นพับ) ซึ่งจะพบว่าครอบครัวในชุมชนแออัด มีการขยายของประชากรสูงกว่าครอบครัวกลุ่มอื่นๆ ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ดังนั้น สถาบันครอบครัวในชุมชนแออัดซึ่งรับผิดชอบการศึกษา และการอบรมขัดเกลาสมาชิก จะมีขีดความสามารถในการพัฒนาสมาชิกต่ำแล้ว ยังมีปริมาณสมาชิกมาก ทำให้ไม่มี กำลังพัฒนาคนในครอบครัวให้มีศักยภาพสูงได้ อีกทั้งปัญหาครอบครัวแตกแยก ในชุมชนก็มีมากกว่าชุมชนอื่นๆ ทำให้เด็กขาดการพัฒนา และเป็นเด็กมีปัญหาพฤติกรรม ทางสังคมเพิ่มขึ้น

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางสังคม ปัญหาอบายมุข เป็นปัญหาสำคัญรองลงมา จากปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (สำนักงาน พัฒนาชุมชนเมือง, 2538:1) จากการสำรวจปัญหา 374 ข้อ จำนวน 156 ราย ปัญหาอบายมุข เป็นปัญหาที่ประชาชนในชุมชนแออัด ร้อยละ 8.56 เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก

จากการศึกษาของ รศ.ดร. โสภกา (ซูพิกุลชัย) ซปีลมันน์ และคณะ ในปี 2533 ได้ศึกษา การแพร่ระบาดของสารเสพติด พบว่าเด็กและเยาวชนที่ติดสารเสพติดในเขตกรุงเทพมหานคร มีแหล่งที่อยู่อาศัยในย่านชุมชนแออัดถึงร้อยละ 29.5 แสดงถึงสิ่งแวดล้อม ในชุมชนที่มีการซื้อขายยาเสพติดได้ง่าย จึงมีผู้ใช้สารเสพติดโดยเห็นเป็นเรื่องปกติ รวมทั้งการเล่นการพนัน อาชญากรรม และอื่นๆ ซึ่งน่าเป็นห่วงสำหรับเยาวชน ที่ตกอยู่ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ซึ่งมีเวลาว่างและไม่ได้รับการศึกษาต่อ ปัญหาการใช้เวลาว่างซึ่งเป็นไปในทางไม่สร้างสรรค์ เช่น การเล่นการพนัน การใช้ยาเสพติด การคบเพื่อนที่พฤติกรรมไม่ดี และการลักเล็กขโมยน้อย จะก่อให้เกิดพฤติกรรม ที่ผิดกฎหมายหรือเป็นอาชญากรได้ หากว่ายังให้เยาวชนเหล่านั้น อยู่ในวงจรของชีวิตประจำวันในรูปแบบนี้

นอกจากนี้ปัญหาการเสื่อมโทรมทางศีลธรรมจรรยา ก็เป็นปัญหา ที่ตามมาเสมอ เนื่องจากเป็นที่อยู่คนยากจนส่วนใหญ่ เช่น บิดาเมาสูรา มารดาเล่นการพนัน สามีภรรยาคบตีกันเป็นประจำ ครอบครัวแตกแยก การทอดทิ้งเด็ก การเลี้ยงดูเด็ก ด้วยการเขี่ยขี้ตูดโดยไร้เหตุผล เด็กถูกเป็นที่ระบายอารมณ์ ได้รับการเลี้ยงดู อย่างปล่อยปละละเลยไม่ได้รับการอบรมที่ดี ขาดที่สำหรับเด็กเล่นอันควรแก่วัย เด็กจึงคบหาสมาคมมีวสุมกับเพื่อนในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เด็กมีความกดดันทางอารมณ์ จากสถิติของศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดโดยส่วนใหญ่ มักเป็นเด็กยากจนและอยู่ในชุมชนแออัด โดยเฉพาะคดีด้านลักทรัพย์ ช่องโจร โสภณิ บาเสพติด เมาสูราอาละวาด และการกระทำความผิดทางอาญาอื่นๆ (ขนิษฐา เทวินทรภักดี, 2533:12)

4.1.3 ปัจจัยภายในชุมชน

ปัจจัยหรือกระบวนการที่เกื้อหนุนให้องค์กรชุมชนเข้มแข็ง และเป็น จตุรรวมของความร่วมมือของทรัพยากรทั้งภายในและนอกชุมชน

ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งกรรมการชุมชน จากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรุงเทพมหานคร และรวมตัวกันจัดตั้งกรรมการกันเอง 778 ชุมชน

(ร้อยละ 92.29) และไม่มีการจัดตั้งกรรมการชุมชน 65 ชุมชน (ร้อยละ 7.71) ส่วนชุมชนแออัดในเขตปริมณฑลส่วนใหญ่ ยังไม่มีองค์กรชุมชน และไม่มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เช่นเดียวกับส่วนภูมิภาค ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาลของแต่ละจังหวัด

บทบาทของกรรมการชุมชนของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ.2534 โดยสำนักงานเขตพื้นที่ เป็นผู้ดำเนินการ จัดตั้งกรรมการชุมชน กรรมการชุมชนมีหน้าที่ประสานการดำเนินงาน ร่วมกับหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชน ในส่วนที่เป็นประโยชน์กับประชาชน การพัฒนาชุมชนทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการระดมทรัพยากรชุมชน รวมทั้งการจัดกิจกรรมชุมชนด้านต่างๆ (สำนักพัฒนาชุมชน, 2537:87) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรประชาชนที่ตั้ง โดยการเคหะแห่งชาติ และองค์กรประชาชน ของกรม ประชาสงเคราะห์ในรูปแบบ “ศูนย์บริการชุมชน” ซึ่งอยู่ในพื้นที่เคหะชุมชน รวมทั้งองค์การ เงินกลุ่มต่างๆ ในชุมชน แต่ส่วนใหญ่องค์กรในชุมชนแออัด ยังเป็นกลุ่มที่รวมตัว กันหลวมๆ ขาดความต่อเนื่องและไม่เข้มแข็งเพียงพอ

ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยภายใน เป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นภายในกลุ่ม เป้าหมายหรือชุมชน ที่สำคัญได้แก่

1) การขาดสำนักและกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่องครบวงจร โดยส่วนใหญ่ ชุมชนจะเรียนรู้และคิดแก้ไขปัญหาเพียงเฉพาะจุด เฉพาะเรื่องเท่านั้น โดยให้ความสำคัญ กับปัญหารายได้และที่ดินเป็นหลัก ประกอบกับแนวทางการ ให้ความช่วยเหลือคนจนในเมือง ทั้งของรัฐและเอกชนที่ผ่านมาในอดีตเน้นรูปแบบ “การให้” มากกว่า จึงเปิดโอกาส ให้ชาวชุมชนขาดสำนึกในการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ชอบที่จะรอเป็น “ผู้รับ” มากกว่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539:4)

2) การขาดพลังร่วมหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนแออัด องค์กรประชาชน ไม่ว่าจะระดับใดหรือประเภทใดก็ตามเป็นการรวบรวมทรัพยากรบุคคล เงิน

วัตถุประสงค์ มาประสานให้เกิดพลังร่วมกัน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้กฎเกณฑ์และภาวะการนำอันเดียวกัน (แสง รัตนมงคลมาส, 2530:289) การมีส่วนร่วมหรือพลังงาน จึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนเป็นเป้าหมาย รวมทั้งการสนับสนุนทั้งจากภายนอกและภายในชุมชน

3) การขาดแคลนทรัพยากรขององค์กรชุมชน ปัจจัยที่สำคัญขององค์กรชุมชน ได้แก่ ผู้นำหรือกรรมการ สมาชิก บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ นักพัฒนา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทุกปัจจัยมีผลทางบวกกับขีดความสามารถในการพึ่งตนเองขององค์กรชุมชน (สามารถชาย จอมวิญญา, 2537:127) แต่ในชุมชนแออัด ประสิทธิภาพและปริมาณของปัจจัยเหล่านี้ยังขาดอยู่อีกมาก เช่น ขาดผู้นำหรือกรรมการ ที่ชาวบ้านยอมรับ ผู้นำขาดความรู้ การตัดสินใจ การวางแผน การแก้ปัญหา และมีประสบการณ์ เป็นต้น

4.1.4 ปัจจัยภายนอกชุมชน

งานสวัสดิการสังคม หรือระบบของบริการสังคมพื้นฐาน ประเภทต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนจัดขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคล กลุ่มและชุมชน เพื่อช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งเพื่อช่วยเสริมสร้างศักยภาพในบุคคลและชุมชน ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีคุณภาพ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2537:9) จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยภายนอกชุมชน ซึ่งหมายถึงการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง ปัจจัยภายนอกจะเป็นเพียงส่วนเสริมและสนับสนุน ให้เกิดการแก้ปัญหาที่รวดเร็ว และสะดวกยิ่งขึ้น

หน่วยงานภาครัฐ ที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมกับชุมชนแออัด มาตั้งแต่เริ่มแรก และมีความสำคัญ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมืองต่างๆ ในระยะหลัง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง สำนักพัฒนาชุมชน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ได้เข้ามามีบทบาทขึ้นเรื่อยๆ

องค์กรภาคเอกชนที่เข้าไปทำกิจกรรมในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่จะเน้นการแก้ไขปัญหาสังคมของชุมชน มากกว่าส่งเสริมกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า เถ้าที่ผ่านมาองค์กรเอกชน มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาเร่งด่วนของชุมชนก่อน เช่น ปัญหาการไล่อื้อที่อยู่อาศัย เมืองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนน้อยที่จะดำเนินกิจกรรมด้านอาชีพที่มั่นคงให้กับคนในชุมชน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537:14-15)

ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยภายนอก คือ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่สำคัญ ได้แก่

1) นโยบายของรัฐ ด้านการกำหนดนโยบาย จุดเน้นของนโยบายรัฐบาล ที่ผ่านมาระยะแรกให้น้ำหนักกับการสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งเน้นผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งดั้งเดิมคือผู้อพยพเข้ามาหางานทำ ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ เพราะการอพยพของชาวชนบทนั้น เนื่องจากการขาดแคลนปัจจัยในการทำมาหากินเลี้ยงชีพมากกว่า จึงควรใช้งบประมาณที่มีจำกัด กระจายการพัฒนาสู่ชนบทเพื่อลด “ปัจจัยผลัก” ในเขตชนบท แม้ว่าต่อมาเมื่อรัฐบาลเน้นแผนกระจายการสร้างที่พักอาศัยไปต่างจังหวัด ปัญหาชุมชนแออัดก็ยังคงมีต่อไป ทั้งนี้ แม้จะลงทุนสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย แต่กลับกลายเป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่นที่มีรายได้น้อยกว่า สม่าเสมอกว่า ในขณะที่กลุ่มเป้าหมายอยู่ในสภาพเดิม แต่มีรายจ่ายในการอยู่อาศัยแบบแฟลตมากขึ้น จึงมีการย้ายลงสู่ชุมชนแออัดต่อไป ทำให้เกิดความไม่แน่ใจในนโยบาย การจัดหรือคงไว้และปรับปรุงชุมชนแออัดเดิม

การประสานนโยบายยังขาดการเชื่อมต่อ ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ เช่น การเชื่อมนโยบายหลักการสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง กับการสร้างงานในชนบทเพื่อแก้ปัญหาคารอพยพ รวมทั้งการแก้ไข จะเป็นลักษณะส่วนย่อยมากกว่าจะเป็นการป้องกัน เพราะเห็นผลงานชัดเจนกว่า

2) การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐ ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การขาดเอกภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบ สวัสดิการชุมชนเมือง เนื่องจากมิได้ตั้งหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง จึงมีหลายหน่วยงานปฏิบัติกันกระจัดกระจาย ขาดแกนกลางในการประสาน หรือแม้หน่วยงานจะมีเอกภาพ ที่จะปฏิบัติก็ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ประกอบกับไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะรองรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น พระราชบัญญัติชุมชนแออัด แม้จะมีการร่างแต่ก็ยังไม่มีการประกาศใช้

นอกจากนี้การดำเนินงานในบางพื้นที่ เช่นกรุงเทพมหานคร ก็มีหน่วยปฏิบัติที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน แม้จะมีความพยายามประสาน แต่ตราบใดที่มีได้ร่วมกัน กำหนดทุกขั้นตอนก็จะทำให้ความรับผิดชอบน้อยลง และในส่วนของกลุ่มเป้าหมาย จุดเน้นของการพัฒนา จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงาน เพราะปัญหาชุมชนมีแทบทุกด้าน การแก้ปัญหาทางด้านกายภาพเป็นเพียงส่วนหนึ่ง แต่ปัญหาเรื่อง "คน" เป็นสิ่งที่อาจถูกละเลยมานานจนมีปัญหาดังคมและเศรษฐกิจเกิดขึ้นมากใน ชุมชน

3) ปัญหาขององค์กรที่ปฏิบัติงาน

การขาดการประสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการประสานงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่ จนถึงการประสานระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง จนทำให้เกิดการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ อีกทั้งวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กร ที่แตกต่างกัน จึงต่างก็ทำหน้าที่ของตนทำให้มีความซ้ำซ้อน ขาดศักยภาพของกิจกรรมในชุมชน ในบางองค์กรติดขัดกับรูปแบบและแนวคิดของผู้นำองค์กรมากเกินไป จึงขาดความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์

นอกจากนี้ยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารวัตถุประสงค์ แนวทางการประสานงานของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ประสานการแก้ไขปัญหาคมนจนในเมือง สู่ระดับชุมชนหรือองค์กรชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ, 2537:5)

4.2 แนวทางการแก้ไข

รากฐานของการพัฒนาสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด ไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งจากระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชน ให้เป็นพื้นฐานชุมชนในอนาคต ที่ประชาชนมีความสามารถในการไตร่ตรอง แก้ปัญหาและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง รากฐานดังกล่าว เป็นสภาพพึงประสงค์สำคัญ ทั้งในเชิงประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะ ปัญหาชุมชนแออัดมิใช่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว เพราะปัญหาที่สำคัญกว่าก็คือ ปัญหาของ “คน” ไม่ว่าจะอยู่ที่เดิมหรือที่ใหม่หากมิได้ปรับปรุง “คน” ที่อยู่นั้นแล้วก็ไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง

แนวทางการแก้ไขปัญหาจึงประกอบด้วยปัจจัยภายนอกชุมชนคือ ภาครัฐและภาคเอกชน กับปัจจัยภายในชุมชน คือองค์กรชุมชนและคนในชุมชน ต้องเข้าร่วมกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกัน แนวทางดังกล่าว คือ

4.2.1 ปัจจัยภายนอก

1) นโยบายและการดำเนินการของรัฐ

- การปรับปรุงและพัฒนาชุมชนแออัด ต้องกระทำพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่จะไม่ก่อปัญหาของในเมืองมากนัก และควรมีความสมดุลกับภาคเกษตรกรรม โดยการใช้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสม เช่น การกระจายอุตสาหกรรม การผลิตที่ใช้แรงงานคนและอื่นๆ เพื่อรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร โดยจัดเตรียมแผนรองรับคนชนบท ที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง
- ด้านประชากร คนจนทุกแห่งควรได้รับการกระตุ้น เรื่องการคุมกำเนิด เพื่อลดขนาดครอบครัว ซึ่งมีสมาชิกต้องพึ่งพิงมากเกินไป และประชาชน ต้องได้รับการศึกษาพื้นฐาน

โดยการสนับสนุนหรืออนุเคราะห์จากรัฐ

- ด้านงานและรายได้ มีการสร้างงานในชุมชนเมืองมากขึ้น เพื่อลด ความยากจน อาชีพอันระบบควรได้รับการยอมรับ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ควรอำนวยความสะดวก และ ให้โอกาส คนจนในเมืองได้รับการฝึกฝน หรือพัฒนาทักษะ เพิ่มเติม
- ด้านสาธารณูปโภค มีการจัดระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น แก่ชุมชน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงชุมชนและการแก้ไขปัญหา ที่ดิน การจัดระเบียบที่ดินที่เหมาะสม รวมถึงการบริการด้านสุขภาพ ที่จำเป็น
- ด้านผู้รับผิดชอบ มีหน่วยงานรับผิดชอบปัญหาชุมชนแออัด ในทุกจังหวัด และผู้ปฏิบัติควรได้รับความรู้ความชำนาญ เรื่อง ชุมชนแออัด มีการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในหลายวิธี ทั้งนี้ โดยเน้นการมีส่วนร่วม ขององค์กรชุมชนในทุกขั้นตอนของการ ดำเนินงาน
- ด้านองค์กรการประสาน มีการกระจายอำนาจการแก้ไขปัญหา ให้กับผู้เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรชุมชน ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการและอนุกรรม ในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกลไกการประสานงาน สวัสดิการ ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ
- ด้านกฎหมาย มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา อาทิพระราชบัญญัติชุมชนแออัด
- ด้านแผนงาน มีการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

ในเมืองให้เหมาะสม เพื่อเอื้อต่อการจัดระเบียบที่ดิน และฟื้นฟูสภาพของเมืองในด้านต่างๆ รวมทั้งแผนการแก้ไขปัญหามลพิษทุกด้านทั้งที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

2) บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- หน่วยงานหลัก ควรมีบทบาทช่วยเหลือส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และองค์กรเอกชน ในการจัดทำแผนงาน สวัสดิการสังคม เพื่อคนจนในพื้นที่เป้าหมาย และจัดทำแผนหลักให้สอดคล้องกับแผนงานท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อการดำเนินการมีเอกภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งติดตามประเมินผลร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
- หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตต่างๆ มีบทบาทหลักในการปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองในพื้นที่รับผิดชอบ โดยการกำหนดแผนงานปรับปรุงช่วยเหลือ ร่วมกับชาวชุมชนกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวชุมชนและประสานแผนงาน กับหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น การเคหะแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ และภาคเอกชน ให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนให้สอดคล้องกับแผนงานที่ร่วมกันกำหนดขึ้น และติดตามประเมินผลการดำเนินงานร่วมกับชาวชุมชน รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

- องค์กรพัฒนาที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทในการประสานงานกับภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการจัดทำแผนงาน ปรับปรุงพัฒนาชุมชน ให้สอดคล้องกับความต้องการ ของชุมชนและจัดทำแผนงานขององค์กรให้สอดคล้องกันด้วย รวมทั้งการช่วยเหลือทางเทคนิค วิชาการ การฝึกอบรม ทักษะความรู้ ความเข้าใจ แก่ชาวชุมชนในการบริหารจัดการ พัฒนาชุมชนด้วยตนเองต่อไปได้

4.2.2 ปัจจัยภายใน

- 1) องค์กรชุมชนแออัด ควรเน้นการจัดสวัสดิการ โดยประชาชน มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหา ระดมทรัพยากรจากชุมชน มาสนับสนุนการให้บริการ มีการประสานงานให้ชาวบ้านเรียนรู้ การแก้ไขปัญหา โดยใช้องค์กร หรือกลไก ตามธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในชุมชน เพื่อเพิ่มพลังของบุคคล ครอบครัวและชาวชุมชนให้สามารถทำงานได้จริงๆ
- 2) ด้านประชาชนในชุมชน การสร้างจิตสำนึกของชาวชุมชน การเปิดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้คนทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัยได้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของประเด็นปัญหา และการมีเป้าหมายร่วมกัน ความมุ่งมั่น ความสามัคคี และความร่วมมือในสังคม และชุมชนจะเกิดขึ้นตามมา โดยเกิดพลังภูมิปัญญา “คิดเป็น ทำเป็น พุดเป็น” ร่วมกัน
- 3) ด้านบทบาทขององค์กรชุมชน ต้องเป็นจุดร่วมของการประสานงาน หน่วยงานภายนอกกับชุมชน ทั้งด้านข้อมูลและการจัดทำแผน มีการจัดการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันรับผิดชอบ และเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายในชุมชน เพื่อระดมทรัพยากรจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยเน้นการพึ่งตนเองขององค์กรเป็นหลัก ทั้งปัจจุบันและอนาคต

4) เป้าหมายขององค์กรชุมชน ต้องเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจร ทั้งปัญหาที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค การบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน และคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

- การทำงานเชิงรุก การดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม ในชุมชนแออัด ของหน่วยงานต่างๆ ควรเป็นการทำงานเชิงรุก โดยการจัดทำแผน โดยใช้ปัญหาเป็นหลักและชุมชนเป็นฐานในการทำงาน อาทิ การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของสังคมที่เป็นปัญหา และความ ต้องการบริการสวัสดิการสังคมแบบองค์รวม ให้บริการเบ็ดเสร็จ ผสมผสาน มุ่งพัฒนาบริการเพื่อแก้ปัญหาสังคม ใช้แผน เป็นเครื่องมือ โดยแผนต้องมีความต่อเนื่อง มีการจัดลำดับความ ชัดเจน โดยเน้นกลุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา และผู้มีแนวโน้ม จะสร้างปัญหา
- การจัดระบบข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลนั้นจะต้องพร้อมที่จะนำมา ใช้ประโยชน์ในการป้องกันและพัฒนา ระบบของข้อมูล ควรจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการเผยแพร่ รณรงค์ ให้ชุมชนมีส่วนร่วม ประชาชนได้รับทราบปัญหา และมีส่วนร่วม ในการป้องกันปัญหา

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด เป็นการศึกษาสถานการณ์ของชุมชนแออัดในภาพรวมของประเทศ และศึกษาแนวคิด ปรัชญา และทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนแออัด เพื่อหากรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและให้ข้อเสนอแนะ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลด้านเอกสาร และการใช้ประสบการณ์ส่วนหนึ่ง ในการทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด โดยใช้กรอบแนวคิด ในการศึกษาเป็นหลัก ในบทนี้จึงแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

1) ชุมชนแออัดเป็นผลจากการเพิ่มของประชากรต่อพื้นที่ของประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ระหว่างเมืองกับชนบท หรือภาคอุตสาหกรรม กับภาคเกษตรกรรม ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นไปสู่ “แหล่งงาน” ในเมือง ที่พักอาศัย จึงเป็นสิ่งจำเป็น และชุมชนแออัดก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการอยู่อาศัย ซึ่งมีทั้งการเข้าไปอาศัย ในชุมชนแออัดที่มีอยู่แล้ว และการบุกรุกที่ดินของภาครัฐและเอกชน ที่ขาดการดูแล เอาใจในใ้ เป็นอีกทางเลือกของที่พักอาศัยของคนจนเมือง ที่ไม่มีศักยภาพในการหา ที่อยู่อาศัยอย่างมีมาตรฐาน อีกทั้งขาดความเข้มงวดค้ำนมาตรการทางกฎหมาย ที่จะควบคุม การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อาคาร ความสะอาด สุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อมในชุมชน ชุมชนแออัดจึงเกิดขึ้นและดำรงอยู่

2) ภาพรวมของชุมชนแออัดในประเทศไทย ชุมชนแออัดทั่วประเทศมีทั้งสิ้น 1,721 ชุมชน มีครัวเรือน 352,744 ครัวเรือน ประชากร 1,817,420 คน อยู่ในเขตกรุงเทพ

มหานครและปริมณฑล จำนวน 1,295 ชุมชน หรือร้อยละ 75.24 ของชุมชนแออัดทั้งหมด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ข้อมูลในเดือนมีนาคม 2540 มีชุมชนแออัดจำนวน 843 ชุมชน หรือร้อยละ 48.98 ของชุมชนแออัดทั้งหมด จำนวน 145,943 หลังคาเรือน จำนวน 207,948 ครอบครัว จำนวนประชากรรวม 1,164,509 คน คิดเป็นร้อยละ 14.56 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร ส่วนเขตปริมณฑล จำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของชุมชนแออัดเขตปริมณฑล อยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ นอกจากนี้ได้สะพานของกรุงเทพมหานคร จำนวน 66 สะพาน ใน 19 สำนักงานเขตพื้นที่ มีคนจนเมืองอาศัยอยู่จำนวน 606 ครอบครัว ประชากรรวม 1,840 คน

3) องค์ประกอบของชุมชนแออัด ประกอบด้วยสภาพของตัวอาคารอยู่อาศัย ซึ่งสร้างอย่างแออัด คับแคบ และชำรุดไม่เหมาะสมกับการใช้ชีวิต สภาพแวดล้อมที่ขาดการจัดระเบียบ ผิดสุขลักษณะและมีผลเสียต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และพฤติกรรม สภาพการครอบครองซึ่งขาดสิทธิการครอบครองที่อยู่อาศัย สภาพการบริการด้านสาธารณูปโภคหรือการบริการขั้นพื้นฐานอื่นๆ ยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะสภาพของทรัพยากรมนุษย์ หรือบุคคลซึ่งด้อยโอกาสทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพอนามัย ความมั่นคงทางจิตใจ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งอยู่ท่ามกลางความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม

4) ปัญหาของชุมชนแออัด ประกอบด้วยปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย ทั้งด้านสภาพที่อยู่อาศัยและสิทธิการครอบครอง ปัญหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ปัญหาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ทางสังคมและวัฒนธรรมชุมชน ปัญหาของชาวชุมชนแออัด ด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพกาย และสุขภาพจิต ครอบครัว และสิ่งแวดล้อม

5) การแก้ปัญหาคนจนเมือง หรือชาวชุมชนแออัดที่ผ่านมา ในส่วนของงานภาครัฐและภาคเอกชน ยังขาดการประสานและรูปแบบการพัฒนาที่ครบวงจร หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างทำตามบทบาทขององค์กร องค์กรประชาชนยังมีบทบาทด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยน้อยมาก และประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วม

กิจกรรมของชุมชนยังขาดแคลนปัจจัยที่จะเสริมการดำเนินงานให้หลากหลายและเป็นประโยชน์ การร่วมคิด ร่วมทำ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ยังมีน้อย หรือมีข้อจำกัด

6) แนวทางการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดที่ยั่งยืน จึงจำเป็นต้องใช้งาน สวัสดิการเชิงรุก ที่เน้นการป้องกันแก้ไขปัญหาโดยมุ่งหวังผลระยะยาวเป็นหลัก และใช้การระดมความร่วมมือของประชาชนในทุกขั้นตอนของการพัฒนา โดยเฉพาะ การตัดสินใจว่า อะไรคือปัญหา วิธีการแก้ปัญหาทำอย่างไร เลือกกิจกรรมอะไร และประเมินเองได้ว่าปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ โดยมีภาครัฐและภาคเอกชน เป็นผู้เอื้ออำนวยและสนับสนุน ทั้งนี้โดยให้ความสำคัญกับปัญหาการพัฒนาคุณภาพ ประชากร การสร้างงานและรายได้ การจัดระบบที่อยู่อาศัยและการใช้ที่ดิน การกระจาย อำนาจการแก้ปัญหาให้กับชุมชน การบังคับใช้กฎหมายด้านชุมชนแออัด การจัดระบบ ข้อมูลข่าวสาร การประสานบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน ให้เกิดกระบวนการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา และร่วมประเมินผล” นอกจากนี้ นโยบายรัฐ ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองและชนบทควบคู่กันไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) สาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหาในชุมชนแออัด คือ การอพยพแรงงาน จากชนบทเข้าสู่เมือง โดยมีได้เตรียมการด้านที่อยู่อาศัยและอาชีพ รัฐบาลควรจะ ขยายการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ชนบทมากขึ้น เพื่อให้สามารถดึงชาวชนบทไม่ให้เข้ามา ประกอบอาชีพในเมืองมากเกินไป รวมทั้งชะลอการพัฒนาเมืองใหญ่ เพื่อทุ่มเทงบประมาณ ให้กับการพัฒนาชนบทและชะลอการอพยพย้ายถิ่นถาวรและตามฤดูกาล เช่น โครงการ ชะลอการอพยพแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในเดือนนอกฤดู การทำนา

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ควรจะได้มีการ ประสานกัน ทั้งด้านแผนงานวิชาการและปฏิบัติให้สอดคล้องตรงกัน โดยเฉพาะ

ข้อมูลการพัฒนา เช่น ความหมายชุมชนแออัดของหน่วยงานรัฐบาลที่เป็นองค์กรหลัก ยังมีความแตกต่างกัน คือ กรุงเทพมหานคร กำหนดบ้านเรือนเกิน 15 หลังต่อพื้นที่ 1 ไร่ เป็นชุมชนแออัด ขณะที่การเคหะแห่งชาติกำหนด 30 หลังขึ้นไป ต่อพื้นที่ 1 ไร่ ดังนั้นจึงควรกำหนดข้อมูลเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ นโยบายและการปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นไปอย่างสอดคล้อง

3) ภาครัฐและเอกชน ควรร่วมมือกันสนับสนุนกิจกรรมด้านครอบครัว ในชุมชน เพื่อกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็น ที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ ในครอบครัว บทบาทของสถาบันครอบครัวต่อการเลี้ยงดูและดูแลสมาชิก เพื่อสร้างสรรค์ ศักยภาพของครอบครัวให้เกิดความอบอุ่น ความมั่นคง และเป็นที่พักของสมาชิกทุกคน

4) ควรมีการส่งเสริมงานอาชีพของคนในชุมชนแออัดร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรชุมชน เพื่อหาทางสนับสนุนงาน การสร้างงาน และการเสริมงาน อาชีพเดิม ที่มีู่ทางที่ดีให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น มีการฝึกอบรมอาชีพให้แก่กลุ่มรับจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระและนายจ้างในชุมชนแออัด ให้มีความรอบรู้ในงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสนับสนุนสินเชื่อแก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็กและผู้ประกอบอาชีพอิสระ

5) กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนแออัด ควรร่วมกันสร้างบทบาท ให้คนในชุมชน ร่วมคิดร่วมทำในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้รักษา ความสะอาด ทั้งในที่พักอาศัยและบริเวณชุมชน ให้มีความรักชุมชนของตนเอง และมีส่วนช่วยปรับปรุงรักษาสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอบรมให้ความรู้ ควบคู่กับการปฏิบัติ ด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

6) กิจกรรมด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีของชุมชน ควรได้รับการส่งเสริม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาจิตใจอย่างต่อเนื่อง เพราะประชาชนในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่มีปัญหากดดันทางด้านจิตใจ อันสืบเนื่องมาจาก ความไม่พร้อมในปัจจุบันนี้ และสภาวะแวดล้อมทางสังคม

7) ภาครัฐที่รับผิดชอบด้านกฎหมาย ควรเร่งปราบปรามอบายมุขในชุมชน



ทั้งปัญหาสุขภาพจิต การพนัน และอาชญากรรม ขณะเดียวกัน ควรเฝ้าระวังมาตรการ ด้านการป้องกัน
 อายุมขในชุมชนโดยให้ความร่วมมือจากชุมชนด้านคู่มือ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและ
 เยาวชนที่ไม่ได้เรียนต่อและไม่มีงานทำ

8) การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดควรมีคณะกรรมการระดับชาติ ระดับจังหวัด
 และระดับพื้นที่ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการด้านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย และแก้ไข
 ปัญหาด้านต่างๆ อย่างครบวงจร โดยมีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติชุมชนแออัด
 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

9) การจัดผังที่ดินและอาคารของชุมชนใหม่ ควรมีพื้นที่ส่วนกลางของชุมชน
 เพื่อการจัดกิจกรรมบริการทางสังคมด้านต่างๆ เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน สโมสรเยาวชน
 สถานฝึกอบรมวิชาชีพ ห้องสมุดประชาชน สนามกีฬา ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ
 โดยเป็นจุดรวมของการประสานหน่วยงานทางภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน
 ที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กรประชาชนมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาคนในชุมชนอย่างครบวงจร
 การแก้ไขปัญหาชุมชนจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปแบบ

10) องค์กรประชาชนหรือองค์กรชุมชน ควรได้รับการส่งเสริมจากรัฐ
 ในการพัฒนาศักยภาพของผู้นำ การให้คำปรึกษาแนะนำ การดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ
 เพื่อสนองตอบต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนงบประมาณ
 อาคาร สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์อย่างเพียงพอ เพื่อให้องค์กรชุมชนเข้มแข็ง
 ประชาชนมีส่วนร่วมคิด และร่วมทำอย่างเป็นระบบ

11) รัฐควรมีนโยบายหรือมาตรการรองรับคนชนบท ที่อพยพเข้ามา
 ทำงานในเมือง เพราะมีคนจนในชนบทเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ที่อพยพเข้าไป
 อาศัยในชุมชนแออัด ยังมีอีกจำนวนมากประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเช่นกัน

บรรณานุกรม

- กองบริการชุมชน กรมประชาสงเคราะห์. “รายละเอียดชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค “ เอกสารอัดสำเนา, 2539.
- การเคหะแห่งชาติ. “รายงานผลเบื้องต้น การสำรวจคนจนเมือง” พ.ศ. 2533”จุลสารข้อมูลที่อยู่อาศัย. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มิถุนายน 2535.
- ชาติยา กรรณสูต. นโยบายสังคม:แนวคิดและการศึกษาเฉพาะกรณี.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเคียนสตรี, 2526.
- ขนิษฐา เทวินทรภักดี “สภาพของสังคมไทยในปัจจุบัน” การจัดสถานเลี้ยงเด็กในชุมชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533.
- คณะอนุกรรมการฝ่ายนโยบายและแผน ในคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ “ความหมาย แนวคิดและขอบเขตงานสวัสดิการสังคม” เอกสารอัดสำเนา 2540.
- ทัศนีย์ ลักษณะานิชชัย. การสังคมสงเคราะห์ชุมชน. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์. “สวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์” เอกสารอัดสำเนา, 2540.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ “การปรับปรุงคุณภาพชีวิต ความมั่นคงทางสังคมและการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อม” วิทยาลัยศึกษาศังคมไทย วิถีใหม่แห่งการพัฒนา,
จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ : เอคิสัน เพรส โปรดักส์,
2535.

พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธ์. “พัฒนาการแนวคิดที่ว่าด้วยสวัสดิการสังคม” รายงานการประชุม
ทางวิชาการสังคมสงเคราะห์ประจำปี 2535 เรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงรุก
เพื่องานสวัสดิการสังคม : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2535.

พูนศักดิ์ ประมงค์. “การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี” นิตยสารกรมประชาสงเคราะห์
ปีที่ 39 ฉบับที่ 6 เดือน พฤศจิกายน-ธันวาคม 2539.

ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์. สังคมศาสตร์:ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสังคมมนุษย์. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

วันทนีย์ วาติกะสิน สุราษฎร์รัตน์ วศินารมย์ และกิติพัฒน์ นนทปิตมะดุลย์ “ความรู้ทั่วไป
เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชรและคณะ. “แนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคม โดยลดการพึ่งพิงบริการ
ของรัฐ” รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ:คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2537.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, เล็กสมบัติ และภาวณาพัฒนศรี “การลดการพึ่งพิงจากบริการภายนอก” รายงานการประชุมทางวิชาการสังคมสงเคราะห์ประจำปี 2535 เรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่องานสวัสดิการสังคม : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

ตั้งคิด พิริยะรังสรรค์. “สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มของเศรษฐกิจนอกระบบ : กลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการมีงานทำของชุมชนแออัดในเมือง” เอกสารประกอบการประชุมเรื่องกลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการมีงานทำสำหรับคนงานนอกระบบ 7-8 ธันวาคม 2537 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมพงษ์ พัดปุย. “สถานการณ์และพัฒนาการทั่วไปของชุมชนแออัด และสถานรับเลี้ยงเด็ก ในชุมชนแออัด” การจัดสถานเลี้ยงเด็กในชุมชน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533.

สามารถชาย จอมวิญญา. ปัจจัยที่สัมพันธ์กับขีดความสามารถในการพึ่งตนเองขององค์กร ประชาชนในเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์บริการชุมชนในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.

โสภา ชปิลมันน์และคณะ. “การศึกษาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อในเด็กและเยาวชน ย่านชุมชนแออัด: ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตกรุงเทพมหานคร”. รายงานการวิจัย คณะกรรมการพัฒนาชุมชน สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2533.

โสกา ชบีลมันน์และคณะ. การศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึ่งปรารถนาของผู้อาศัยใน
ชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร. รายงานการศึกษาวิจัย สภาสังคม
สงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2534.

แสวง รัตน์มงคลมาส. “องค์ประกอบของกลุ่ม. “เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและ
กระบวนการทางการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์สหมิตร. 2530.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 10 ปี เครื่องชี้ภาวะสังคม
และเครื่องชี้ภาวะสังคม 2530:142.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ข้อมูลสถานการณ์คนจน
ในเมือง.” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มิติใหม่
ของการพัฒนาคนจนในเมืองฯ วันที่ 30 สิงหาคม 2538.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ปัญหาและข้อเสนอ
ในการพัฒนาชุมชน” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มิติใหม่ของการ
พัฒนาคนจนในเมืองฯ 30 สิงหาคม 2538

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “บทสรุปและข้อเสนอ
นโยบายจากผลการศึกษาภาวะความยากจนในเมืองของประเทศไทย
ระยะที่ 2” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง มิติใหม่ของการพัฒนา
คนจนในเมืองฯ 30 สิงหาคม 2538.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แนวทางประสาน
การพัฒนาและแก้ไขปัญหาคมนอนในเมืองฯ “ เอกสารอัดสำเนา กรกฎาคม,
2539.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)”
กรุงเทพฯ : หจก. เม็คทราฟพริ้นติ้ง, 2540.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. รายงานประจำปี 2537. กรุงเทพฯ:สำนักงานพัฒนา
ชุมชน เมือง, 2537.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง “ปัญหาและข้อเสนอในการพัฒนาชุมชน” เอกสารประกอบ
การสัมมนาเรื่องมิติใหม่ของการพัฒนาคนจนในเมืองฯ, 30 สิงหาคม
2538.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. “สถานการณ์คนจนในเมือง”. เอกสารทางวิชาการ
สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองสิงหาคม 2539.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. งานประจำปี 2539. ราชกรุงเทพฯ:สำนักงานพัฒนา
ชุมชนเมือง, 2539.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ข้อมูลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ.2537. แผ่นพับ.

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและ
กระบวนการการให้บริการของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณี
สำนักงานเขต. กรุงเทพมหานคร, คณะพัฒนาสังคมฯ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์

สำนักพัฒนาชุมชน. ข้อมูลชุมชนกรุงเทพ. กรุงเทพฯ:สำนักพัฒนาชุมชน, 2537.

Sopon Pornchokchai. 1020 Bangkok Slums. Darnsutha Press Co.,Ltd: Bangkok,1985.