

# การทำให้แผนการปรับปรุงชุมชนแออัดเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ: บทวิเคราะห์เปรียบเทียบจากชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า

## Making Informal Settlement Upgrading Plan to Action: A Comparative Analysis of Slow-Changing Community

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์<sup>1</sup> มนต์ทวี จิระวัฒน์ทวี<sup>1</sup> และ ปณายุ ไชยรัตนานนท์<sup>2</sup>

Nattawut Usavagovitwong<sup>1</sup> Monthavee Jirawatthavee<sup>1</sup> and Panayu Chairattananondha<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ศูนย์วิจัยบูรณาการภาพพื้นที่และสังคม มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร 10900

Center for Integrated Socio-Spatial Research, Sripatum University, Bangkok 10900, Thailand

<sup>2</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร 10520

Faculty of Architecture, King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang, Bangkok 10520, Thailand

E-mail: nattawut.us@spu.ac.th<sup>1</sup>, ridermai@hotmail.com<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในเมืองที่มีพลวัตทางเศรษฐกิจและประชากรสูง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะวางแผนและสร้างกลไกให้เกิดการปรับปรุงชุมชนแออัด ตลอดจนจนถึงเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการอยู่อาศัยในทิศทางที่พึงปรารถนาตามนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้บรรลุผลได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีที่ชุมชนปราศจากภัยคุกคามหรือปัจจัยที่เร่งให้เกิดความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า (Slow-Changing Community) โดยได้ทำการศึกษาผ่านการปฏิบัติการปรับปรุงชุมชนที่พักอาศัยในย่านชานเมืองบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สองชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนพุทธมณฑลสายสองและชุมชนวัดอินทร์บรรจง ระหว่าง ปี พ.ศ. 2552-2555 โดยใช้วิธีวิจัยในรูปแบบการตีความสถานการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ (Abductive Approach) ซึ่งทั้งสองชุมชนเข้าข่ายชุมชนที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างช้า บทความนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อสะท้อนให้เห็นกลไก สภาพแวดล้อม ขั้นตอนการปฏิบัติการ และการเจรจา (Dialogue) ในการสร้างฉันทามติในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันของคนในชุมชน ตัวกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สอง เพื่อระบุคุณลักษณะ ข้อจำกัด ศักยภาพ และเงื่อนไขต่าง ๆ แวดล้อม ทั้งที่เป็นอุปสรรคให้การวางแผนปรับปรุงชุมชนแออัดไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริงในทางปฏิบัติ และทั้งที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จซึ่งสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญให้เกิดการปฏิบัติจริง โดยคณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จและล้มเหลวประกอบด้วย 1) ผู้นำชุมชนและภาวะความเป็นผู้นำ 2) ภาระด้านเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย และ 3) กลยุทธ์ในการรับมือสถานการณ์เฉพาะหน้าและการวางแผน

### Abstract

Informal settlement upgrading has always been a crucial element of urban planning and development missions, particularly in a rapidly changing population and economic environments. Despite having been associated with planning process of national slum upgrading/prevention, it could hardly be accomplished unless some threatening catalysts upon housing security are triggered. The researchers studied two suburb communities on the Crown Property Bureau's lands: The Second Phuddhamonthon Road Community (SPC) and

Wat Indrabanjong Community (WIC). Both are recognized as 'slow-changing communities'. The research was chronologically conducted during 2009-2012 by abductive approach. Hence, the paper aims 1) to elucidate the mechanism of planning platform and dialogues under a specific context to generate mutual consensus among stakeholders; 2) to identify a series of neighborhood qualifications, limits, and potentials under a diverse living ambience that frequently impede actual changes; and 3) to extrapolate some mechanisms and conditions, bringing about a 'critical point', which ignites the settlement to a radical change. The key failure and success are 1) community leader and leadership, 2) the status of individual economic burdens, and 3) ad-hoc planning tactics.

#### **คำสำคัญ (Keywords)**

การปรับปรุงชุมชนแออัด (Informal Settlement Upgrading)

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (The Crown Property Bureau)

การตีความสถานการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ (Abductive Approach)

ปฏิบัติการการวางแผน (Planning Practice)

## 1. ความเป็นมา

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีแนวโน้มเข้าสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ท่ามกลางพลวัตของทุนนิยมนี้เองได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง หนึ่งในปรากฏการณ์นี้ได้สะท้อนให้เห็นผ่านการเกิดขึ้นของชุมชนแออัด ดังที่ Mike Davis (2006) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าสภาพชุมชนแออัดนั้นก็คือผลิตผลทางกายภาพของความไม่เสมอภาคในการพัฒนา ด้วยความที่การพัฒนาเมืองมีความเป็นพลวัตสูงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการอยู่อาศัยอยู่เสมอ อันเนื่องมาจากมูลค่าส่วนเกินของราคาที่ดินต่อผลิตผลจากการใช้ที่ดินได้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเมืองทำให้พื้นที่เกษตรกรรมเดิมได้เปลี่ยนไปสู่การใช้ประโยชน์เพื่อการพักอาศัยและพาณิชยกรรมตามลำดับ ส่งผลให้โครงสร้างสังคมในชุมชนปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปได้พร้อมกัน เช่น ภาวะการณ์ของการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองอย่างรวดเร็วอย่างในกรุงเทพฯ ที่ก่อให้เกิดการผสมผสานลักษณะทางสังคมวิทยาเมืองอันมีลักษณะเฉพาะขึ้น (Seabrook, 1996, p. 25-34)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างของการถือครองที่ดินบางส่วนในสังคมไทยกลับมีส่วนช่วยชะลอความเปลี่ยนแปลงไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงและรวดเร็วมากนัก หนึ่งในนั้นก็คือชุมชนที่อาศัยอยู่บนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื่องด้วยเจ้าของที่ดินไม่ได้มีทิศทางการพัฒนาที่ดินทั้งหมดบนฐานคิดแบบทุนนิยมเข้มข้นเสมอไปและให้ชุมชนเช่าอาศัยในอัตราค่าเช่าที่ต่ำกว่าราคาตลาด รูปการณ์นี้ได้ช่วยให้ชุมชนผ่อนคลายจากแรงกดดันของตลาดราคาที่ดินได้ในระดับหนึ่ง จนกลายเป็นเหตุให้สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงช้ากว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่ดำรงอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีในพื้นที่เมืองส่วนอื่น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้อุดหนุนส่วนต่างของช่องว่างระหว่างราคาตลาดที่ดินโดยอ้อมนั่นเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตามความเปลี่ยนแปลงโดยรอบชุมชนในทิศทางที่มีแนวโน้มสู่การเพิ่มความหนาแน่นที่อยู่อาศัยเพื่อการใช้ที่ดินให้คุ้มค่า ได้เริ่มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของชุมชนที่ละน้อย รวมถึงแนวคิดในการพัฒนาที่ดินชุมชนของเจ้าของที่ดินซึ่งมีแนวโน้มแสวงหาผลตอบแทนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้ริเริ่ม

บทบาทการพัฒนาชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และได้เกิดความร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน ภายใต้การดำเนินงานของ “ฝ่ายบริหารงานชุมชน” (The Crown Property Bureau, 2010) โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของผู้เช่าอาศัยอยู่บนที่ดินของสำนักงานฯ บนพื้นฐานของหลักความมั่นคงในที่อยู่อาศัย แนวทางดังกล่าวได้ก่อให้เกิด “เครือข่ายความร่วมมือพัฒนาระหว่างชุมชนบนพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คพชส.)” ขึ้นเพื่อให้เกิดการปรับปรุงที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ในภาวะการณ์ที่ปราศจากความมั่นคงในวงกว้าง (The Crown Property Bureau, 2013)

จากปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงเมืองที่เกิดขึ้น กอปรกับแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนที่เช่าบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้สร้างแนวทางการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยที่ชุมชนจำเป็นต้องปรับปรุงการอยู่อาศัยที่ในปัจจุบันเป็นแนวราบ ไม่เป็นระเบียบ สู่การเพิ่มความหนาแน่น และจัดระเบียบด้านสาธารณูปโภค อาทิ ทางเดิน ทางระบายน้ำ ฯลฯ ให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินมากขึ้น ซึ่งส่งผลโดยตรงให้ที่อยู่อาศัยในชุมชนบางส่วนหรือทั้งหมดต้องได้รับการออกแบบ-ก่อสร้างขึ้นใหม่ ความท้าทายต่อความเปลี่ยนแปลงนี้จึงกลายเป็นประเด็นสู่การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ต้องการการวางแผนร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมและเป็นไปได้ต่อทั้งเจ้าของที่ดินและชุมชน อันวางอยู่บนผลประโยชน์ที่ได้รับ/เสียไปของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

## 2. แนวคิดด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

กลุ่มแนวคิดด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้บริบทนี้ เกี่ยวข้องกับวรรณกรรมสามส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นการมีส่วนร่วมและเน้นคนเป็นศูนย์กลาง 2) แนวคิดการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการบ้านมั่นคง และ 3) แนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

### 2.1 แนวคิดด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นการมีส่วนร่วมและเน้นคนเป็นศูนย์กลาง (People-oriented housing approach)

แนวคิดนี้เกิดจากพัฒนาการในทฤษฎีการวางแผน (planning theory) ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการมี

ส่วนร่วมและการผนวกรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจใด ๆ (Friedmann, 1973; Forestor, 1989; Krumholz & Forestor, 1990; Innes, 1996; Healey, 1997) ที่เน้นการสื่อสารสองทางระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายใด ๆ ก็ตามให้มากขึ้น โดยได้รับการพัฒนามาสู่ศาสตร์ด้านเคหการผู้มีรายได้น้อยในกาลต่อมา แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติการมองที่อยู่อาศัยจากที่อยู่อาศัยในฐานะ “ผลลัพธ์” ของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแบบจักรกลเชิงประสิทธิภาพมาสู่การมองที่อยู่อาศัยในฐานะ “กระบวนการ” ของการพัฒนาคนและสภาพแวดล้อม (Turner, 1977; UN-Habitat, 1997, pp. 11-13; UN-habitat, 2012, p. 6) ภายใต้หลักคิดเรื่องการพัฒนาคนในฐานะศูนย์กลางของการพัฒนาทำให้ผลพวงของแนวทางนี้เน้นการเพิ่มอำนาจต่อรอง (empowerment) ของกลุ่มผู้ที่อยู่ในชุมชน ทั้งด้านแนวคิด ความรู้ ชีวความสามารถ ทักษะด้านต่าง ๆ ตลอดจนทัศนคติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เท่าเทียมแทนที่จะมองเรื่องการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องการเติมเต็มมิติทางกายภาพของชุมชนให้สมบูรณ์ฝ่ายเดียว (Boonyabancha, 2005, p. 43) เหล่านี้ส่งผลให้เกิดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยเปลี่ยนไปจากเดิมที่มักแก้ปัญหาที่ดินซึ่งเป็นสลัม/ชุมชนแออัดโดยการไล่รื้อ มาสู่การเจรจาและหาทางออกร่วมกันระหว่างผู้บุกรุกและเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริบทประเทศไทยที่เกิดการยกระดับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยจากที่เคยเป็นโครงการเชิงเดี่ยวซึ่งกระจุกกระจายอย่างไร้ทิศทางมาสู่การสร้างระบบกลไกที่สามารถแก้ปัญหาในเชิงปริมาณได้เป็นผลสำเร็จ (Boonyabancha 2005, pp. 21-46)

ในขณะเดียวกัน กลุ่มความคิดว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นในระดับสากล (United Nations, 2008) ก็มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมให้แนวคิดด้านการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคลี่คลายมาสู่การเจรจาและหาทางออกร่วมกันมากขึ้น ดังเห็นได้จากการขยายพื้นที่ให้กับเสียงสะท้อนต่อสภาวะการณที่บีบคั้นภายใต้บริบทของการพัฒนาเมืองของกลุ่มคนจนในเมืองที่กำลังถูกผลักดันขอยกการพัฒนา (marginalization) (Rabhibhat, 2007; Sang-arun, 2012) จนเกิดการสร้างพื้นที่เจรจาสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกันต่อประเด็นการพัฒนาที่อยู่อาศัย ความสำเร็จของแนวคิดนี้ได้กลายมาเป็นสิ่งที่เรียวรวมกันว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับแนวนโยบายของรัฐ อันได้แก่ การจัดตั้ง

คณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ จนถึงระดับชุมชน การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและเทศบาลในหลายพื้นที่ เป็นต้น รูปธรรมหนึ่งของกลไกระดับชาติ ในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบาย ได้แก่ การเกิดขึ้นของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน อันมีโครงสร้างการทำงานที่ปรากฏการมีส่วนร่วมในหลายระดับ ทั้งด้านโครงสร้างองค์กร การสร้างกลไกตัดสินใจทั้งด้านแผนและงบประมาณ ฯลฯ (International Institute for Environment and Development [IIED], 2003) ผ่านกลไกการดำเนินงานที่สำคัญคือ โครงการบ้านมั่นคงที่ดำเนินมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

## 2.2 แนวคิดโครงการบ้านมั่นคง

หลักการสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านมั่นคงที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สนับสนุนตามแผนยุทธศาสตร์ของโครงการ (Community Organizations Development Institute [CODI], 2003) ประกอบด้วยหลักการซึ่งสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญได้สามประการ คือ 1) เทคนิคการจัดการพื้นที่ (spatial tactics) ได้แก่ การออกแบบและวางผัง การจัดการพื้นที่ เป็นต้น 2) การเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (micro finance) ได้แก่ การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ การส่งเสริมกลุ่มองค์กรชุมชน (community building) การสร้างเครือข่าย การสร้างทุนสังคมในชุมชน และ 3) ความมั่นคงในที่ดิน (secure land) ได้แก่ การจัดหาที่ดิน การจัดกรรมสิทธิเชิงกลุ่ม

ประการแรก ด้านเทคนิคการจัดการพื้นที่ โครงการบ้านมั่นคงได้ให้ความสำคัญของศาสตร์การจัดพื้นที่ว่ามีส่วนสนับสนุนให้เกิดการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้ผ่านการวางผังและออกแบบร่วมกัน โดยมีการผลิตชุดความรู้เพื่อการออกแบบวางผังอย่างต่อเนื่องให้ชุมชนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ อาทิ แนวคิดในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย<sup>2</sup> การรวบรวมแบบบ้านมั่นคง คู่มือขั้นตอนการวางผังชุมชน (CODI, 2013; Sapu & Usavagovitwong, 2007) โดยมีกลไกคณะกรรมการกลั่นกรองข้อเสนอด้านรูปแบบการปรับปรุงชุมชน

ประการที่สอง ด้านการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งโครงการบ้านมั่นคงให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อเป็นฐานในการสร้างชุมชนร่วมกัน โดยเน้นการให้ความรู้และทักษะในการจัดตั้งและดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ เนื่องจากชุมชนผู้มีรายได้น้อยส่วนมากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อที่อยู่อาศัยแบบเป็น

ทางการได้ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนและความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเสมอมา (Frank, 2008) พอช.จึงได้สนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยผ่านมายังกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ แนวคิดนี้โดยเนื้อแท้แล้วก็คือทุนของชุมชนที่เกิดจากการสะสมด้านการออมผนวกกับแนวคิดเรื่องทุนสังคมนั่นเอง (Archer, 2009)

ประการที่สาม ด้านความมั่นคงในที่ดินถือเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Angel, 1983; Boonyabancha, 2009) ภายใต้แนวคิดโครงการบ้านมั่นคงต่อประเด็นนี้ มุ่งเน้นความสำคัญด้านการจัดหาที่ดิน (land acquisition) ทั้งจากการสร้างความร่วมมือในหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีชุมชนแออัดอยู่มาก อาทิ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรมธนารักษ์ การรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยก่อให้เกิดข้อตกลงในการเช่าที่ดินระยะยาว (20-30 ปี) ในราคาต่ำกับหลายหน่วยงาน และการสร้างกลไกการจัดหาที่ดินผ่านกองทุนของ พอช. เป็นต้น

## 2.3 แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสำนักงาน

### ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้มีแนวทางเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนที่เช่าอยู่บนที่ดินของสำนักงานฯ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในเมืองใหญ่หลายแห่ง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสิ้น 39 ชุมชน ภายใต้แนวทางของโครงการบ้านมั่นคงโดยมีเงื่อนไขสำคัญ ประกอบด้วย

- ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการได้รับหลักประกันด้านความมั่นคงในที่ดินโดยสัญญาเช่าระยะยาว 20 ปี โดยมีเงื่อนไขในการเช่าแบบกลุ่มในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์เคหสถาน
- ชุมชนต้องเกิดการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น โดย พอช. สนับสนุนด้านสาธารณูปโภค-สาธารณูปการในโครงการและจัดสรรสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในอัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์เคหสถาน

จากหลักเกณฑ์ที่ผ่านมา ทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ให้น้ำหนักในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนที่เช่าอยู่บนที่ดินของสำนักงานฯ ซึ่งรับผิดชอบโดยฝ่ายบริหารงานชุมชน อันมีบทบาทในการประสานความร่วมมือกับ พอช. และมีหน้าที่ขับเคลื่อน งานพัฒนาชุมชนในหลายด้าน อาทิ การส่งเสริมเครือข่ายองค์กรชุมชนบนที่ดินของสำนักงานฯ (คพช.ส.) การเสริมศักยภาพผู้นำชุมชน การให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงแก่ชุมชน

อย่างไรก็ตาม การผลักดันชุมชนทั้งหมดของสำนักงานฯ เข้าสู่การปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมนั้นปรากฏข้อจำกัดอยู่บ้าง ทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายใน ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในการเพิ่มราคาค่าเช่าที่มีน้อยและมักต่ำกว่าราคาดตลาด ส่งผลให้ชุมชนเกิดสภาวะ “เคยชิน” กับราคาค่าเช่าจึงปราศจากแรงกระตุ้นให้เกิดความพยายามปรับปรุงสภาวะแวดล้อมภายในชุมชนให้ดีขึ้น กล่าวคือการพวยราคาค่าเช่าทางอ้อมของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทำให้ไม่เกิดพลวัตของชุมชนภายในพื้นที่เป็นชุมชนที่มีความเปลี่ยนแปลงช้า (slow-changing community) ทั้งสภาพสังคมและสภาพกายภาพ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็มีความคิดด้านการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ใจกลางเมืองที่ชุมชนตั้งอยู่เช่นกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของชุมชน (Usavagovitwong et al., 2012, pp. 31-32)

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความพร้อมของชุมชน ข้อจำกัดด้านกายภาพชุมชน โดยเฉพาะประการหลังที่มักส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกายภาพชุมชนอย่างมาก จากการที่การพัฒนาชุมชนบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ผ่านมาหลายกรณีเป็นไปในรูปแบบการรื้อสร้างใหม่ และมีการปรับอัตราเช่าใหม่ จนทำให้ความมั่นคงในที่อยู่อาศัยต้องแลกมาด้วยภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มมาจากค่าเช่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นและค่าผ่อนชำระสินเชื่อที่อยู่อาศัย ตลอดจนพื้นที่ใช้สอยที่เล็กลง นอกจากนี้ ในบางชุมชนยังมีสถานการณ์การให้เช่าช่วง หรือการปรับปรุงให้เป็นบ้านเช่า/ห้องเช่า เพื่อหาประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพจึงทำให้เกิดแรงต้านในบางชุมชน เนื่องจากคนในชุมชนที่ประกอบกิจการบ้านเช่า/ห้องเช่าสูญเสียรายได้บางส่วนจากการเก็บค่าเช่าไป จนไม่สามารถดำเนินโครงการคืบหน้าไปมากนัก อย่างไรก็ตามหลายชุมชนสามารถก้าวพ้นอุปสรรคเหล่านี้ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม และเกิดความมั่นคงของที่อยู่อาศัยในระดับหนึ่งในท้ายที่สุด ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยได้ยกกรณีศึกษาเปรียบเทียบของการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนสองแห่ง เพื่อระบุปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความสำเร็จ/ล้มเหลวของการปรับปรุงชุมชนแออัด

## 3. กรณีศึกษา

คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการภาคสนามโดยกระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วม

(ดูรูปแบบและแนวคิดใน Antaöv, 2007, pp. 333-344) ภายใต้แนวความคิดที่เชื่อว่ากระบวนการปฏิบัติการคือ การเพิ่มอำนาจแก่ชุมชนและเป็นกุญแจสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง (Spatig et al., 2010, pp. 3-20) โดยทำการปรับปรุงสภาพชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษาชุมชนวัดอินทร์บรรจง ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2552 ถึงเดือนมกราคม 2553 และในพื้นที่กรณีศึกษาชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ระหว่างเดือนกันยายน 2553 ถึงเดือนเมษายน 2555 โดยใช้วิธีวิจัยในรูปแบบการตีความสถานการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ (abductive approach)<sup>3</sup> ซึ่งมีรายละเอียดของกรณีศึกษาและกระบวนการดังต่อไปนี้

### 3.1 ชุมชนวัดอินทร์บรรจง

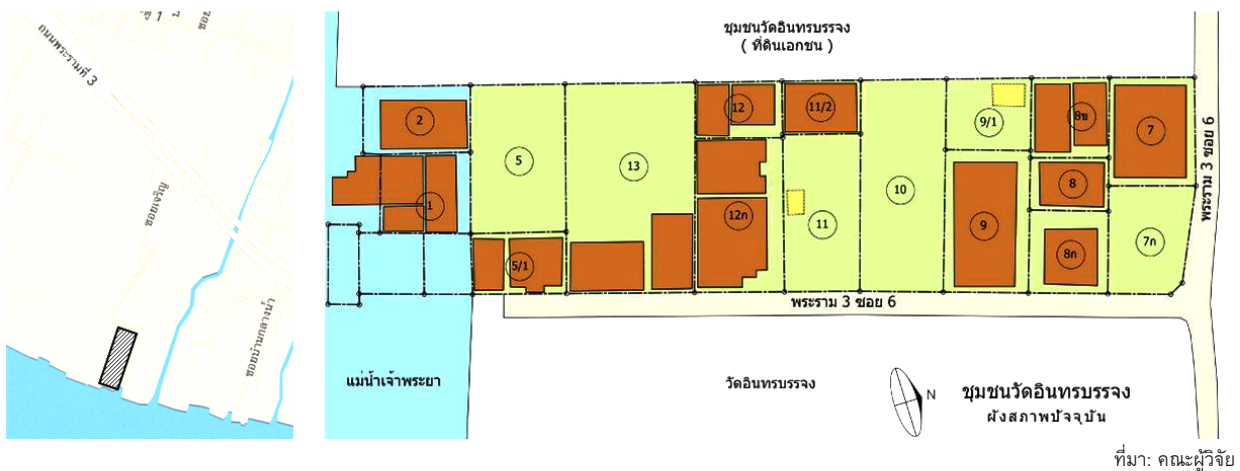
#### ลักษณะกายภาพ

ที่ตั้งชุมชนทั้งหมดอยู่บนพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรมธนารักษ์ ที่ดินวัด และที่ดินเอกชน ภายในถนนพระราม 3 ซอย 6 (ซอยเจริญ) แขวงบางค้อแหลม

เขตบางค้อแหลม กรุงเทพมหานคร โดยชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีชาวบ้านครอบครองอยู่อาศัย 20 แปลง มีบ้านเรือน 19 หลังคาเรือน ลักษณะอาคารส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ 1-2 ชั้น สภาพอาคารโดยทั่วไปยังอยู่ในสภาพดี บริเวณแปลงเช่าการปลูกบ้านค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นสัดส่วน มีรั้วล้อมรอบ และมีบางส่วนเป็นที่ว่างไม่มีการใช้ประโยชน์

#### ลักษณะประชากร

ในปี พ.ศ. 2553 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้สำรวจข้อมูลชุมชน พบว่า มีประชากรทั้งสิ้น 65 คน ลักษณะประชากรส่วนใหญ่ 40 คน (ร้อยละ 61.54) เป็นเพศหญิง และ 25 คน (ร้อยละ 18.46) เป็นเพศชาย ประชากร ร้อยละ 27.08 ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รองลงมาร้อยละ 16.67 เป็นผู้สูงอายุและผู้เกษียณอายุ และร้อยละ 14.58 ประกอบอาชีพในบริษัทเอกชน/ห้างร้าน ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว และพ่อบ้านแม่บ้านในสัดส่วนที่เท่ากัน



รูปที่ 1 แผนที่ผังชุมชนวัดอินทร์บรรจงบนที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ภายในถนนพระราม 3 ซอย 6 (สีเขียว=แปลงที่มีสิ่งปลูกสร้าง, สีอ่อน = แปลงว่าง)



ที่มา: คณะผู้วิจัย

รูปที่ 2 สภาพกายภาพทั่วไปของอาคารภายในถนนพระราม 3 ซอย 6 ชุมชนวัดอินทร์บรรจง บนที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

### สภาพปัญหาชุมชน

ปัญหาสำคัญภายในชุมชนสามารถแบ่งได้ดังนี้

- ปัญหาการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค ประกอบด้วย ปัญหาการกัดเซาะริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งกินพื้นที่เข้ามาในพื้นที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ชุมชนตั้งอยู่ ปัญหาน้ำท่วมขังเนื่องจากไม่มีทางระบายน้ำ ปัญหาโครงข่ายทางสัญจรไม่ทั่วถึง ปัญหาระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชน ปัญหาระบบเตือนและป้องกันอัคคีภัย และปัญหาที่ดินทิ้งร้างไม่มีการใช้ประโยชน์
- ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย ปัญหาสภาพอาคารทรุดโทรมบางส่วน ปัญหาการต่อเติมอาคาร และปัญหาขาดแคลนพื้นที่ส่วนกลาง

### กระบวนการวางแผนปรับปรุงชุมชน

ในเบื้องต้นทางชุมชนได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อออมเงินในการปรับปรุงชุมชนตามเงื่อนไขของการเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง พร้อมกันนี้ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อดูแลและปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มบริหารจัดการ กลุ่มข้อมูล กลุ่มสาธารณูปโภค และกลุ่มสังคม ซึ่งคณะทำงานนี้เป็นการก่อตั้งอย่างหลวม ๆ ที่สามารถปรับเปลี่ยนสมาชิกได้เมื่อมีเหตุอันควร ในการดำเนินการวางแผนปรับปรุงชุมชนทางคณะผู้วิจัยได้ทำงานโดยการประสานงานร่วมกับคณะทำงานของชุมชนและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในขั้นแรกของการดำเนินงาน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และคณะผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ กรอบการทำงาน (รูปที่ 3 ซ้าย) และมียุทธศาสตร์การปรับปรุงชุมชนโดยเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาความเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัย ปัญหาระบบสาธารณูปโภค ปัญหาพื้นที่ส่วนกลาง และการจัดกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน การสำรวจและเก็บข้อมูลภายในชุมชนใช้วิธีทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (รูปที่ 3 กลาง) คณะผู้วิจัย และผู้อยู่อาศัยเป็นหลัก

และนำไปสู่การวิเคราะห์และกำหนดแผนงานปรับปรุงชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุด (รูปที่ 3 ขวา)

ในการดำเนินงานปรับปรุงชุมชนได้จัดทำแผนไว้สองระยะเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความพร้อมของชุมชน โดยแบ่งเป็นแผนระยะที่หนึ่ง มุ่งแก้ไขปัญหาระยะสั้นสองด้าน คือ ด้านระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ การสร้างทางสัญจรให้ทั่วถึงพร้อมทั้งระบบระบายน้ำ และการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียทุกครัวเรือน และด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ การปรับปรุงตามความพร้อมของผู้ครอบครอง และความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงเพื่อคุณภาพชีวิตของการอยู่อาศัย และแผนระยะที่สอง มุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาว เพื่อปรับปรุงและพัฒนาชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความสะดวกสบาย ได้แก่ การปรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่างให้เป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ส่วนกลางสำหรับจัดกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในชุมชน การแก้ไขปัญหาคารที่อยู่บนแม่น้ำเจ้าพระยานอกแนวเขตตลิ่งให้ย้ายกลับมายังพื้นที่รองรับในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และการก่อสร้างท่อระบายเพิ่มเติมให้ทั่วถึงทั้งชุมชน

ประเด็นสำคัญที่พบในการดำเนินการวางแผนและปรับปรุงชุมชนวัดอินทร์บรรจง ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของบทบาทผู้นำชุมชนที่มีผลทำให้ไม่สามารถประสานความร่วมมือผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากผู้เช่าบางรายเช่าแปลงที่ดินไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อันใดเกิดเป็นแปลงที่ดินว่าง ซึ่งผู้เช่ากลุ่มนี้ไม่ได้อาศัยอยู่ภายในชุมชน เป็นผลให้เกิดการมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานค่อนข้างน้อย และยังไม่มีความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่เช่าของตน ในส่วนนี้ต้องผลักดันโดยใช้กระบวนการเจรจาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ร่วมด้วยเพื่อให้บรรลุผลในการปรับปรุงชุมชนในภาพรวม ในด้านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย อาคารส่วนใหญ่ในชุมชนมีสภาพค่อนข้างดี ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จึงไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการซ่อมแซมหรือปรับปรุงอาคาร มีเพียงอาคารที่อยู่ใน



ที่มา: คณะผู้วิจัย

รูปที่ 3 ขั้นตอนการทำงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนปรับปรุงชุมชนวัดอินทร์บรรจง

พื้นที่กีดเซาริมตลิ่งของแม่น้ำเจ้าพระยาและอาคารในชุมชนเพียงเล็กน้อยที่มีสภาพทรุดโทรมต้องได้รับการซ่อมแซมอย่างเร่งด่วน<sup>4</sup> แต่ด้วยขนาดอาคารที่มีขนาดใหญ่จึงมีผลต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากจะต้องซ่อมแซมให้คืนสภาพดีทั้งหมด

### 3.2 ชุมชนพุทธมณฑลสายสอง

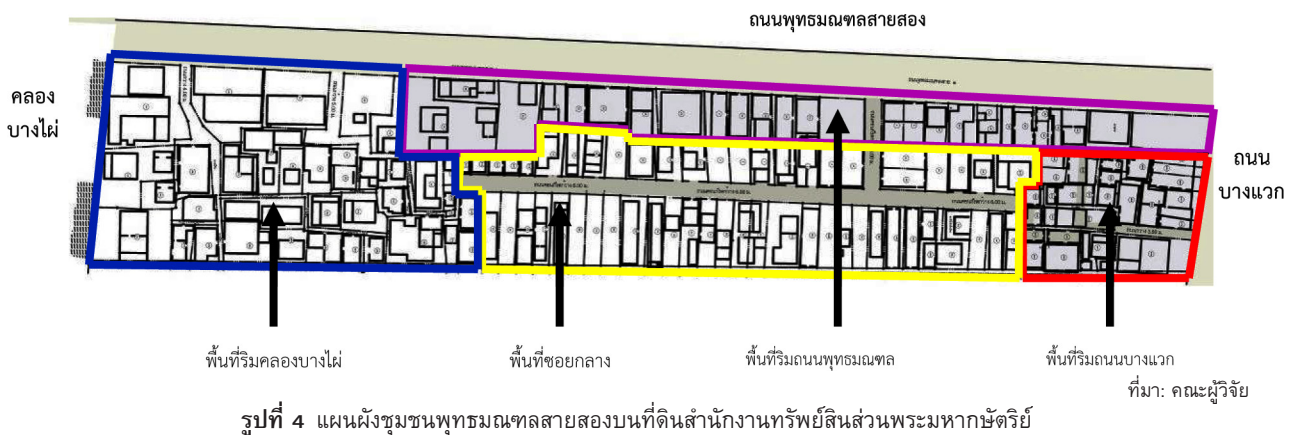
#### ลักษณะกายภาพ

พื้นที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ขนาด 15 ไร่ 1 งาน 90 ตารางวา (6,490 ตารางวา) แขวงบางไผ่ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร ลักษณะที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าขนานไปตามแนวถนนพุทธมณฑลสายสอง ติดกับถนนบางแวก (รูปที่ 4) ลักษณะพื้นที่ชุมชนแบ่งออกเป็น 4 พื้นที่ ได้แก่ 1) พื้นที่ริมถนนพุทธมณฑลสายสอง อาคารส่วนใหญ่จะเป็นวัสดุครึ่งปูนครึ่งไม้ สภาพอาคารโดยทั่วไปจะมีลักษณะความทรุดโทรมในระดับปานกลางถึงค่อนข้างมาก มีอาคารที่เป็นอาคารคอนกรีตที่สร้างขึ้นใหม่ไม่มากนัก (รูปที่ 5 ซ้าย) 2) พื้นที่ริมถนนบางแวก ลักษณะทางกายภาพจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ บริเวณที่อยู่ริมถนนบางแวกจะเป็นห้องแถวที่ใช้ประโยชน์อาคารเพื่อพาณิชย์กรรม สร้างด้วยวัสดุที่ถาวรและไม่ถาวร เช่น ก่ออิฐฉาบปูน ไม้ และฝ้าแผ่นเรียบ เป็นต้น และบริเวณด้านหลังอาคารพาณิชย์กรรมจะเป็นกลุ่มบ้าน

พักอาศัยที่ค่อนข้างหนาแน่น อาคารส่วนใหญ่จะสร้างด้วยไม้ มีทั้งแบบชั้นเดียวและสองชั้น สภาพอาคารโดยทั่วไปจะมีลักษณะความทรุดโทรมในระดับปานกลางถึงค่อนข้างมาก (รูปที่ 5 กลาง) สภาพทางสัญจรภายในชุมชนเป็นถนนดินและทางสัญจรแคบ ๆ ภายในเป็นที่ต่ำที่มีน้ำท่วมขัง และไม่มีพื้นที่ส่วนกลางภายในชุมชน 3) พื้นที่ซอยกลาง (ซอย 16) ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย ลักษณะการก่อสร้างมีหลากหลายทั้ง ไม้ ปูน และครึ่งไม้ครึ่งปูน สภาพโดยรวมค่อนข้างดี มีการแบ่งแปลงที่ดินเป็นระเบียบเรียบร้อยมีรั้วล้อมรอบที่ดินแต่ละแปลง (รูปที่ 5 ขวา) และ 4) พื้นที่ริมคลองบางไผ่ มีลักษณะใกล้เคียงกับพื้นที่ริมถนนบางแวกแต่สภาพอาคารส่วนใหญ่ไม่ทรุดโทรมมาก

#### ลักษณะประชากร

ในปี พ.ศ. 2554 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้สำรวจข้อมูลชุมชน พบว่า ชุมชนมีประชากรทั้งสิ้น 565 คน ลักษณะประชากรส่วนใหญ่ 306 คน (ร้อยละ 54.16) เป็นเพศหญิง และ 259 คน (ร้อยละ 45.84) เป็นเพศชาย ประชากรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 30.61) ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รองลงมา (ร้อยละ 22.26) เป็นนักเรียน นักศึกษา และ (ร้อยละ 19.11) ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว



รูปที่ 5 สภาพกายภาพทั่วไปภายในชุมชนพุทธมณฑลสายสองบนที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

### สภาพปัญหาชุมชน

ปัญหาภายในชุมชนสามารถแบ่งเป็นปัญหาร่วมในชุมชนและปัญหาเฉพาะในพื้นที่แต่ละแห่งได้ดังนี้

ปัญหาร่วมในชุมชน ได้แก่ ปัญหาขาดแคลนพื้นที่ส่วนกลางสำหรับจัดกิจกรรมหรือเพื่อการพักผ่อนในชุมชน ปัญหาสภาพอาคารชำรุดทรุดโทรม มีความเสี่ยงต่อการพังทลาย และไม่มั่นคงต่อการอยู่อาศัย

ปัญหาเฉพาะในพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ริมถนนบางแวก เป็นแปลงที่ดินที่ยังไม่มีสัญญาเช่าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นผลให้เกิดความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย สภาพแวดล้อมจึงไม่ได้รับการจัดระเบียบ แบ่งแปลงให้เรียบร้อย ส่งผลให้เกิดความแออัด ระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ทางสัญจร และระบบระบายน้ำไม่ทั่วถึง เกิดปัญหาน้ำท่วมขังและขยะตกค้างในพื้นที่ส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิตผู้อยู่อาศัย และในพื้นที่ริมคลองบางไผ่เกิดปัญหาน้ำท่วมขังอันเนื่องมาจากขาดระบบระบายน้ำที่ทั่วถึงเช่นเดียวกัน

### กระบวนการวางแผนปรับปรุงชุมชน

ขั้นตอนแรกของการดำเนินงานสำหรับการปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และคณะผู้วิจัยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการ เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ กรอบการทำงาน และเป้าหมาย พร้อมทั้งตอบข้อซักถามและทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนให้รับทราบโดยทั่วกัน เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการร่วมกันคิดและร่วมปฏิบัติการวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยจัดการประชุม ณ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (รูปที่ 6 ซ้าย) หลังจากนั้นจึงดำเนินการสำรวจพื้นที่ศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้อยู่อาศัย (รูปที่ 6 กลาง) ทำการสอบถามและรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

และสภาพแวดล้อมภายในชุมชน ร่วมกับผู้อยู่อาศัยในชุมชนและเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (รูปที่ 6 ขวา) คณะผู้วิจัยได้เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการประสานกับเครือข่ายผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อสร้างโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ให้ได้รับทราบประสบการณ์การพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย สภาพสังคมและเศรษฐกิจจากพื้นที่อื่น เพื่อเป็นแนวทางนำมาประยุกต์ใช้กับพื้นที่ตนเอง เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความต้องการพัฒนาโอกาสในด้านพาณิชยกรรมในพื้นที่ชุมชน จึงต้องการเรียนรู้ประสบการณ์จากพื้นที่ชุมชนที่ประกอบพาณิชยกรรมในพื้นที่ร่วมกับการอยู่อาศัย โดยการนำตัวแทนชุมชนไปศึกษาดูงานที่ตลาดสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อเรียนรู้แนวทางการบริหารจัดการชุมชน การสำรวจและเก็บข้อมูลภายในชุมชนใช้วิธีทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คณะผู้วิจัย และผู้อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน

แผนการปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสองแบ่งออกเป็น 3 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่อยู่อาศัยที่ชำรุดทรุดโทรม 2) การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบทางสัญจร ระบบระบายน้ำ และระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น และ 3) การปรับปรุงผังชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะประเด็นการปรับปรุงผังเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในพื้นที่ริมถนนบางแวกซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ที่มีอาคารปลูกสร้างอาคารหนาแน่นมาก และเป็นพื้นที่ที่ไม่มีสัญญาเช่าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทางหน่วยงานเจ้าของที่ดินต้องการจัดระเบียบพื้นที่ริมถนนบางแวกให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นเหมาะสมต่อการอยู่อาศัยเพื่อนำไปสู่การทำสัญญาเช่าแก่ผู้อยู่อาศัยให้เป็นไปตามระเบียบ การปรับปรุงพื้นที่ใช้วิธีปรับผังใหม่ (reblocking) เพื่อจัดระเบียบเส้นทางสัญจร แปลงที่ดิน และรูปแบบอาคาร



รูปที่ 6 ขั้นตอนการทำงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสอง

ที่มา: คณะผู้วิจัย



ที่มา: คณะผู้วิจัย

รูปที่ 7 ดำเนินการจัดรูปที่ดินใหม่ตามแผนการปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสอง บริเวณริมถนนบางแวก

พักอาศัยใหม่ทั้งหมด โดยผ่านการเห็นชอบจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ประเด็นสำคัญที่พบในการดำเนินการวางแผนและปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ได้แก่ ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้นำชุมชนและคณะทำงานที่มีความเข้าใจในโครงการ และสามารถประสานความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในชุมชนได้อย่างทั่วถึง เป็นผลให้การสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค และสภาพแวดล้อมภายในชุมชนได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ภายในชุมชน

#### 4. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากผลการดำเนินโครงการทั้งสองแห่ง พบว่า กระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติที่ให้ผลเป็นรูปธรรมแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด โครงการชุมชนพุทธมณฑลสายสองได้รับการผลักดันจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน และความร่วมมือจากชุมชนเสนอโครงการเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคและสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านมั่นคงของ พอช. ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนทั้งในด้านการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบทางสัญจร ระบบระบายน้ำ เป็นต้น การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารพักอาศัย รวมถึงการจัดรูปที่ดินใหม่บริเวณริมถนนบางแวกให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันพื้นที่ริมถนนบางแวกได้เริ่มการปรับปรุงผังเพื่อก่อสร้างกลุ่มอาคารพักอาศัยหลังใหม่ และมีการรื้อย้ายอาคารพักอาศัยเดิมออกจากพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งแตกต่างจากโครงการปรับปรุงในพื้นที่ชุมชนวัดอินทร์บรรจงที่การนำแผนไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ผลเป็น

รูปธรรม กระบวนการสิ้นสุดอยู่ที่ขั้นตอนการได้มาซึ่งแผนปรับปรุงชุมชน แต่ขั้นตอนการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาโครงการบ้านมั่นคงยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากขาดกระบวนการเตรียมการนำเสนอ และไม่เกิดคณะทำงานที่จะดำเนินการตามแผนงานอย่างชัดเจน จึงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนตามเป้าหมายของแผน

เมื่อทำการเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำแผนไปสู่การปฏิบัติของโครงการปรับปรุงพื้นที่สองชุมชน คณะผู้วิจัยพบว่ากระบวนการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ เป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ในขั้นตอนการดำเนินงานโครงการสี่ปัจจัย ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านหน่วยงานเจ้าของที่ดิน 2) ปัจจัยด้านผู้อยู่อาศัย 3) ปัจจัยด้านวิธีการดำเนินงานของคณะผู้ศึกษา และ 4) ปัจจัยด้านลักษณะกายภาพของพื้นที่ โดยการเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำแผนไปสู่การปฏิบัติของโครงการปรับปรุงพื้นที่ทั้งสองชุมชน สามารถพิจารณารายละเอียดดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

จากการเปรียบเทียบกันในปีปฏิบัติการพื้นที่ทั้งสอง พบว่า ปัจจัยที่แตกต่างภายใต้ปัจจัยสี่ประการ อันส่งผลต่อความสำเร็จ/ไม่สำเร็จในการนำแผนสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยเงื่อนไขข้อ ได้แก่

– *ระดับความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย* หรือความไม่ชัดเจนในสัญญาเช่าตนเอง โดยชุมชนวัดอินทร์บรรจงปรากฏว่ามีสัญญาเช่าชัดเจน ซึ่งตรงกันข้ามกับชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ปัจจัยนี้ได้กลายเป็นแรงกระตุ้นในการขับเคลื่อนสำคัญต่อการปรับปรุงชุมชนในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าจะไม่มีภัยคุกคามเกิดขึ้นก็ตาม ชาวชุมชนพุทธมณฑลสายสองส่วนหนึ่งจึงยินดีเพิ่มภาระด้านที่อยู่อาศัยแก่ตนเองเพื่อแลกกับการได้สัญญาเช่าระยะยาว

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติของโครงการปรับปรุงชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ	พื้นที่โครงการปรับปรุงชุมชน	
	ชุมชนวัดอินทร์บรรจง	ชุมชนพุทธมณฑลสายสอง
<b>ปัจจัยด้านหน่วยงานเจ้าของที่ดิน</b>		
- การร่วมชี้แจงวัตถุประสงค์ กรอบการดำเนินงาน และเป้าหมายโครงการในช่วงเริ่มต้นโครงการ	หน่วยงานเจ้าของที่ดินร่วมชี้แจงวัตถุประสงค์การดำเนินงานโครงการร่วมกับคณะผู้ศึกษาและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนวัดอินทร์บรรจง	หน่วยงานเจ้าของที่ดินจัดให้มีการประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์การดำเนินงานโครงการอย่างเป็นทางการ ร่วมกับคณะผู้ศึกษาและผู้อยู่อาศัย ณ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- การร่วมในขั้นตอนสำรวจ เก็บข้อมูล และจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน	เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการดำเนินงานโครงการปรับปรุงชุมชน	เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการดำเนินงานโครงการปรับปรุงชุมชน
- การบริหารการเช่าในพื้นที่ชุมชน	พื้นที่ชุมชนวัดอินทร์บรรจงมีสัญญาเช่าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทุกหลังคาเรือน	พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นด้านหลังอาคารพาณิชย์ริมถนนบางแวก เป็นพื้นที่เดียวในชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ที่ยังไม่มีมีการดำเนินการเรื่องสัญญาเช่าจากทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
<b>ปัจจัยด้านผู้อยู่อาศัย</b>		
- ชุมชนมีผู้นำ ตัวแทน หรือคณะทำงานภายในชุมชนที่เข้มแข็ง	ชุมชนมีการจัดตั้งคณะทำงานภายในชุมชน แบ่งความรับผิดชอบเป็นกลุ่ม แต่ขาดตัวแทนที่เป็นผู้นำชุมชนโดยชัดเจน	ชุมชนมีการจัดตั้งคณะทำงานภายในชุมชนเช่นกัน โดยแบ่งความรับผิดชอบตามหน้าที่ แต่ภายในชุมชนมีผู้นำชุมชนที่คอยประสานการทำงานอย่างชัดเจน
- การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขโครงการบ้านมั่นคง	ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เรียบร้อยแล้ว แต่ยอดการออมยังไม่ถึงเกณฑ์ที่พอช.กำหนดสำหรับดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง	ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เรียบร้อยแล้ว แต่ยอดการออมยังไม่ถึงเกณฑ์ที่พอช.กำหนดสำหรับดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงเช่นกัน
- การให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน	ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เข้าร่วมกระบวนการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน การประชุมรับฟังความคิดเห็น การร่วมสำรวจชุมชนและอาคาร และสรุปแผนงานมีผู้เข้าบางรายที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชุมชนเท่านั้นที่ขาดความต่อเนื่องในการร่วมกระบวนการจัดทำแผนปรับปรุง	ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เข้าร่วมกระบวนการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน การประชุมรับฟังความคิดเห็น การร่วมสำรวจชุมชนและอาคาร และสรุปแผนงาน
- ความสามารถในการจ่ายเพื่อการปรับปรุงอาคารพักอาศัย	ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความสามารถในการจ่ายสำหรับการปรับปรุงอาคาร	ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความสามารถในการจ่ายสำหรับการปรับปรุงอาคาร นอกจากผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในพื้นที่ริมถนนบางแวกที่ต้องมีการจัดรูปที่ดินใหม่จะมีความสามารถในการจ่ายน้อยกว่ากลุ่มอื่น
<b>ปัจจัยด้านวิธีการดำเนินงาน</b>		
- การสนับสนุนให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในทุกขั้นตอน	คณะผู้ศึกษาสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การประชุมชี้แจงโครงการ ประชุมรับฟังความคิดเห็น การสำรวจชุมชนและอาคาร การจัดทำแผนปรับปรุง	คณะผู้ศึกษาสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การประชุมชี้แจงโครงการ ประชุมรับฟังความคิดเห็น การสำรวจชุมชนและอาคาร การจัดทำแผนปรับปรุง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติของโครงการปรับปรุงชุมชน (ต่อ)

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ	พื้นที่โครงการปรับปรุงชุมชน	
	ชุมชนวัดอินทร์บรรจง	ชุมชนพุทธมณฑลสายสอง
- การจัดกิจกรรมหนุนเสริมในกระบวนการปรับปรุงชุมชน	ไม่มี	มีการศึกษาดูงานชุมชนตลาดสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อเชื่อมโยงภาคีด้านชุมชนและเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปรับปรุงพัฒนาชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ
- การสรุปแผนการปรับปรุงชุมชนขั้นสุดท้ายให้แก่หน่วยงานเจ้าของที่ดิน และผู้อยู่อาศัยรับรอง	คณะผู้ศึกษาจัดให้มีเวทีประชุมสรุปแผนการปรับปรุงชุมชนขั้นสุดท้ายให้แก่หน่วยงานเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยรับรอง	คณะผู้ศึกษาจัดให้มีเวทีประชุมสรุปแผนการปรับปรุงชุมชนขั้นสุดท้ายให้แก่หน่วยงานเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยรับรอง
<b>ปัจจัยด้านกายภาพพื้นที่</b>		
- ปัจจัยด้านสภาพการใช้ที่ดิน และอาคารที่พักอาศัย	พื้นที่ชุมชนส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย สภาพโดยรวมค่อนข้างดี มีเพียงอาคารที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่ทรุดโทรม และได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมขัง มีแปลงที่ดินว่างที่ผู้เช่าได้เช่าทิ้งไว้ โดยยังไม่มีการพัฒนาจำนวน 6 แปลง	พื้นที่ชุมชนแบ่งเป็น 3 ลักษณะ พื้นที่ชุมชนหนาแน่นบริเวณริมถนนบางแวกและคลองบางไผ่ พื้นที่ชุมชนที่แบ่งเป็นแปลงมีรั้วล้อมรอบบริเวณชอยกลาง และบริเวณพื้นที่พาณิชยกรรมริมถนนพุทธมณฑลสายสองและถนนบางแวก อาคารส่วนใหญ่ในบริเวณพื้นที่ชุมชนริมถนนบางแวก มีความทรุดโทรมมาก ไม่มีระบบสาธารณูปโภครองรับ และไม่มีสัญญาเช่า หน่วยงานเจ้าของที่ดินจึงมีเป้าหมายปรับปรุงพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้มีสภาพที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพชีวิตผู้เช่าให้ดีขึ้น
- ปัจจัยด้านระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก	ระบบสาธารณูปโภคโดยรวมมีความพร้อม มีเพียงทางสัญจรย่อยและทางระบายน้ำเพื่อเข้าถึงที่ดินทุกแปลงที่ควรได้รับการปรับปรุง	ระบบสาธารณูปโภคยังไม่มีความพร้อมในพื้นที่ชุมชนริมถนนบางแวก และริมคลองบางไผ่ ต้องเพิ่มเติมทางสัญจรและระบบระบายน้ำให้ทั่วถึง

- ผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชุมชนวัดอินทร์บรรจงไม่สามารถตีหน้าแผนไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติได้ก็คือ การขาดผู้นำชุมชนที่ชัดเจน เนื่องด้วยผู้อยู่อาศัยส่วนมากเป็นคนชราและคนในชุมชนบางส่วนไม่ได้อยู่ในชุมชนอย่างถาวร ซึ่งแตกต่างจากชุมชนพุทธมณฑลสายสองที่ผู้นำชุมชนและคณะทำงานมีความร่วมมือและประสานความร่วมมือกับผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในชุมชนได้อย่างทั่วถึง

- ระดับความสนใจในการเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการ ชุมชนวัดอินทร์บรรจงมีระดับความสนใจในการเข้าร่วมกิจกรรมที่ต่ำกว่าชุมชนพุทธมณฑลสายสอง อันเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัจจัยด้านผู้นำ จึงขาดการสื่อสารและการสร้างพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการจัดกิจกรรมและเนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ได้อยู่ถาวร จึงขาดการติดตามความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ

- ระดับของกระบวนการเสริมความรู้แก่ชุมชน โดยชุมชนพุทธมณฑลสายสองได้รับการส่งเสริมความรู้ในการดำเนินโครงการ จากการศึกษาดูงาน ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในโครงการและเห็นผลสัมฤทธิ์ของโครงการในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากชุมชนวัดอินทร์บรรจงที่ไม่ได้มีกระบวนการนี้

จากข้อแตกต่างซึ่งปรากฏตามที่แจกแจงมาข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า ประเด็นสำคัญที่พบในการดำเนินการวางแผนและปรับปรุงชุมชนวัดอินทร์บรรจง ได้แก่ แปลงที่ดินว่างทั้งหมดเป็นผู้เช่าที่ไม่ได้อาศัยอยู่ภายในชุมชนเป็นผลให้มีส่วนร่วมกับการดำเนินงานค่อนข้างน้อย และยังไม่มีความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่เช่าของตน ในส่วนนี้ต้องใช้กระบวนการเจรจาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ร่วมด้วยเพื่อให้บรรลุผลในการปรับปรุงชุมชนในภาพรวม ในด้านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย อาคาร

ส่วนใหญ่ในชุมชนมีสภาพค่อนข้างดี ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จึงไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการซ่อมแซมหรือปรับปรุงอาคาร มีเพียงอาคารที่อยู่นอกแนวตลิ่งของแม่น้ำเจ้าพระยา และอาคารในชุมชนเพียงเล็กน้อยที่มีสภาพทรุดโทรมต้องได้รับการซ่อมแซมอย่างเร่งด่วน แต่ด้วยขนาดอาคารที่มีขนาดใหญ่จึงมีผลต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากจะต้องซ่อมแซมให้คืนสภาพดีทั้งหมด

ส่วนประเด็นสำคัญที่พบในการดำเนินการวางแผนและปรับปรุงชุมชนพุทธมณฑลสายสอง ได้แก่ การชี้แจงกรอบการดำเนินงานโครงการอย่างเป็นทางการของหน่วยงาน เจ้าของที่ดิน สร้างความเข้าใจและความน่าเชื่อถือต่อโครงการปรับปรุงชุมชนนำไปสู่การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ แผนการปรับปรุงด้านการวางผังที่เห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนบริเวณริมถนนบางแวก มีปัจจัยสองประการที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการจัดทำแผนปรับปรุง คือ 1) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้มีความเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย และ 2) การจัดการสัญญาเช่าที่เป็นไปตามระเบียบของหน่วยงานเจ้าของที่ดิน และสอดคล้องกับความต้องการสัญญาเช่าของผู้อยู่อาศัย

## 5. บทสรุป

จากกระบวนการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยทั้งสองชุมชน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการดำเนินการเช่นเดียวกัน คือ ต้องการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนให้มีความพร้อมในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน และมีสภาพเหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างมั่นคงถาวร โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งภายหลังจากที่ได้สรุปแผนการปรับปรุงและพัฒนาชุมชนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีเพียงชุมชนพุทธมณฑลสายสองที่สามารถริเริ่มดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชนได้ตามแผนที่วางไว้ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จสามารถสรุปได้เป็นสองส่วน ได้แก่ 1) ปัจจัยเกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัย โดยอ้อม ได้แก่ บทบาทของหน่วยงานเจ้าของที่ดินในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ชุมชนและเสนอสัญญาเช่าที่มีระยะเวลาจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนการปรับปรุง และบทบาทการดำเนินงานของคณะผู้วิจัยที่ช่วยหนุนเสริมความรู้ความเข้าใจ

และความเชื่อมั่นต่อผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้นของการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน และ 2) ปัจจัยเกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัยโดยตรง ได้แก่ บทบาทของผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง สร้างให้เกิดผู้นำและคณะทำงานร่วมดำเนินโครงการภายในชุมชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน และบริบทของชุมชนที่มีสภาพปัญหาร่วมภายใน เช่น ความแออัดของพื้นที่ ความไม่ถูกสุขลักษณะ และความไม่มั่นคงในด้านสัญญาเช่าอยู่อาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากความแตกต่างของการดำเนินงานทั้งสองกรณีศึกษา นำไปสู่ผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ภายใต้ข้อค้นพบสี่ประการข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ถึงท้ายที่สุดแล้วสามารถจำแนกปัจจัยสำคัญออกเป็นสามประเด็น ได้แก่

1) *ผู้นำชุมชนและภาวะความเป็นผู้นำ* ซึ่งปรากฏความแตกต่างชัดเจนระหว่างกรณีศึกษาทั้งสองและมีผลสำคัญให้เกิดความเชื่อมั่นต่อโครงการ การกระจายข้อมูลข่าวสาร การสร้างพื้นที่ในการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ตลอดจนการขับเคลื่อนงานและแผนงานที่ต้องประสานกับหน่วยงานต่างๆ ให้ลุล่วง

2) *ภาระด้านเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย* โดยความแตกต่างสำคัญที่ปรากฏในสองชุมชน ได้แก่ ชุมชนวัดอินทร์บรรจงประสบภาวะการณ<sup>5</sup>ที่ชุมชนมีผู้สูงอายุอาศัยอยู่มาก<sup>5</sup> และคนในชุมชนส่วนหนึ่งเป็นผู้มีทางเลือกการอยู่อาศัยในที่อื่นอีก (ไม่ได้มีบ้านหลังเดียว) สองส่วนนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเพิกเฉยในการปฏิบัติการโครงการ เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการถึงแม้จะนำมาซึ่งความมั่นคงในการอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น แต่ก็เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายระยะยาวเช่นกัน การเข้าร่วมโครงการจึงมิใช่ทางเลือกที่จูงใจนักแตกต่างจากชุมชนพุทธมณฑลสายสอง

3) *กลยุทธ์ในการรับมือสถานการณ์เฉพาะหน้าและการวางแผน* มีส่วนให้เกิดการสร้างการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน อันเห็นได้จากน้ำหนักกิจกรรมที่แตกต่างกันในเชิงยุทธวิธี ที่ได้สร้างโดยคณะผู้วิจัยในฐานะตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (change agent) โดยกิจกรรมที่มีมากกว่านี้เองที่เกิดขึ้นในชุมชนพุทธมณฑลสายสองได้มีนัยสำคัญต่อการเรียนรู้ของคนในชุมชนมากกว่าชุมชนวัดอินทร์บรรจงอย่างเห็นได้ชัด อาทิ การศึกษาดูงาน การสร้างเวทีเรียนรู้ในชุมชนและเครือข่ายความร่วมมือพัฒนาระหว่างชุมชนบนพื้นที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คพชส.) เป็นต้น

ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้ช่วยให้เกิดความเข้าใจในการนำแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปสู่การปฏิบัติที่ให้ผลสัมฤทธิ์สำหรับการปรับปรุงชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ซึ่งจากกรณีศึกษาทั้งสองนั้น พบว่า ภาวะการณ์ภายนอกพื้นที่ชุมชนมิได้เป็นสาเหตุหลักที่เร่งเร้าให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและเพิ่มมูลค่าให้แก่พื้นที่ชุมชน แต่เกิดจากทิศทางของนโยบายการพัฒนาต่อพื้นที่ชุมชนของหน่วยงานเจ้าของที่ดิน และความพร้อมของผู้อยู่อาศัยในการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอย่างแท้จริงที่จะแก้ไขปัญหาห้วงของชุมชนให้บรรเทาออกไป ผลการศึกษาดังกล่าวนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสามประการ คือ 1) การสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้อยู่อาศัยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะแนวทางที่หน่วยงานเจ้าของที่ดินต้อง

เร่งดำเนินการ คือ การติดตามผู้เช่าที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ชุมชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่แปลงเช่าของตนอันจะมีผลต่อภาพรวมในชุมชน 2) การสนับสนุนให้เกิดผู้นำและคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยผู้อยู่อาศัยทุกเพศทุกวัยหมุนเวียนกันเข้ามารับผิดชอบ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาชุมชนในระยะยาว 3) กระบวนการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดขึ้นกับชุมชน เป็นวิธีการสร้างความเชื่อมั่นและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างภายในสมาชิกชุมชนเองและระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายด้านความร่วมมือในเชิงการพัฒนาชุมชนต่อไปในระยะยาวที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้น

## Note

- <sup>1</sup> ดังที่ Turner ได้เน้นว่าที่อยู่อาศัย (housing) นั้นคือ “กริยา” ไม่ใช่คำนาม [อ้างใน Davis 2006, p. 27]
- <sup>2</sup> ประกอบด้วยเทคนิคหลัก 5 ประการ ได้แก่ การปรับปรุงในที่เดิม (on-site upgrading), การแบ่งปันที่ดิน (land sharing), การปรับผังในที่เดิม (on-site reblocking), การรื้อสร้างใหม่ในที่เดิม (on-site readjustment/reconstruction) และการย้ายชุมชนเพื่อสร้างในที่ใหม่ (relocation) ดูรายละเอียดใน Asian Coalition for Housing Right [ACHR], 2012, pp. 16-19.
- <sup>3</sup> วิวิธยาลักษณะหนึ่งที่ใช้ในงานวิจัยสังคม โดยเฉพาะงานวิจัยภาคสนามที่เป็นชุดปฏิบัติการซึ่งนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลง โดยผู้วิจัยต้องอาศัยการตีความและตอบสนองเฉพาะหน้าต่อสถานการณ์ที่ปรากฏ โดยผลลัพธ์ของการตอบสนองนั้นมีผลต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นต่อไปโดยไม่สามารถคาดเดาได้อย่างแม่นยำ ดูรายละเอียดใน Brydon-Miller et al., 2003, pp. 9-28 และ Gustavsen, 2008, pp. 421-437
- <sup>4</sup> อาคารดังกล่าวนี้อยู่ในเขตที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากตลิ่งถูกกัดเซาะมาเป็นเวลานานทางสำนักงานเขตจึงได้ดำเนินการก่อสร้างแนวตลิ่งคอนกรีตตลอดแนวด้านหลังอาคารดังกล่าว ทำให้ดูเหมือนว่าพื้นที่บางส่วนของชุมชนเป็นพื้นที่บุกรุกริมน้ำ
- <sup>5</sup> ผู้สูงอายุมองว่าลูกหลาน มีทางเลือกในการอยู่อาศัยที่อื่นๆ แล้ว กอปรกับอุปสรรคด้านสุขภาพทำให้ไม่เกิดการขับเคลื่อนกิจกรรมโดยคนในพื้นที่ การเข้าร่วมโครงการซึ่งผลักดันโดยคนที่ยังอาศัยอยู่จึงเกิดขึ้นได้ยาก

## References

- Angel, S. et al. (Eds.). (1983). *Land for housing the poor*. Singapore: Select Books.
- Antaöv. A. (2007). Democracy to become reality: Participatory planning through action research. *Habitat International*, 31(3-4), 333-344.
- Archer, D. (2009). *Social capital and participatory slum upgrading in Bangkok, Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- Asian Coalition for Housing Right [ACHR]. (2012). *Comprehensive site planning: Transform community to better living place for all*. Bangkok: Author.

- Boonyabancha, S. (2005). BMK going to scale with “slums” and squatter upgrading in Thailand. *Environment and Urbanization*, 17(1), 21-46.
- Boonyabancha, S. (2009). Land for housing the poor—by the poor: Experience from the BMK nationwide slum upgrading programme in Thailand. *Environment and Urbanization*, 21(2), 1-21.
- Brydon-Miller, M. et al. (2003). Why action research? *Action Research*, 1(1), 9-28.
- Community Organizations Development Institute [CODI]. (2003). *โครงการบ้านมั่นคง: แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย* (พ.ศ. 2546-2550) [BMK: Strategic plan for slum upgrading (2003-2007)], Bangkok: Author.
- Community Organizations Development Institute [CODI]. (2010). *บ้านมั่นคง* [Baan Mankong]. Retrieved May 29, 2012, from [http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=10&lang=en](http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=10&lang=en)
- Community Organizations Development Institute [CODI]. (2013). *โครงการบ้านมั่นคง: พัฒนาการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย* [Baan Mankong Program: The evolution of housing development]. Retrieved March 14, 2013, from [http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=10&lang=en](http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=10&lang=en)
- Davis, M. (2006). *Planet of slums*. New York: Verso.
- Forester, J. F. (1989). *The deliberative practitioner*. Massachusetts: MIT Press.
- Frank, D. (2008). *Sustainable housing finance for low-income groups: A comparative study*. Berlin: Nomos Publishers.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking America: A theory of transactive planning*. Los Angeles: Anchor Books.
- Gustavsen, B. (2008). Action research, practical challenges, and the formation of theory. *Action Research*, 6(4), 421-437.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- International Institute for Environment and Development [IIED]. (2003). *A decade of change: From the urban community development (UCDO) to the community organizations development institute (CODI) in Thailand*, Working Paper 12 on Poverty Reduction in Urban Areas.
- Innes, J. (1996). Planning through consensus building: A view of the comprehensive ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472.
- Krumholz, N. & Forester, J. F. (1990). *Making equity planning work: Leadership in the public sector*. Philadelphia: Temple University Press.
- Rabhibhat, A. (2007). *รายงานวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง: การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และทัศนคติที่มีต่อตนเองและสังคม* [The urban poor: The changes of social perspective and self reflection]. Unpublished Final Report submitted to Community Organization Development Institute.
- Sang-arun, N. (2012). The right to the city: The housing rights movement of Bangbua community. *Journal of Architecture/Planning Research and Studies*, 9(1), 1-12.
- Sapu, S. & Usavogitwong, N. (2007). *คู่มือการออกแบบและวางผังชุมชนโครงการบ้านมั่นคง: กรณีการสร้างชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* [Community planning and design manual for Baan Mankong program: A case study of northeastern province]. Bangkok, Thailand: Community Organization Development Institute.
- Seabrook, J. (1996). *In the cities of the south: Scenes from a developing world*. London: Verso.
- Spatig, L. et al. (2010). The power of process: A story of collaboration and community change. *Community Development*, 41(1), 3-20.

- The Crown Property Bureau. (2010). รายงานประจำปี พ.ศ. 2553 [Annual report 2010]. Retrieved March 12, 2013, from [http://www.crownproperty.or.th/th/annual\\_report\\_2010.pdf](http://www.crownproperty.or.th/th/annual_report_2010.pdf)
- The Crown Property Bureau. (2013). การพัฒนาชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง 39 ชุมชน [39 Communities: Baan Mankong program's community development]. Retrieved March 12, 2013, from [http://www.crownproperty.or.th/real\\_estate\\_02\\_06.php](http://www.crownproperty.or.th/real_estate_02_06.php)
- Turner, J. F. C. (1977). *Housing by people: Towards autonomy in building environments*. Michigan: Pantheon Books.
- UN-Habitat. (1997). *Accommodating people in the Asia-Pacific region*. Fukuoka: Author.
- UN-Habitat. (2012). *Sustainable housing for sustainable cities: A policy framework for developing countries*. Nairobi: Author.
- United Nations. (2008). Promotion and protection of all rights, civil, political, economic, social, and cultural rights, including the rights to development. *Human Rights Council*. Retrieved March 20, 2013, from [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/C90EE08CC6A733ABC12574C00049C81D/\\$file/G0810545.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/C90EE08CC6A733ABC12574C00049C81D/$file/G0810545.pdf)
- Usavagovitwong, N. (2007). Towards community participation in housing design: Experience from low-income waterfront community, Bangkok. *Journal of the Faculty of Architecture, KMITL*, 5(1), 64-79.
- Usavagovitwong, N. et al. (2012). Understanding urban community amid capitalism: A case study of the Crown Property Bureau's superblock. *Journal of Architecture/Planning Research and Studies*, 9(1), 27-42.