

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่เกิดจากการย้ายถิ่นเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการมีลักษณะแบบเมือง โดยสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยได้เพิ่มจากร้อยละ 29.4 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 31.1 ในปี พ.ศ. 2543 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550 ก.) และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต ซึ่งประชากรยากจนในชนบทมีแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและมีแรงดึงดูดจากเขตเมืองในด้านโอกาสของการมีงานทำและการมีรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อประชากรเหล่านี้ย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองแล้ว ส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพที่ใช้แรงกายเพื่อแลกกับการมีรายได้ที่พอเลี้ยงชีพอย่างอัตคัด ไม่มีเงินเหลือพอที่จะซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้จึงต้องแก้ปัญหาโดยการอาศัยอยู่กับญาติหรือเพื่อนในชุมชนแออัดที่ได้ย้ายถิ่นมาก่อนแล้ว หรือใช้วิธีบุกรุกที่ดินของเอกชนหรือที่สาธารณะ เช่น ที่ริมคลอง ที่ได้สะพาน ที่ที่น้ำท่วมถึง ที่อยู่ใกล้โรงงาน ที่ทิ้งขยะหรือที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย ขาดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็น ปลูกสร้างที่พักอาศัยโดยใช้วัสดุเหลือใช้ที่ไม่มั่นคงแข็งแรงและง่ายต่อการเกิดอัคคีภัย และเมื่อมีการรวมตัวกันอยู่เป็นจำนวนมากโดยขาดระเบียบแบบแผน พื้นที่เหล่านี้ก็แปรสภาพเป็นชุมชนแออัด ซึ่งเป็นที่รวมของปัญหาต่างๆ กล่าวคือ การอยู่อาศัยที่ขาดสุขลักษณะ ขาดระบบสุขาภิบาล ไม่มีระบบการถ่ายเทอากาศ ตลอดจนเกิดปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาอื่นๆ อีกจำนวนมาก

ประชากรในเขตเมืองเองก็มีปัญหาที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน เพราะนอกจากผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองที่ส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ซึ่งประสบปัญหาสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนที่มีความหนาแน่นสูง ได้แก่ ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการจราจรติดขัด อากาศเสีย เสียงดังอึกที่กจากยานพาหนะ น้ำเน่าเสีย และปัญหามลพิษจากสารเคมีและวัตถุมีพิษ ซึ่งเป็นปัญหาของการอยู่อาศัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตเมือง

ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งในระดับเมืองและระดับประเทศ การพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงถือเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรผู้มีรายได้น้อยเพื่อโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals-MDGs) จากการประชุม

สุดยอดระดับโลก (World Summit) ของผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในโอกาสที่องค์การสหประชาชาติ ได้ดำเนินการมาครบ 60 ปี ระหว่างวันที่ 14-17 กันยายน พ.ศ.2548 ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา (United Nations, 2005) โดยการ จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานทั้งอาคารและชุมชน และให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน ค่าก่อสร้างต่อหน่วยในส่วนที่เกินขีดความสามารถของผู้มีรายได้น้อยที่จะซื้อบ้านเป็นของตนเองได้

สำหรับหน่วยงานหลักในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยนั้น การเคหะแห่งชาติ หรือ กคช. จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและจัดดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล โดยนับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้ง กคช. เมื่อปี พ.ศ.2516 แนวคิดและรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ปรับเปลี่ยนไป ตามวาระการบริหารงานของรัฐบาล สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและปริมาณความต้องการ ที่อยู่อาศัย โดยมีแนวทางที่สำคัญอยู่ 3 แนวทาง คือ 1) โครงการในรูปแบบอาคารสงเคราะห์ เป็นโครงการ ที่รัฐจัดสร้างที่อยู่อาศัยในเชิงสงเคราะห์โดยไม่คำนึงถึงการคืนทุน เช่น โครงการอาคารสงเคราะห์ ห้วยขวาง และโครงการอาคารสงเคราะห์ดินแดง 2) โครงการบ้านสร้างบางส่วน (sites and services) เป็นโครงการที่จัดแปลงที่ดินพร้อมบ้านเฉพาะส่วนที่เป็นห้องน้ำและโครงสร้างที่จำเป็นบางส่วน (core-house) เพื่อเป็นการลดต้นทุนและให้ผู้มีรายได้น้อยต่อเติมเองตามความสามารถและเป็นโครงการ ที่เริ่มพิจารณาถึงการคืนทุนหลังจากที่หักเงินอุดหนุนของรัฐแล้ว เช่น โครงการบ้านสร้างบางส่วน ทุ่งสองห้อง 3) โครงการเคหะชุมชน (conventional housing project) เป็นโครงการที่จัดสร้างที่อยู่อาศัย ให้กับประชาชนทุกระดับรายได้ คือ รายได้น้อย รายได้ปานกลางและรายได้สูง โดยมีการอุดหนุน กันเองภายในโครงการ กล่าวคือ นำกำไรส่วนหนึ่งจากผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้สูงมาอุดหนุนส่วนที่เกิน ขีดความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย เช่น โครงการเคหะชุมชนร่มเกล้าและ โครงการเคหะชุมชนธนบุรี นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำโครงการอาคารเช่าสำหรับประชาชนที่มี รายได้น้อยที่ยังไม่พร้อมจะซื้อบ้านเป็นของตนเอง โดยรัฐให้เงินอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารและระบบ สาธารณูปโภคประมาณร้อยละ 50 ของต้นทุนโครงการ เช่น โครงการเคหะชุมชนนวมินทร์ โครงการเคหะชุมชนอุบลราชธานี และโครงการอาคารเช่าในที่ดินราชพัสดุในจังหวัดต่างๆ เป็นต้น (การเคหะแห่งชาติ, 2548 ข)

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2540 ได้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้มีที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จแต่ไม่มีผู้ซื้อจำนวนมาก (non-performance assets หรือ NPA) รัฐบาลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือ สศช. จึงต้อง กลับมาทบทวนบทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาครัฐว่าควรมีขอบเขตเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น ไม่ควรดำเนินการที่มีลักษณะแข่งขันกับภาคเอกชน (สศช., 2545) ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบาย การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงภารกิจและบทบาทในการพัฒนาและแก้ปัญหา

ที่อยู่อาศัยด้วย ทำให้หน่วยงานภาครัฐ คือ กคช. ต้องปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์จนถึงปี พ.ศ.2545

ในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จึงมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และกระทรวงการคลังร่วมดำเนินการแก้ไข โดยให้ กคช. จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย ชำราชการและพนักงานของรัฐชั้นผู้น้อยที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน (รายได้ ณ ปี พ.ศ.2546 และได้ปรับเป็นไม่เกิน 17,500 บาทต่อเดือน ในปี พ.ศ.2548 และไม่เกิน 22,000 บาทต่อเดือน ในปี พ.ศ.2549) จำนวน 601,727 หน่วย แบ่งเป็นโครงการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 478,172 หน่วย และในส่วภูมิภาค 123,555 หน่วย ค่าก่อสร้างอาคารพร้อมที่ดินหน่วยละประมาณ 470,000 บาท คิดเป็นวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้นประมาณ 282,812 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเงินอุดหนุนค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคจากรัฐไม่เกินหน่วยละ 80,000 บาท รวมเป็นเงินอุดหนุนประมาณ 48,138 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 17 ของเงินลงทุนทั้งหมด ซึ่งการจัดหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยนี้ มีชื่อเรียกว่า “โครงการบ้านเอื้ออาทร” (การเคหะแห่งชาติ, 2546, 2548 ก)

โครงการบ้านเอื้ออาทรเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 นับถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2550 กคช. ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรแล้ว 601,727 หน่วย ประกอบด้วยโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ 78,236 หน่วย อยู่ระหว่างการก่อสร้าง 222,268 หน่วย ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการปรับแผนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (การเคหะแห่งชาติ, 2550)

การจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่เป็นตัวอาคารเท่านั้น แต่ยังมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมของชุมชน โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยและชุมชนให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยเริ่มจากการออกแบบวางผังทางกายภาพที่มีองค์ประกอบชุมชนอย่างเพียงพอ มีระบบสาธารณูปโภคที่ได้มาตรฐาน ตัวอาคารที่อยู่อาศัยมีความมั่นคงแข็งแรง และมีพื้นที่ใช้สอยที่เหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายของกลุ่มเป้าหมาย และเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบอาคารให้ผู้อยู่อาศัยแล้ว กคช. ได้จัดให้มีการบริหารชุมชนแบบบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการร่วมกันพัฒนาชุมชน โดยมีศูนย์ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการฝึกอบรมเสริมทักษะด้านวิชาชีพ ให้บริการห้องสมุดชุมชนและให้บริการด้านต่างๆ แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุและคนพิการ รวมถึงการดูแลผู้ด้อยโอกาส โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์บริการหรือองค์กรในรูปแบบอื่นให้ทำหน้าที่ประสานงานและบริหารชุมชน บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากร

ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร เพื่อให้ชุมชนสามารถดูแลและพึ่งพาตนเองได้ (การเคหะแห่งชาติ, 2546, 2548 ก)

การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบายการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นแนวทางใหม่สำหรับประเทศไทยที่มุ่งให้ความช่วยเหลือประชากรผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ แบบครบวงจร ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น การศึกษาวิจัยถึงระดับคุณภาพชีวิตและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของประชากรที่มีรายได้น้อยในโครงการบ้านเอื้ออาทรอย่างเป็นระบบ จะทำให้ได้ข้อมูลที่นอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชากรกลุ่มต่างๆ และโดยเฉพาะให้กับประชากรผู้ด้อยโอกาสแล้ว ยังจะเป็นข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรผู้มีรายได้น้อยเพื่อโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาระดับคุณภาพชีวิตและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของประชากรที่มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะโครงการบ้านเอื้ออาทรที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีเป้าหมายการจัดสร้างร้อยละ 79 ของเป้าหมายการจัดสร้างทั้งหมด 601,727 หน่วย และมีโครงการที่ส่งมอบอาคารและมีผู้เช่าอยู่อาศัยแล้วเป็นเวลามากกว่า 1 ปี ซึ่งมากพอที่จะทำการศึกษาได้

1.4 ข้อจำกัดของการศึกษา

1) การศึกษาคุณภาพชีวิตของประชากรที่มีรายได้น้อยในโครงการบ้านเอื้ออาทร ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นการศึกษาในโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบอาคารให้แก่ผู้อยู่อาศัยมาแล้วประมาณ 1 ถึง 3 ปี ซึ่งน่าจะเป็นระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการศึกษาคูณภาพชีวิตได้ อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้อยู่อาศัยในบางโครงการยังไม่เต็มโครงการ เนื่องจากผู้ได้สิทธิ์บางรายสละสิทธิ์ ผู้ได้สิทธิ์บางรายไม่ผ่านการพิจารณาให้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน และผู้ได้สิทธิ์บางรายยังไม่ย้ายเข้าอยู่ประจำในโครงการ จึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการเลือกตัวอย่างเพื่อใช้ในการศึกษา

2) การประยุกต์ใช้แนวการศึกษาทฤษฎีเชิงระบบของ Hagerty et al. (2001) สำหรับงานวิจัยนี้ เป็นการประยุกต์ใช้ตามโครงสร้างของระบบ โดยที่ข้อเสนอบางด้านเป็นข้อจำกัดที่ผู้วิจัยไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด คือ การศึกษาความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม ความอยู่รอด และการเกื้อหนุนมนุษยชาติ ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาครั้งนี้ เป็นต้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “คุณภาพชีวิตของประชากรที่มีรายได้น้อยในโครงการบ้านแอื้ออาหาร กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล” จะทำให้ได้แบบจำลองมาตรวจวัดคุณภาพชีวิตของประชากรเป้าหมาย ที่อยู่ในข่ายได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ในด้านมาตรฐานโครงการ และข้อค้นพบเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิต จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร อันเป็นเป้าประสงค์ ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกต่อไป