

บทที่ 4

แนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

4.1 แผนการดำเนินงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

แนวทางการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ถูกนำไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอาศัยการจัดทำแผนดำเนินงานที่มีโครงสร้างของแผนงานที่ชัดเจน โดยแผนงานดังกล่าวควรมีเนื้อหาที่ระบุถึง

4.1.1 ผู้รับผิดชอบและผู้ร่วมโครงการ

โดยเป็นการประเมินเบื้องต้นถึงความเหมาะสมและความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงศักยภาพของหน่วยงานในด้านความสามารถและหน้าที่รับผิดชอบ ให้สอดคล้องต่อการจัดการ รวมทั้งควรมีข้อมูลและทราบถึงรายละเอียดของกลุ่มที่อยู่อาศัยในชุมชนที่เหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือหรือประสานงานการดำเนินการกับหน่วยงานอื่น เช่น การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.1.2 ระยะเวลา

ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุแผนงานที่วางไว้อย่างละเอียด ทั้งระยะเวลาทั้งหมดและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในช่วงแผนการดำเนินงาน

4.1.3 งบประมาณ

งบประมาณจะเป็นส่วนประกอบที่ช่วยให้การกำหนดแผนและการทำงานจริงดำเนินไปอย่างราบรื่นและตรงตามระยะเวลาและเป้าหมายที่ได้วางไว้ ทั้งยังมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจในการบริหารจัดการมาตรฐานให้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

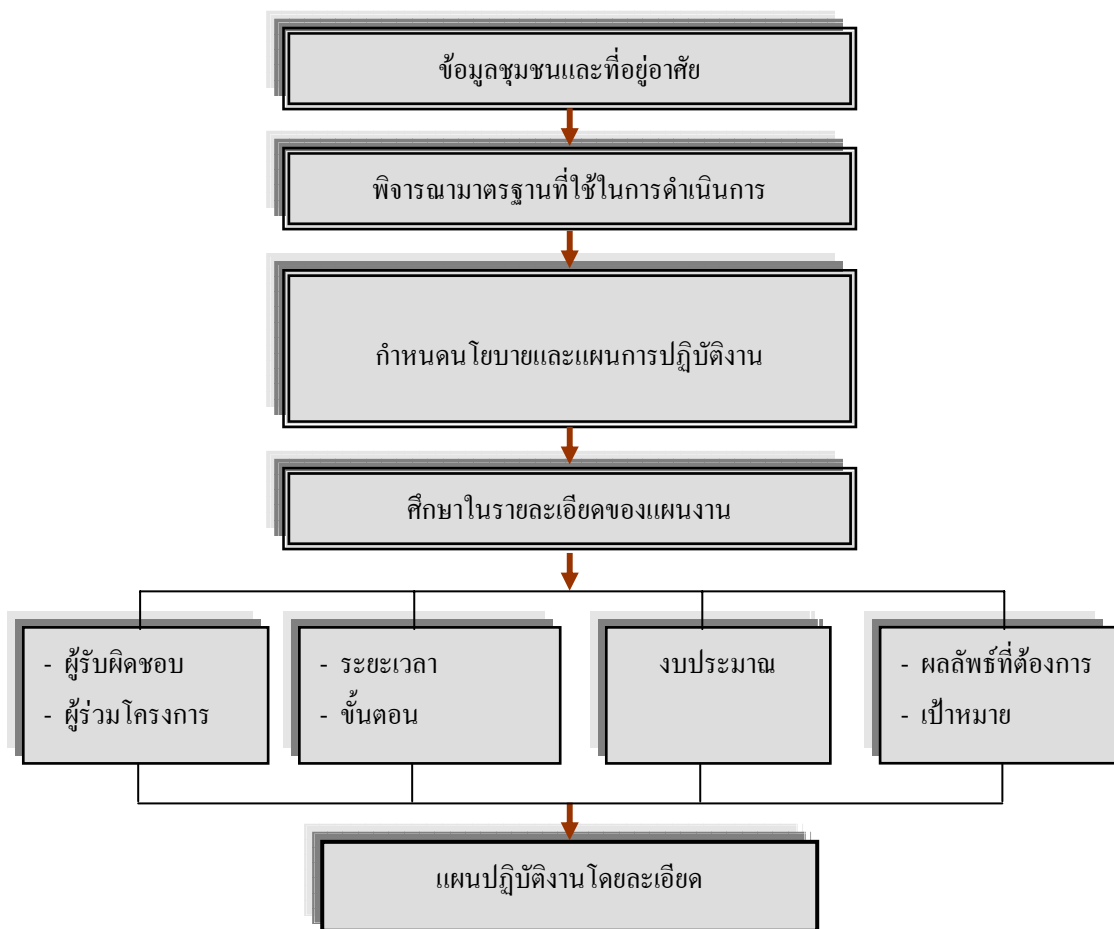
ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาให้สอดคล้องกับปีงบประมาณในแต่ละปี โดยเนื้อหาของงานสามารถเสร็จสิ้นตรงตามปีงบประมาณนั้นๆ

4.1.4 ผลลัพธ์

การกำหนดเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่ต้องการให้ชัดเจน จะช่วยในการปฏิบัติงานให้โปร่งใสมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0891.4/ว 3652 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง การสนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน

และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 1181 ลงวันที่ 22 เมษายน 2548 เรื่อง โครงการ จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คู่มือละเอียดที่ภาคผนวก ก)

แผนผัง 4.1 แสดงแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย



หมายเหตุ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเคหะแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.2 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม (Upgrading)

ในกรณีที่ชุมชนมีความจำเป็นต้องปรับปรุงชุมชน โดยใช้วิธีการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชน ควรอาศัยขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

4.2.1 การวางแผนจัดทำโครงการ

- ส่วนตำบล
- ดำรงและจัดทำแผนที่ของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล
 - จัดทำแผนงานการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด โดยพิจารณาตามความเร่งด่วนของปัญหา
 - บรรจุแผนงานเข้าสู่แผนประจำปี

4.2.2 การให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม เช่น

- การสร้างความเข้าใจเพื่อให้ชุมชนได้เห็นประโยชน์ในการปรับปรุงชุมชน
- เป็นกรรมการชุมชน
- ร่วมสำรวจชุมชน
- ร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน
- ร่วมเสนอแนวความคิดในการปรับปรุงชุมชน
- ร่วมเสนอแนวทางในการวางผังชุมชน
- ร่วมเสนอแนวทางในการดูแลและบริหารชุมชน

4.2.3 การสำรวจชุมชน

โดยแบ่งเป็นหัวข้อในการสำรวจที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย เช่น

- ก) ด้านกายภาพ หมายถึง สิ่งที่สามารถมองเห็นและจับต้องได้ ได้แก่
- การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน เช่น พื้นที่พักอาศัย พื้นที่ค้าขาย พื้นที่นันทนาการ พื้นที่ประกอบอาชีพ เป็นต้น
 - การใช้ประโยชน์อาคารภายในชุมชน เช่น พักอาศัย ค้าขาย เป็นต้น
 - สภาพอาคาร เช่น รั้วค้ำเก่า ปานกลาง หรือใหม่
 - สภาพการสัญจร เช่น ถนน ทางเดินเท้า
 - การนันทนาการ เช่น ลานอเนกประสงค์ สนามเด็กเล่น สนามกีฬา สวนหย่อม สวนสาธารณะ เป็นต้น
- ข) ด้านเศรษฐกิจ เป็นการสำรวจ และสอบถามข้อมูลชุมชนเกี่ยวกับรายได้ และอาชีพของประชาชน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสร้างขนาดและรูปแบบ ที่อยู่อาศัย ให้สอดคล้องกับความต้องการและสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชน
- ค) ด้านสังคม เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร กิจกรรมหรือประเพณีวัฒนธรรมต่างๆ ภายในชุมชน รวมถึงปัญหาการอยู่อาศัยที่ชุมชนต้องการให้แก้ไข

4.2.4 การรวบรวมข้อมูล

เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจและการเสนอความคิดเห็นของคนในชุมชนทั้งหมด เพื่อทราบถึงภาพรวมและความต้องการของชุมชนในปัจจุบัน ก่อนนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลและออกแบบปรับปรุงชุมชนในอนาคต

4.2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อสรุปการวิเคราะห์ด้านการออกแบบทางกายภาพ ที่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชน และส่งเสริมการอยู่อาศัยที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นในอนาคต ก่อนนำไปสู่การออกแบบต่อไป

4.2.6 การออกแบบปรับปรุงชุมชน

โดยการออกแบบจะประกอบด้วยผังการปรับปรุงชุมชน ซึ่งสามารถแยกเป็น

- ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ผังการปรับปรุงเส้นทางสัญจรภายในชุมชน เช่น การขยายถนน การปูพื้นทางเดินเท้า เป็นต้น
- ผังการออกแบบปรับปรุงพื้นที่นันทนาการ เช่น การจัดหาหรือปรับปรุงสนามเด็กเล่น สวนหย่อม เป็นต้น
- แนวทางการออกแบบ หรือปรับปรุงอาคาร ได้แก่ อาคารพักอาศัย ที่ทำการบริหารชุมชน ศูนย์ชุมชน ศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น
- แผนผังแสดงระยะดำเนินการของโครงการ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานด้านการปรับปรุงชุมชนตามลำดับความเร่งด่วนของปัญหา

ทั้งนี้ ควรมีการนำเสนอแนวทางในการออกแบบปรับปรุง ที่สามารถแสดงให้เห็นเข้าใจได้ง่าย เช่น แผนที่หรือแผนผังชุมชน แผนที่อาคาร การนำเสนอการออกแบบที่แสดงให้เห็นทัศนียภาพหลังการปรับปรุง หุ่นจำลอง เป็นต้น

4.2.7 การวางแผนเพื่อรองรับการอยู่อาศัยระหว่างการก่อสร้าง

ควรกำหนดการก่อสร้างชุมชนให้เป็นระยะดำเนินการก่อนและหลังตามความจำเป็น โดยก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารเป็นส่วนๆ ไป โดยไม่ก่อสร้างพร้อมกันทั้งหมดในเวลาเดียวกัน ดังนั้น การวางแผนด้านการอยู่อาศัยระหว่างการก่อสร้าง จึงเสนอแนะทางเลือก 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

ก) การแบ่งปันพื้นที่ภายในชุมชน เพื่อรองรับการอยู่อาศัยของบ้านเรือนที่อยู่ระหว่างการปรับปรุง เช่น

- การพักอาศัยชั่วคราวในบ้านญาติภายในชุมชน
- การจัดหาพื้นที่ว่างภายในชุมชน เพื่อสร้างอาคารพักอาศัยชั่วคราว

ข) การจัดหาพื้นที่ว่างที่อยู่ใกล้เคียงชุมชนเดิม เพื่อใช้ประโยชน์ในการรองรับการพักอาศัย โดยสร้างอาคารพักอาศัยชั่วคราว

4.2.8 การดำเนินการปรับปรุงชุมชน

4.2.9 การก่อสร้างและควบคุมงาน

การก่อสร้างอาคาร รวมถึงการปรับปรุงพื้นที่ชุมชน ควรกำหนดให้เป็นระยะดำเนินการตามลำดับความสำคัญหรือตามลำดับของการแก้ไขปัญหา เพื่อความสะดวกในการปรับเปลี่ยนที่อยู่อาศัย ยกตัวอย่าง เช่น

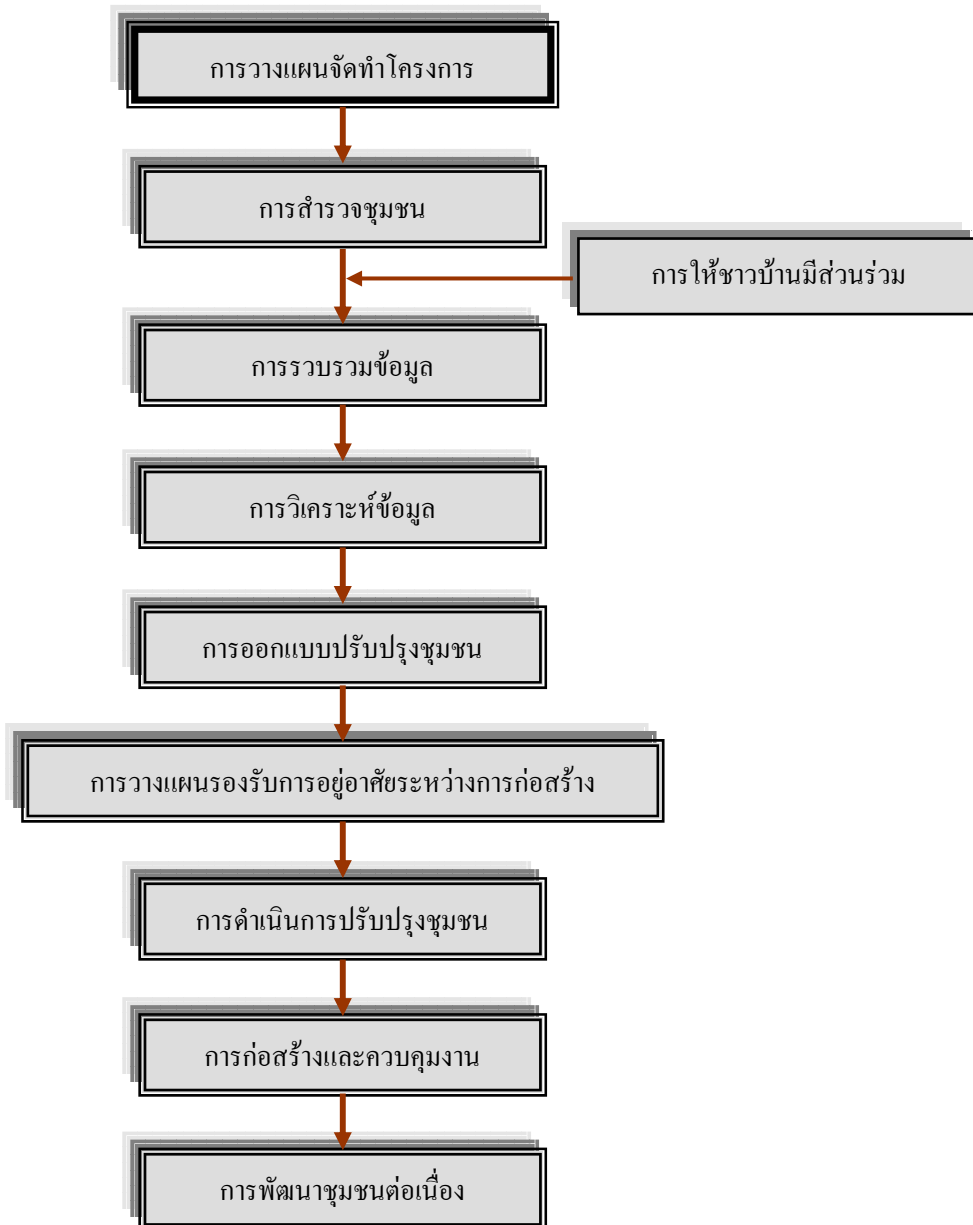
- ระยะที่ 1 การปรับปรุงระบบไฟฟ้า ระบบประปา ถนน ทางเท้า และ ทางระบายน้ำ
- ระยะที่ 2 การปรับปรุงอาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยวในจำนวนบ้าน 2 ส่วน จากจำนวนบ้านทั้งหมด 4 ส่วน โดยปรับปรุงบ้านที่มีความทรุดโทรมมากที่สุดก่อน และบ้านที่มีความทรุดโทรมรองลงมาเป็นลำดับต่อไป
- ระยะที่ 3 การปรับปรุงอาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ในส่วนที่เหลือ
- ระยะที่ 4 การปรับปรุงศูนย์ชุมชน ที่ทำการบริหารชุมชน ลานอเนกประสงค์ ลานกีฬาสนามเด็กเล่น ศูนย์เด็กเล็ก ที่สอดคล้องตามความต้องการของชุมชน
- ระยะที่ 5 การปรับปรุงอุปกรณ์ริมถนน เช่น ป้ายชื่อชุมชน ดวงโคมส่องสว่าง หัวจ่ายดับเพลิงหรือถังดับเพลิง โทรศัพท์สาธารณะ ม้านั่ง เป็นต้น

ทั้งนี้ ระยะเวลาของการดำเนินการ จะขึ้นอยู่กับการวางแผนจัดทำโครงการ ซึ่งมีปัจจัยมาจากความเร่งด่วนของปัญหา ความพร้อมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงบประมาณในการก่อสร้าง (ดูรายละเอียด การขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ที่ภาคผนวก ข)

4.2.10 การพัฒนาชุมชนต่อเนื่อง

ชุมชนเมื่อแล้วเสร็จจะมีความพร้อมสมบูรณ์ในการใช้งานในระดับหนึ่ง ซึ่งในระยะต่อมากการพัฒนาชุมชนมีความจำเป็นต้องมีการติดตามและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงชุมชนให้เข้ากับสถานะปัญหาและสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาช่วยให้ชุมชนมีการพัฒนาที่ยั่งยืนเหมาะสมต่อไปอย่างสม่ำเสมอ (ดูตัวอย่างความรู้เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ภาคผนวก ข)

แผนผัง 4.2 ขั้นตอนการวางแผนปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม



4.3 การจัดหาที่อยู่ใหม่ (Relocation)

ในกรณีที่ชุมชนมีความจำเป็นต้องจัดหาที่อยู่ใหม่ จำเป็นต้องศึกษาขั้นตอนในการปฏิบัติดังต่อไปนี้

4.3.1 สำรวจข้อมูลความเดือดร้อนและความต้องการของชุมชนเป้าหมาย

4.3.2 พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาว่าจะจัดอยู่ใหม่ในลักษณะใด โดยร่วมกันพิจารณาระหว่างชาวชุมชนกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3.3 จัดหาที่ดินสำหรับทำโครงการ แปลงที่ดินจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และมีศักยภาพ มีความเหมาะสม เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า รูปร่างที่ดินเหมาะสำหรับการวางผังโครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลทำให้ต้นทุนโครงการสูงหรือต่ำ ทั้งนี้ ควรพิจารณาขอรับการสนับสนุนจากผู้ที่ประสงค์จะบริจาคที่ดินเป็นอันดับแรก

4.3.4 บรรจุโครงการเข้าสู่แผนงานประจำปี เพื่อขออนุมัติโครงการและงบประมาณ

4.3.5 การจัดเตรียมโครงการ ประกอบด้วย

- สำรวจรังวัด สอบเขตที่ดิน วางผังแปลงที่ดิน
- จัดทำรายละเอียดโครงการ
- ประสานหน่วยงานสาธารณสุขปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้อง
- ออกแบบและเขียนแบบระบบสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการในโครงการ
- การประมาณราคา
- การพิจารณาราคาขายเพื่อขออนุมัติ
- การจัดหาผู้รับจ้าง

4.3.6 การก่อสร้างและควบคุมงาน

4.3.7 การเตรียมการบรรจุผู้อยู่อาศัยในโครงการ โดย

- กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิ์เข้าอยู่อาศัยในโครงการ
- การพิจารณาสิทธิ์
- การจับสลากเลือกแปลงที่ดิน
- การทำสัญญาเข้าอยู่อาศัย

4.3.8 การบริหารชุมชน

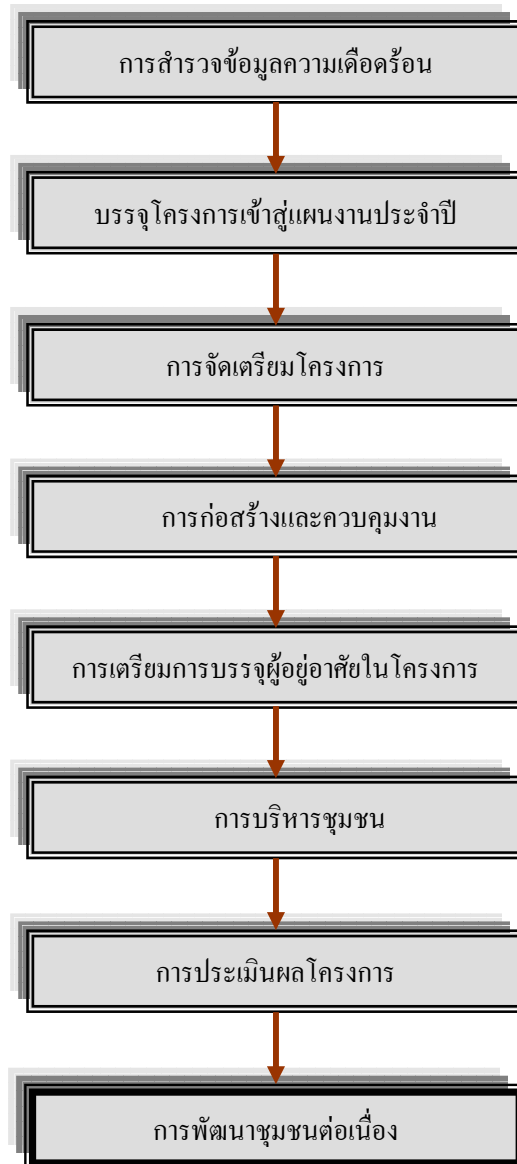
- การปฐมนิเทศผู้เข้าอยู่อาศัย
- การอพยพโยกย้ายเข้าในโครงการ

- การปลูกสร้างบ้านพักอาศัย
- การติดตั้งประปา ไฟฟ้า
- การจัดเก็บเงิน
- การดูแลชุมชน

4.3.9 การประเมินผลโครงการ โดยการสำรวจผลข้อคิดเห็น คำแนะนำ จากโครงการที่แล้วเสร็จเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงโครงการอื่นๆ ต่อไป

4.3.10 การพัฒนาชุมชนต่อเนื่องด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนเพื่อพัฒนาคุณภาพการอยู่อาศัยในชุมชนใหม่นั้นให้มีความยั่งยืนต่อไปในอนาคต เช่น ถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์ฝึกอาชีพ สวนสาธารณะ เป็นต้น

แผนผัง 4.3 ขั้นตอนการวางแผนปรับปรุงชุมชนโดยการจัดหาที่อยู่ใหม่



4.4 เงื่อนไขในการนำมาตรฐานไปใช้

เนื่องจากมาตรฐานที่เสนอไปนั้น เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ซึ่งไม่มีความสามารถในการจ่ายหรือสร้างที่อยู่อาศัยตามมาตรฐานที่กำหนดในปัจจุบัน ดังนั้นหากจะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานและถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีความจำเป็นและสมควรดำเนินการต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.4.1 กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับความกว้างของที่ว่างรอบอาคาร ระยะห่างระหว่างอาคาร ความสูงของอาคาร หรือข้อจำกัดอื่นเกี่ยวกับอาคาร เช่น ความห่างของระเบียงจากเขตที่ดิน ระยะห่างจากหน้าต่างถึงเขตที่ดินที่ทำให้สามารถเปิดหน้าต่างได้ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ในกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกรณีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการควบคุมอาคารจะเป็นผู้พิจารณาจัดทำร่างกฎกระทรวงแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีฯ เห็นชอบจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อน หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างก่อนแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะลงนามประกาศใช้ต่อไป

4.4.2 กรณีเป็นเรื่องขนาดความกว้าง และยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงที่จะจัดสรร เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หากจะมีการเปลี่ยนแปลงขนาดที่ดินที่จะจัดสรรต้องให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินดังกล่าวออกประกาศแก้ไข