

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ที่อยู่อาศัย คือ หนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญในการดำรงชีวิต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำมาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้น บนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาตรฐานการจัดการนี้ไปปฏิบัติตามได้ ทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การบุกรุกที่สาธารณะเพื่อสร้างที่พักอาศัย ทำให้เกิดปัญหา ความเสื่อมโทรม และการจัดการด้านการให้บริการสาธารณะในชุมชนเพื่อลดปัญหาความทรุดโทรมของชุมชนและสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนผู้อยู่อาศัย

ทั้งนี้ ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการจัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ดังนี้

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

มาตรา 67 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล”

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล”

มาตรา 53 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50”

มาตรา 54 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(6) ให้มีการสาธารณสุขการ

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น”

มาตรา 56 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

(5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง”

มาตรา 57 “เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้”

● พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง”

นอกจากนี้ การเคหะแห่งชาติได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โดยให้มีการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม การจัดหาที่อยู่ใหม่ตลอดจนถึงการจัดการบริการสาธารณะในชุมชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีทศกรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องตระหนักถึงและให้ความสำคัญกับการจัดการด้านที่อยู่อาศัยและชุมชนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดีของชุมชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบมาตรฐานการจัดการที่อยู่อาศัยและชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้น

1.2.2 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือคู่มือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้ได้มาตรฐานตามตัวชี้วัดที่กำหนด

1.3 คำนิยาม

1.3.1 **ผู้มีรายได้น้อย** หมายถึง กลุ่มอาชีพของประชาชนในเขตเมือง ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มซึ่งมีรายได้แต่ละเดือนไม่แน่นอน ได้แก่ อาชีพรับจ้างทั่วไป รับจ้างรายวัน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แม่บ้าน เกษตรกร ค้าขายประเภท หาบเร่ แผงลอย

2) กลุ่มมีรายได้ค่อนข้างแน่นอน ได้แก่ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

1.3.2 **ที่อยู่อาศัย** หมายถึง หนึ่งในปัจจัยสี่ที่เป็นรากฐานของความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว โดยที่อยู่อาศัยจะอยู่ในรูปแบบของอาคารบ้านเรือนที่ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ทาวน์เฮาส์ หรือคอนโดมิเนียม รวมถึงพื้นที่หรือที่ดินในการก่อสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งบริการต่างๆ ที่เชื่อมโยงบุคคลและครอบครัวเข้ากับชุมชนและจากชุมชนสู่ภูมิภาค

1.3.3 **ชุมชนแออัด** หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่ส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ไร้ระเบียบ และขาดทรุดโทรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด หรือที่อาศัยอยู่ร่วมกันโดยมีความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย และมีปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงในการอยู่อาศัย

1.3.4 **เคหะชุมชน** หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้ง ดำเนินการและดูแลโครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลต และหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดูแลเรื่องสาธารณูปโภคในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่นๆ

1.3.5 **บริการสาธารณะ** หมายถึง การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชน รวมถึงมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการภายในชุมชนที่เหมาะสมกับการพักอาศัย

1.3.6 **B.C.R. (Building Coverage Ratio)** หมายถึง อัตราส่วนระหว่างพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่ดิน

1.3.7 **O.S.R. (Open Space Ratio)** หมายถึง อัตราส่วนระหว่างพื้นที่เปิดโล่งต่อพื้นที่ดิน

1.3.8 **ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Primary Indicators)** หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการพักอาศัย เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการหรือสวัสดิการให้แก่ผู้พักอาศัยภายในชุมชน

1.3.9 **ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา (Performance Indicators)** หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนาเพื่อยกระดับในการพักอาศัย รวมถึงการให้บริการหรือสวัสดิการสูงขึ้นหรือก้าวหน้ามากกว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะกระทำหรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.4.2 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

1.4.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.4.4 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522