

แหล่งเสื่อมโทรม : จุดที่ต้องแก้ไข ในการพัฒนาสภาพแวดล้อม

ชัตติยา วรรณสุด
ฐ

1. ความหมาย

ได้มีผู้นิยามคำว่าแหล่งเสื่อมโทรมไว้มากมาย ส่วนใหญ่ก็จะมี ความใกล้เคียงกัน อยู่มาก แต่อาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในจุดเน้นและรายละเอียดต่าง ๆ แล้วแต่ความสนใจหรือ การมองปัญหาของผู้นิยามแต่ละท่าน หรือแล้วแต่การนำเอาคำนิยามนั้น ไปใช้ในเรื่องใด โดยเฉพาะ

โดยปกติแล้ว นิยามเกี่ยวกับคำว่าแหล่งเสื่อมโทรมมักจะใช้สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็น เกณฑ์ในการพิจารณา¹

1. สภาพของตัวอาคารที่อยู่อาศัย อันหมายถึงชนิดและสภาพของวัสดุที่ใช้ ซึ่งมักจะไม่ใช่ ถาวรหรือมีสภาพใช้แล้วไม่เหมาะสมตามมาตรฐาน สภาพการใช้ห้องเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้ และกิจกรรมที่ใช้ซึ่งแออัดและไม่เป็นสัดส่วน เป็นต้น สภาพครอบครัวส่วนใหญ่มีประมาณ ครอบครัวละ 6 – 8 คน เนื้อที่ถั่วเฉลี่ยแต่ละคนประมาณ 2 – 3 ตารางเมตร และใช้ทำกิจกรรม หลายอย่างในห้องเดียวกัน

2. สภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมของอาณาบริเวณ ได้แก่ สภาพความแออัดระหว่าง อาคารแต่ละหลัง ทางเข้าออกคับแคบ ไม่พอเพียง หรือไม่สะดวกในการสัญจร ชาติลักษณะ สุขภิบาล เช่น มีน้ำเน่าเหม็นขัง ขาดการระบายน้ำ สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา

ซากเกสตัน หรือไม่เพียงพอความต้องการ ตลอดจนขาดสาธารณูปการที่จำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียน สถานพยาบาล และสถานสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น

3. สภาพการครอบครอง สภาพการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม อาจจะเป็นไปโดยการบุกรุกที่ดินเข้าไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เช่น แหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย หรือ โดยการครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เช่าที่ดินจากเจ้าของทั้งที่เป็นเอกชนหรือหน่วยราชการ แต่เป็นบริเวณที่ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าของที่ดินเท่าที่ควรหรือมีเงื่อนไขการครอบครองไม่แน่นอน ส่วนตัวบ้านผู้อยู่อาศัยอาจปลูกเองหรือเช่าจากผู้อื่น ความไม่แน่นอนและผู้อยู่อาศัยเองก็ยากจนเกินกว่าจะมีทุนปรับปรุงได้

4. สภาพผู้อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้อพยพมาจากแหล่งอื่นเพื่อลี้ภัยหรือเพื่อหาแหล่งทำมาหากินใหม่ ผู้เข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณนี้อาจจะมาจากชนบท เพื่อมาหางานทำในเมือง หรืออาจจะโยกย้ายจากบริเวณอื่นในเมืองเองมาสู่แหล่งนี้ เพราะใกล้ที่ประกอบอาชีพก็ได้ ส่วนใหญ่จึงมักเป็นผู้รับจ้างทำงานรายวันหรือชั่วคราวโดยใช้แรงกายเข้าแลก เช่น กรรมกร ค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ หรืออาชีพบริการต่าง ๆ ซึ่งมักจะตกงานได้ง่าย เพราะขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะแขนง ในแต่ละครอบครัวมักจะมีผู้ว่างงานหรือทำงานไม่เต็มอัตราอยู่เสมอ ผู้ที่มีรายได้ในครอบครัวจึงมีภาระในการอุปถัมภ์ผู้อื่นสูงทั้ง ๆ ที่มีรายได้ในอัตราต่ำ ทำให้เกิดความขัดสนในการที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองและบุตรหลาน อันเป็นวงจรที่ทำให้ชีวิตคนในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ต่ำลงทุกที จึงมักเป็น "แหล่งแห่งความสิ้นหวัง" (Slum of Despair) เพราะไม่อาจตื่นให้หลุดไปจากแหล่งเสื่อมโทรม เพราะปัญหาที่ต้องเผชิญนับวันแต่จะพอกพูนขึ้นทุกที

5. สภาพทางเศรษฐกิจสังคม เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในแหล่งสลัมมักเป็นผู้มีโอกาสศึกษาน้อย มีสภาพการทำงานในลักษณะไม่ถาวร มีอัตราว่างงานและทำงานไม่เต็มอัตราในปริมาณสูง ลักษณะทางกายภาพของแหล่งเสื่อมโทรมที่ต่ำกว่ามาตรฐานทำให้ผู้อยู่อาศัยมีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์จึงทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีส่วนร่วมในการพัฒนาต่ำกว่าที่ควร

ในแง่สังคม ด้วยสาเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเป็นผลให้เกิดปัญหาสังคมในแหล่งนี้ในอัตราสูงกว่าอาณาบริเวณอื่น ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาวัยรุ่น ปัญหาโสเภณี และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

การป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในแหล่งเสื่อมโทรมทำได้ยาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดความสนใจอย่างจริงจังจากเจ้าหน้าที่บ้านเมืองผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพราะมีความรู้สึกอยู่ว่า ผู้อยู่อาศัยในแหล่งนี้เขาเปรียบประชาชนอื่นในแง่ที่ว่า เป็นผู้เสียภาษีให้รัฐน้อย (หรือส่วนใหญ่อาจไม่เสียเลย) แต่เรียกร้องบริการจากรัฐมาก (เพราะช่วยตัวเองแทบไม่ได้) นอกจากนั้นเมื่อนำวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาให้แล้วก็มีทางเลือกน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย นอกจากนั้นการมีผู้เข้าไปช่วยแก้ปัญหาให้หลาย ๆ ฝ่าย ทำให้ผู้อยู่อาศัยในแหล่งนั้นส่วนใหญ่รู้สึกว่าตนเป็นหน้าที่ของผู้อื่นที่พร้อมกว่าจะต้องเข้ามาช่วย ความพยายามที่จะแก้ปัญหาของตนด้วยตนเองจึงมีแนวโน้มที่จะลดลง³

ความเห็นค้านตรงกันข้ามเห็นว่า ประชาชนที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมนั้นเป็นผู้ที่มีโอกาสน้อยในหลายด้าน อันเนื่องมาจากผลทางสังคม ความเพิกเฉยไม่สนใจที่จะแก้ไขอย่างจริงจังของรัฐบาล ทำให้ปัญหาสะสมเพิ่มพูนขึ้นจนเกินความสามารถ (ซึ่งมีอยู่จำกัด) ของประชาชนในแหล่งดังกล่าวจะแก้ไขได้ด้วยตนเอง จึงเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ

II. กำเนิดของแหล่งเสื่อมโทรม

1. ในเขตกรุงเทพมหานคร แหล่งเสื่อมโทรมในเมืองไทยเกิดขึ้นนานแล้ว เมืองที่มีแหล่งเสื่อมโทรมตามคำนิยามที่กล่าวแล้วมากและมีปัญหารุนแรง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร แหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ น่าจะเกิดขึ้นก่อนที่อื่น เพราะเป็นเมืองที่หนาแน่นที่สุด และมีประชากรเคลื่อนย้ายเข้าในอัตราสูงสุดด้วย ในแทบทุกตรอกซอยในกรุงเทพมหานคร มักมีที่อยู่อาศัยซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานปะปนอยู่ด้วยเสมอ เมื่อที่อยู่อาศัยประเภทนี้ขยายจำนวนมากขึ้น เพราะมีผู้คนมากขึ้น หรือเพราะผลแห่งกาลเวลา หรือเพราะผลจากการขาดความสนใจของผู้อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวก็จะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมในที่สุด

ไม่มีใครใฝ่ฝันได้ว่า แหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ นั้น แหล่งใดเกิดขึ้นก่อน ? อย่างไรก็ดี จากข้อมูลต่าง ๆ ที่มีผู้สำรวจไว้จากกล่าวได้ว่า แหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ ที่เก่าแก่ที่สุด เช่น ที่บริเวณคลองเปรมประชานั้นเกิดขึ้นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่คาดกันว่าเป็นผลให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ ได้แก่ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2485 อันเป็นผลให้บ้านเรือนซึ่งขณะนั้นส่วนใหญ่ก่อสร้างด้วยไม้ มีสภาพชำรุดทรุดโทรมลงไปมาก เพราะต้องแช่อยู่ในน้ำเป็นเวลานาน ผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน(2482-2488)เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นจนคนส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของตนให้อยู่ในมาตรฐานได้ นอกจากนั้น สงครามเองก็ได้ทำลายบ้านช่องทรัพย์สินของคนในกรุงเทพฯ ไปเป็นจำนวนมาก ทำให้คนชาติที่อยู่อาศัยจึงต้องมาปลูกที่อยู่ชั่วคราวขึ้นในบริเวณสถานที่รกร้างต่างๆ รวมทั้งที่ถูกทำลายในระหว่างสงครามด้วย เมื่อภาวะทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คนจำนวนมากไม่อาจหาหนทางขยับขยายไปจากที่อยู่อาศัยชั่วคราวนั้นได้ จึงกลายเป็นบ้านถาวรที่มีสภาพต่ำกว่ามาตรฐานไป ปริมาณบ้านเหล่านี้ยังเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ เพราะคนถูกขับไล่จากที่อยู่เดิม หรือไม่อาจเสียค่าเช่าที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ได้

2. ในต่างจังหวัด เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลในต่างจังหวัดแล้ว พบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการที่มีผู้อพยพเข้ามาอยู่อย่างรวดเร็วจน ในเขตเทศบาลเมืองสุโขทัยธานีมีถนนอพยพจากเขตเพลิงไหม้มาอยู่ร่วมกันใกล้ตลาดจนกลายเป็นแหล่งสลัม หรือเกิดจากการที่กรรมกรหรือผู้หาเข้ากินค่ามาสร้างที่พักขึ้นเป็นการชั่วคราวก่อน แล้วมาเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัยถาวร เช่น ที่ประจวบคีรีขันธ์ มีชาวประมงอพยพเข้ามาอยู่เพื่อจับปลาเพราะมีชุกชุมในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวในที่สุดก็อยู่น้อยถาวร ที่นนทบุรีเจ้าของเรือรับจ้างเมื่อเอาเรือชั่วคราวจอดซ่อมแซม ก็มาสร้างเพิงชั่วคราวอยู่บนฝั่ง เมื่อไม่มีไคร่แล้วก็เลยอยู่อาศัยเป็นการถาวรไป นอกจากนี้อาจเกิดจากการที่สภาพของอาคารบ้านเรือนได้แก่ทรุดโทรมไปตามสภาพของอายุ แล้วไม่มีการปรับปรุง ในที่สุดก็เปลี่ยนสภาพเป็นแหล่งเสื่อมโทรม เช่น ในเขตเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา ซึ่งส่วนหนึ่งเคยเป็นเกาะสงเคราะห์ของเทศบาลมาก่อน แต่ต่อมา

ภายหลังเก็บค่าเช่าได้ไม่พอเพียงที่จะใช้เป็นค่าบำรุงซ่อมแซมจึงถูกปล่อยปละละเลยจนเสื่อมสภาพกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

III. สภาพแหล่งเสื่อมโทรม

1. ในเขตกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามแหล่งเสื่อมโทรมที่เก่าที่สุดใหญ่ที่สุด และมีสภาพแออัดมากที่สุดได้แก่ แหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครนั่นเอง ปัจจุบันนี้ไม่มีผู้ใดสามารถให้ตัวเลขที่แน่นอนเกี่ยวกับจำนวนของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครได้ ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับคำจำกัดความที่แตกต่างกันไปโดยเฉพาะในเรื่องมาตรฐานการอยู่อาศัย ตัวเลขต่ำสุดและจะน่าเชื่อถือได้ที่สุดเท่าที่มีมาน่าจะใกล้เคียงตัวเลขของการเคหะแห่งชาติ ที่ประมาณว่ามีกว่า 300 แห่ง มีผู้อยู่อาศัยทั้งหมดประมาณ 70,000 ครอบครัว และมีสิ่งก่อสร้างในแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ ในปี 2518 (เช่น อาคาร, ถนน, ทางเท้า, ไฟฟ้า, ประปา ฯลฯ) ประมาณค่าได้ถึง 1,400 ล้านบาท

ในจำนวนแหล่งเสื่อมโทรมดังกล่าว การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจตั้งแต่เดือนตุลาคม 2518 ไปแล้ว 108 แห่ง ปรากฏว่าในจำนวนนี้ประกอบด้วยแหล่งเสื่อมโทรมที่มีขนาดตั้งแต่ 1.5 ไร่ - 60.9 ไร่ มีความหนาแน่นของประชากรระหว่าง 10.7 - 270.1 คนต่อไร่ มีจำนวนหลังคาเรือนตั้งแต่ 22 - 1,004 หลังคาเรือน ในแต่ละหลังคาเรือน อาจมีครอบครัวเดียวหรือหลายครอบครัวอยู่รวมกันก็ได้ จำนวนครอบครัวในแหล่งเสื่อมโทรมที่สำรวจแล้วนี้มีระหว่าง 247 - 2,004 ครอบครัว และมีจำนวนคนอาศัยอยู่ในบ้านแต่ละหลังคาเรือนตั้งแต่ 1 - 88 คน แต่โดยเฉลี่ยแล้วจะมีคนอยู่อาศัย 8 คนต่อหนึ่งหลังคาเรือน

สำหรับสภาพทางกายภาพนั้น แหล่งเสื่อมโทรมที่การเคหะแห่งชาติสำรวจไว้ 108 แห่งนี้ ปรากฏว่ามีบ้านที่ต่อไฟฟ้าจากสายส่งของการไฟฟ้าโดยตรงถึง 76.1% แต่มีน้ำประปาที่ต่อโดยตรงเพียง 54% ทางสัญจรเข้าบ้าน 61.3% มีขนาดกว้างเพียง 1 เมตร ส่วนวัสดุที่ใช้ใน 62% ใช้ไม้กระดานเก่าปูเฉพาะตรงที่เดิน 77.1% ไม่มีระบบระบายน้ำ จึงทำให้มีน้ำขังและเปียกและอยู่ตลอดปีถึง 77.5% ของพื้นที่ สำหรับวัสดุที่ก่อสร้างอาคารนั้นเป็นวัสดุถาวรเสีย 79.5% สำหรับการได้ประโยชน์ของอาคารนั้นพบว่า 84.6% ใช้เพื่ออยู่อาศัยอย่างเดียว รองลงไป 13.2%

ใช้ทั้งอยู่อาศัยและทำการค้าขายหรือบริการ ส่วนผู้ที่อยู่อาศัยและประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือนมีน้อยคือเพียง 2.2%

ส่วนลักษณะการครอบครองที่ดินนั้น ปรากฏว่าในแหล่งเสื่อมโทรมที่ทำการสำรวจนี้เอกชนเป็นเจ้าของที่ดินเสีย 46.3% เป็นที่ดินของราชการ 44.9% ซึ่งได้แก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรมศาสนา และกรมธนารักษ์ ตามลำดับ

2. สภาพในต่างจังหวัด จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลในต่างจังหวัดทราบว่า ส่วนใหญ่ก็มีแหล่งเสื่อมโทรมเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร อาจแตกต่างกันในแง่ที่ว่าแหล่งเสื่อมโทรมมีขนาดเล็กกว่าและมีจำนวนน้อยกว่า และจากการสังเกตการณ์ปรากฏว่า สภาพของแหล่งเสื่อมโทรมโดยทั่วไปแล้ว ดึกว่าสภาพโดยทั่วไปของแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพฯ อันอาจเป็นเพราะเป็นแหล่งเสื่อมโทรมใหม่จึงยังมีปัญหาน้อย

แหล่งเสื่อมโทรมที่พบในเขตเทศบาลในต่างจังหวัดปรากฏว่า ส่วนใหญ่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือมีขนาดเนื้อที่อยู่ระหว่าง 1-10 ไร่ ส่วนที่มีขนาดใหญ่ก็พอมียู่บ้าง เช่น ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีเนื้อที่ 10 กว่าไร่ และในเขตเทศบาลเมืองจันทบุรีมีแหล่งเสื่อมโทรมที่มีขนาดเนื้อที่ถึง 40 ไร่ ที่ใหญ่ที่สุดน่าจะได้แก่ในเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 100 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทางเทศบาลไม่มีกำลังพอที่จะบูรณะได้ จึงได้เสนอเป็นโครงการให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในการปรับปรุงค่าย แต่ไม่ได้รับอนุมัติจากสภา ฯ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพและลักษณะของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลในต่างจังหวัดแล้ว ปรากฏว่าแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นได้เกิดในที่ของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยนายทุนที่ดินปล่อยให้ประชาชนเข้าเช่าอยู่ในราคาถูกในเนื้อที่เล็ก ๆ ติดต่อกันและไม่มีกรปรับปรุงสภาพในที่สุดจึงเปลี่ยนสภาพเป็นสลัม สลัมที่เกิดในที่เอกชนนี้จึงนับว่าเป็นปัญหาแก่เทศบาลมากในการที่จะเข้าทำการปรับปรุง ที่ที่เกิดแหล่งเสื่อมโทรมรองลงมาได้แก่ ในที่ของกรมธนารักษ์คือที่ราชพัสดุ ประชาชนอาจจะเข้าไปเช่าบ้าง อยู่เฉยๆบ้าง เมื่อเข้ามาอยู่มากๆเข้า ในที่สุดก็เปลี่ยนสภาพเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

น้ำประปาและไฟฟ้าส่วนใหญ่ยังมีใช้กันไม่ทั่วถึง จะมีใช้บ้างก็เป็นแบบที่ต่อกันมาเองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เกี่ยวกับทางเดินในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ปรากฏว่าเป็นทางเดินที่เป็นทางเดินแคบๆ ถ้าตรงไหนเปียกและก็เอาเศษไม้ปูเดิน ซึ่งอาจทำโดยเทศบาลบ้างหรือชาวบ้านบ้าง เป็นการแก้ปัญหาชั่วคราว

IV. การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

สิ่งสำคัญที่ใช้ในการกำหนดแนวทางการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้แก่แผนพัฒนาแห่งชาติ นโยบายของรัฐ และกฎหมายต่างๆ

ก. แผนพัฒนาแห่งชาติ

รัฐบาลได้ยอมรับความสำคัญของปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมนี้เป็นอย่างดี โดยได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ฉบับแรก อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับปรุงปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมนี้ยังเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงทำให้จำนวนแหล่งเสื่อมโทรมขยายเนื้อที่และปริมาณเพิ่มมากขึ้นจนดูเกือบจะสายเกินไป หากไม่ลงมือทำอย่างจริงจังเสียโดยทันที

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรกของชาติ (2504 – 2509) นั้น แม้จะมีจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยมุ่งเน้นในการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจขึ้นก่อน แต่กระนั้นก็ยังได้คำนึงถึงการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ไว้ด้วยโดยได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้ด้วยว่า “จะสร้างบ้านอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มากพอสมควร”⁵ และเมื่อสิ้นสุดแผนก็ได้ประเมินผลงานว่า “.....สร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้เข้าอยู่อาศัย และเป็นการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมนั้น ได้จัดสร้างอาคารสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยขึ้น 20 หลัง ที่ถนนดินแดงในจังหวัดพระนคร มีผู้เข้าอยู่อาศัย 1,312 ครอบครัว และอาคารสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยกลางชั้นที่ตำบลคลองจั่น อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนครอีกแห่งหนึ่งด้วย ซึ่งสามารถรับคนเข้าอยู่อาศัยได้ 714 ครอบครัว”⁶

ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (2510 – 2514) ได้สังเกตเห็นว่า การเร่งรัดพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งรัดโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม

ได้ทำให้เมืองขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว และยังคงเอาประชากรจากชนบทเข้ามาสู่เมืองด้วย ความหวังที่จะหารายได้ที่ดีกว่าเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก ในแผนพัฒนาฉบับที่สองรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อ “แก้ไขปัญหาความหนาแน่นในเมืองและปัญหาสังคมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพลเมืองตลอดจนวางแผนและดำเนินการขยายตัวเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย โดยการวางผังเมืองและแบ่งย่านการใช้ที่ดิน การจัดหาอาคารสงเคราะห์ การจัดแหล่งเสื่อมโทรม การก่อสร้างศูนย์ราชการ การค้า สวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสาธารณะเป็นต้น” และจากนโยบายดังกล่าวนี้รัฐบาลได้กำหนดโครงการให้สร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อย โดยมีเป้าหมายปีละ 760 ครอบครัว รวม 3,800 ครอบครัว โดยให้การประสานงานกับอาคารสงเคราะห์ที่อยู่ภายในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียว แทนที่จะมีการกระจายความรับผิดชอบทั้งในปัจจุบัน⁹

แผนพัฒนาฉบับที่สาม (2515 – 2519) ได้รวมนโยบายเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมเข้าด้วยกันกับนโยบายที่อยู่อาศัย อันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น โดยรัฐจะจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งประเทศ โดยมีระยะของโครงการ 30 ปี เริ่มปี 2515 – 2544 โดยรัฐจะดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชน ให้สมมูลย์กับระดับรายได้ของประชากรและทรัพยากรของรัฐ โดยส่วนใหญ่รัฐจะลงทุนสร้างให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลาง และให้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้วิสาหกิจเอกชนทำการลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน การปรับปรุงที่อยู่อาศัยนี้มีใช้เพียงแต่การสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ แต่จะรวมถึงการปรับปรุงบริเวณที่มีอยู่แล้วเดิมและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วไปในเขตนครหลวงด้วย โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ เพื่อให้ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับเขตนครหลวงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพได้หมดสิ้นไปภายใน 10 ปี ในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นภาระโดยตรงของรัฐบาลนั้น จะดำเนินการตามจุดต่าง ๆ ทั้งในเขตนครหลวงและบริเวณชานเมือง และปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมให้ถูกสุขลักษณะให้แก่ 30,000 ครอบครัว¹⁰ และเมื่อสิ้นสุดช่วงของแผนนี้ ได้มีการประเมินผลว่าโครงการที่อยู่อาศัยเป็นโครงการหนึ่งในเก้าโครงการที่มีการดำเนินงานล่าช้า ทำให้มีการเบิกจ่ายค่า¹¹

สาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าที่สำคัญ ๆ น่าจะ ได้แก่

1. การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316¹² ซึ่งอยู่ในช่วงปีที่ 2 ของแผนพัฒนาฉบับนี้ ดังนั้น ความล่าช้าของโครงการจึงเนื่องมาจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งแม้จะโอนงานมาจากหน่วยงานเดิม แต่ก็ยังขาดกำลังคนที่มีคุณภาพ ระบบงานที่มีประสิทธิภาพ และข้อมูลที่จะใช้ในการกำหนดแผนปฏิบัติงานที่จะใช้ได้อย่างจริงจัง

2. การต่อต้านแนวความคิดเกี่ยวกับการ “ขจัด” แหล่งเสื่อมโทรมซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ปลายแผนที่สอง ต่อต้นแผนสามนั้น ก่อให้เกิดความเห็นที่ไม่ลงรอยกันในฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก ระยะของแผนที่สามนี้จึงดูเหมือนเป็นช่วงเวลาที่ “ชะงักงันเพื่อทบทวนประสบการณ์ และหาทางออกใหม่ที่ดีกว่า”

3. ความสับสนในสิ่งที่ทำมาในอดีต ซึ่งแทนที่จะลดจำนวนหรือลบลบปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมกับส่งผลไปในทางตรงกันข้าม การลงทุนหลายโครงการ เช่น การจัดสร้างเคหะสงเคราะห์เพื่อทดแทนที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมที่ถูกขจัดหรือล้างไปหลายแห่ง เช่น แฟลตคินแดง ห้วยขวาง แทนที่จะเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่เป็นเป้าหมายโดยตรงกลับเป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่นที่มีฐานะการเงินดีกว่า และบุคคลที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมที่ถูกขจัดก็ยังคงมีสภาพเป็นผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมดั้งเดิม เพียงแต่เปลี่ยนสถานที่อยู่ใหม่เท่านั้น อันเป็นผลให้เกิดการขยายตัวหรือเพิ่มจำนวนของแหล่งเสื่อมโทรมชนิดอื่น เหล่านี้เป็นผลให้เกิดการต่อต้านในระดับปฏิบัติทั้งโดยผู้อยู่อาศัยโดยตรงและโดยบุคคลภายนอก

4. ความไม่เอาจริงเอาจังของรัฐบาล ข้อมูลต่างๆ ที่หน่วยงานภายนอกได้ส่งทุนศึกษาไว้รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์มิได้นำมาใช้พิจารณาอย่างจริงจัง หน่วยวิชาการและหน่วยปฏิบัติก็ยังคงเป็นส่วน 2 ส่วนที่แยกกันโดยเด็ดขาด มิได้สนับสนุนเอื้ออำนวยซึ่งกันและกันในผลงานเลย หน่วยปฏิบัติบางแห่งเสียเวลาและงบประมาณไปสำรวจข้อมูลในแหล่งที่มีผลงานวิจัยโดยละเอียดแล้วซ้ำอีก โดยที่การสำรวจนั้นมิได้มีลักษณะต่างไปจากที่หน่วยงานวิชาการได้ทำไว้เลย ยกเว้นแต่ในคุณภาพที่ด้อยกว่า และผลการสำรวจดังกล่าวก็มิได้นำไปใช้

ในการปฏิบัติอีกเช่นเดิม นอกจากนั้นการวางนโยบายกว้าง ๆ โดยรวมเรื่องที่อยู่อาศัยและเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมเข้าด้วยกัน โดยมีได้กำหนดลำดับความสำคัญและแนวปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้กลวิธีแตกต่างกันไว้โดยชัดเจน แม้ทั้งสองเรื่องนี้จะมีส่วนสัมพันธ์กันโดยตรงก็ดี ก็มีส่วนทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายบนกระดาษเท่านั้น

ความล่าช้าอย่างไม่น่าเข้าใจได้นี้ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่แต่ที่ประเมินไว้โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองว่าทำให้มีการเบี่ยงจ่ายค่าเช่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าก็คือ การขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในแง่ของขนาด จำนวนและความสลบซับซ้อนของปัญหาทั้งในแง่กายภาพของสภาวะแวดล้อม และคุณภาพของผู้อยู่อาศัยในแหล่งดังกล่าวด้วย

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524) รัฐบาลเริ่มมองปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ชัดเจนขึ้นบ้าง การกำหนดนโยบายเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมในแผนนี้จึงเป็นเรื่องการกระจายบริการสังคมด้านสวัสดิการในลักษณะของการสังคมสงเคราะห์ เพื่อแก้ปัญหาผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งประมาณว่ามีถึง 800,000 คน กระจุกกระจายอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ประมาณ 300 แห่ง ทั้งในรูปของการบุกรุกและมีได้บุกรุก มีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในครอบครัวสูงถึง 7.4 คน โดยกำหนดแนวทางทั้งด้านการป้องกันและการแก้ไขปรับปรุงไว้ สำหรับด้านการป้องกันมิให้มีการเพิ่มจำนวนประชากรและการขยายตัว หรือการเพิ่มขึ้นของจำนวนแหล่งเสื่อมโทรม โดยวิธีการวางแผนครอบครัว และการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้สอดคล้องกับผังเมืองและถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ส่วนด้านการแก้ไขปรับปรุงนั้นมีแนวทางที่จะขจัดแหล่งเสื่อมโทรม ที่สามารถขจัดได้แล้วจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้ใหม่ในรูปของการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย สำหรับแหล่งที่ไม่สามารถขจัดได้ก็ให้วางผังจัดรูปแบบใหม่ และจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ ให้โดยเหมาะสม¹⁹

อย่างไรก็ดี แผนงานที่มอบให้เป็นหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติโดยกำหนดไว้ในแผนฯ ฉบับนั้นนี้มีวัตถุประสงค์โดยส่วนรวมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในรายได้ระดับต่างๆ โดยกำหนดวงเงินที่จะดำเนินการก่อสร้างเป็นยอดรวมว่าจะก่อสร้าง

ที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนระดับรายได้ต่าง ๆ ทั้งในเขตนครหลวงและส่วนภูมิภาคจำนวน 120,000 หน่วย โดยก่อสร้างปีละ 24,000 หน่วย ในเขตนครหลวงปีละ 23,000 หน่วย และภูมิภาคปีละ 1,000 หน่วย การกำหนดนี้มิได้จำแนกเป้าหมายและงบประมาณออกให้แน่ชัดลงไปว่า ในยอดรวมนี้เป็นของผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม (หรือแม้แต่ผู้มีรายได้น้อย) ในจำนวนหรืออัตราส่วนเท่าใด ?

สำหรับปัญหานี้ในต่างจังหวัดเทศบาลหลายแห่งได้มีการกำหนดนโยบายในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมไว้ ส่วนใหญ่เป็นไปในทำนองว่าจะทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้บ้านเมืองมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามและต้องการให้ผู้อยู่อาศัยมีความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นปรากฏว่าเทศบาลยังทำได้น้อยมาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม ยังไม่มีเทศบาลใดได้ทำกันเลย ทั้งนี้เนื่องจากต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงเกินความสามารถของเทศบาล เทศบาลได้ทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมบ้างก็เพียงแต่ช่วยให้บริการในด้านการเก็บขยะ ในการสร้างและปรับปรุงทางเดิน ทำท่อระบายน้ำแต่ก็ทำได้ทำกันเป็นส่วนน้อย นอกจากนี้ก็มีการให้บริการทางด้านสาธารณสุข เช่น ฉีดยุงกันยุง ปลูกผี ฉีดวัคซีน แนะนำการวางแผนครอบครัวและเลี้ยงลูกเด็ก ฯลฯ ซึ่งก็จัดทำโดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับในแต่ละงานมิได้ตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยเฉพาะ เทศบาลหลายเทศบาลมีความเห็นว่า ในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลควรที่จะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น เช่น การเคหะแห่งชาติเรื่องการรื้อล้างออกแบบและการปลูกสร้างอาคารใหม่ กรมประชาสงเคราะห์ในเรื่องการส่งเสริมอาชีพของราษฎรที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม และฝ่ายปกครองของจังหวัดในเรื่องการให้ความร่วมมือและประสานงาน

ข. นโยบายของรัฐ

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว เครื่องกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมนี้อีกส่วนหนึ่งได้แก่ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ซึ่งบางทีก็เป็นการแถลงสั้น ๆ แต่บางทีก็เป็นการแถลงในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบางชุดอาจจะไม่ได้แถลงถึงนโยบายในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมนี้ไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาจจะถือว่าเป็นส่วน

หนึ่งของนโยบายหลักๆ เช่น นโยบายเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ นโยบายขจัดความยากจนในเขตเมือง และนโยบายการพัฒนาเมืองและชนบท เป็นต้น

การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งในที่สุดกลายมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เริ่มขึ้นครั้งแรกในช่วงเวลาของรัฐบาลชุดที่ 30 ซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (9 กุมภาพันธ์ 2502 – 8 ธันวาคม 2506) อันเป็นผลมาจากนโยบายสั้นๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องการปรับปรุงการเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันดับที่หนึ่ง¹⁵ โดยใช้วิธีการใหม่ คือแทนที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังที่เคยปฏิบัติกันอยู่นั้น ก็ให้มีการวางแผนเพื่ออนาคตในกำหนดเวลาพอสมควร¹⁶

ในช่วงต่อมาที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่ 3 ชุด (ชุดที่ 31 เมื่อ 9 ธันวาคม 2506 – 11 มีนาคม 2511, ชุดที่ 32 เมื่อ 7 มีนาคม 2512 – 17 พฤศจิกายน 2514, ชุดที่ 33 เมื่อ 18 ธันวาคม 2515 – 14 ตุลาคม 2516) นั้นได้มีการแถลงนโยบายในส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมเพียงครั้งเดียวคือ ในชุดที่ 32 ที่แถลงว่า “จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การเพิ่มอาคารสงเคราะห์ และก่อสร้างบ้านเรือนในราคาถูกให้เข้าซื้อในระยะยาว”¹⁷ ในชุดที่มีได้แถลงก็คงหมายถึงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในแผนพัฒนานั้นเอง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 และรัฐบาลชุดที่ 34 อันมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งขึ้นมาแก้ไขสถานการณ์นั้น เนื่องจากมีปัญหารบกวนหลายอย่างที่จะต้องจัดทำ รัฐบาลชุดนี้จึงมีได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาลงแหล่งเสื่อมโทรมไว้โดยเฉพาะแต่ประการใด คงกล่าวแต่กว้างๆ ว่าจะปฏิบัติตามแผนพัฒนาแห่งชาติเป็นหลักเท่านั้น¹⁸ และต่อมาเมื่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดที่ 35 (27 พฤษภาคม 2517 – 14 กุมภาพันธ์ 2518) ต่อมาอีกครั้งก็มีได้กล่าวถึงเรื่องนี้อีก ซึ่งก็คงจะหมายความเช่นเดิม

เมื่อเริ่มมีรัฐบาลที่เลือกตั้งขึ้นมาจากประชาชนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในปี 2518 โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดที่ 36 (15 กุมภาพันธ์ 2518 – 18

มีนาคม 2518) นั้น ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลทางบ้านสังคมนี้อย่างเฉพาะไว้ว่า “จะเกื้อกูลประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมให้มีโอกาสได้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องลักษณะ”¹⁹

ต่อมา ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา จึงได้มีการแต่งตั้ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดที่ 37 ต่อไป นโยบายของรัฐบาลชุดนี้ มุ่งเน้นการต่อต้านความยากจนทั้งในเขตชนบทและในเขตเมือง โดยประกาศเป็นแผนปฏิบัติการสำหรับในเมืองว่า “การขจัดความยากจนในเขตเมืองหรือนครใหญ่” ทุกภาคของประเทศนั้น รัฐบาลจะดำเนินการดังต่อไปนี้

“.....ก. จะก่อสร้างอาคารสงเคราะห์จำนวน 20,000 หน่วยต่อปี เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่ยังขาดที่อยู่อาศัย ให้เกิดผลในการสร้างงานให้ประชาชนทำเพิ่มขึ้นด้วย”²⁰ แม้รัฐบาลชุดนี้จะมีได้ชัดลงไปว่าการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้นเป็นไปเพื่อรับความต้องการของผู้ที่มาจากแหล่งเสื่อมโทรมที่จะขจัดไปหรือสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยทั่วไปก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นถ้อยแถลงที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อยู่ในแหล่งดังกล่าวทั้งสิ้นหากได้มีการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ของรัฐบาล นอกจากจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมแล้ว ยังต้องการจะให้เป็นการสร้างงานให้แก่ประชาชนผู้ว่างงาน อันเป็นวิธีการขจัดความยากจนอีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตามในข้อนี้มีผู้โต้แย้งอยู่มากว่า วัตถุประสงค์ประการหลังอาจก่อให้เกิดผลเสียตามมาหากการก่อสร้างส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะจะเป็นการกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดเข้ามาในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอีก²¹ ซึ่งในที่สุดก็จะทำให้วัตถุประสงค์ประการแรกไม่สำเร็จผลลงไปได้

เมื่อมีการยุบสภาและเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กลับมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดที่ 38 อีกครั้งหนึ่ง ก็ได้เน้นถึงเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมไว้เป็นพิเศษ โดยถือเป็นเรื่องต่อเนื่องกับอาคารสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางสังคมว่า “.....3. รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการสังคมนิยมสงเคราะห์ทั้งส่วนของรัฐและของเอกชน โดยเฉพาะจะเกื้อกูลประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นพิเศษ

4. รัฐบาลนี้จะจัดให้มีการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ให้มีจำนวนเพียงพอกับความ ต้องการของประชากร.....”²²

หลังจากการปฏิรูปและจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยมีนายธนาธิปไตย ทรัพย์วิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดที่ 39 (8 ตุลาคม 2519 – 20 ตุลาคม 2520) นั้น แม้จะมีโต้กล่าวถึงเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมไว้ในคำแถลงนโยบายก็ตาม แต่ก็ได้มีการเน้นในระดับปฏิบัติการอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและเคหะสงเคราะห์สำหรับข้าราชการ ทั้งยังได้มีการดำริที่จะสร้าง “ศูนย์ราชการ” ขึ้นใหม่โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ด้วยความหวังที่จะแก้ปัญหาหลายด้านรวมทั้งปัญหาความแออัดและปัญหาที่อยู่อาศัยด้วย ซึ่งก็มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่มากทั้งในแง่บวกและแง่ลบ²³ แต่เมื่อรัฐบาลชุดนี้หมดอำนาจไปก่อนที่จะดำเนินการ

ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 40 อันมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มิได้กล่าวเรื่องถึงแหล่งเสื่อมโทรมโดยเฉพาะ แต่ได้พูดถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องว่า รัฐบาลชุดนี้จะได้ยึดหลักการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน²⁴ ซึ่งดูจะเปลี่ยนทิศทางไปจากรัฐบาลชุดที่แล้ว ๆ มา ที่มีกึ่งจะถือว่าการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย อันเป็นวิธีแก้ปัญหาย่างหนึ่งในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางอย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมิได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นอกจากจะมีการสนับสนุนและเร่งรัดงานมากขึ้น โดยที่นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยอยู่ด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงที่มีการกำหนดแผนพัฒนานับตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ มีผลให้มีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลถึง 11 ชุด และเปลี่ยนหัวหน้ารัฐบาลถึง 7 ท่าน แม้ว่าคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดจะไม่แตกต่างกันมากนัก และดูจะสอดคล้องกันดีกับแผนพัฒนาแต่ละฉบับ แต่ก็ยังชี้ให้เห็นระดับความเข้าใจในปัญหา ตลอดจนความพยายามที่จะแก้ปัญหาและแรงจูงใจเบื้องหลังการเร่งรัดงานในเรื่องนี้แตกต่างกันไป อันมีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) เป็นต้นมานั้น มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 8 ชุด และหัวหน้ารัฐบาลถึง 6 ท่าน ทั้ง ๆ ที่ช่วงนี้เป็นช่วงที่เริ่มมองแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับ

แหล่งเสื่อมโทรมไปในทิศทางที่ถูกตั้งและกว้างขวางขึ้น กล่าวคือ มิใช่เป็นการแก้ในทันตบ คือ ขจัดทำลายแต่อย่างเดียว แต่จะต้องทำในทางบวก คือปรับปรุงสภาพให้ดีขึ้นด้วย และ แทนที่จะมองปัญหาอยู่เพียงอาคารหรือสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยเท่านั้น ก็ได้เริ่มมองตัว บุคคลซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยด้วยว่า จะต้องได้รับการปรับปรุงส่งเสริมในด้านคุณภาพของชีวิตอีกด้วย การเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละชุดแม้จะมองในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐบาล ในช่วงนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายเองเสียส่วนใหญ่) ว่ามิได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนักยกเว้นในเรื่อง เป้าหมายหรืออันดับงานที่จะต้องทำในแต่ละปี แต่สำหรับหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัตินั้นนับเป็น เรื่องลำบากมิใช่น้อย และอาจจะถึงกับทำให้งานชะงักกันไปได้ ดังเช่นที่ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่า “ผลงานของการเคหะนั้นต้องเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารบ้านเมือง โดยเฉพาะในปี 2520 ผลงานของการเคหะ ฯ แทบจะไม่ก้าวหน้าเลย”²⁵

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม แต่ผลก็ปรากฏว่าแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้มิได้ลดน้อยลง แต่กลับขยายไปในทางตรงกันข้าม อันเป็นเครื่องบ่งชี้ประการหนึ่งที่ว่าประชาชนที่ยากจนลงนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้สาเหตุที่ก่อให้เกิดสิ่งนี้จะมีมากมาย เช่น จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในขณะ ที่ทรัพยากรมีจำกัด การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ ก็ตาม แต่จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในแหล่งเสื่อมโทรมโดยเฉพาะนั้น เป็นเครื่องชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ผลการเร่งรัดพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากอยู่ในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพฯ มิได้กระจายไปสู่ชนบท ทำให้ทุกคนต้องปายหน้าเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อชีวิตที่ดีกว่า รายได้ที่ดีกว่า และโอกาสที่ดีกว่า

2. การแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐไม่อาจเป็นไปได้ทัน ความต้องการ จึงท่วมท้นเข้าไปในแหล่งที่การสร้างที่อยู่อาศัยมีต้นทุนต่ำที่สุด และรัฐก็ขาด มาตรการที่จะสกัดกั้นการท่วมท้นนั้น ไม่ว่าจะโดยผู้มีรายได้น้อยในเมืองนั่นเอง หรือผู้มีรายได้น้อยที่อพยพเข้ามาจากต่างถิ่น

3. ผู้ที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมมีโอกาสน้อยเหลือเกินที่จะขยับขยายฐานะของตนให้สูงขึ้นจนสามารถออกไปอยู่อาศัยในแหล่งที่ดีกว่าได้

ค. กฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากแผนพัฒนาฯ และนโยบายรัฐบาลชุดต่าง ๆ แล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมยังมีได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับซึ่งขึ้นอยู่กับว่าการกำหนดความหมายและวิธีการแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในแต่ละยุคสมัยว่าเกี่ยวข้องกับงานชนิดใดบ้าง เช่น การรื้อล้างสร้างใหม่ หรือการปรับปรุงสภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีกฎหมายที่มีจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ได้แก่

1. พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2497²⁶ ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้บุคคลจะปลูกสร้างอาคารใด ๆ มิได้ หากไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในข้อเท็จจริง ส่วนใหญ่ของอาคารในแหล่งเสื่อมโทรมจะปลูกสร้างโดยมิได้ขออนุญาตหรือผิดแผกไปจากแผนผังแบบก่อสร้างและรายการที่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมายนี้ หากประสงค์แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติ

2. พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484²⁷ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแหล่งเสื่อมโทรมในส่วนที่ 3 สถานที่ผิดสุขลักษณะซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่จะแนะนำว่าอาคารหรือส่วนของอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งต่อเนื่องกับอาคารที่ใช้เป็นที่พำนักไม่ต้องด้วยสุขลักษณะอันควรจะเป็นที่คนอาศัย และเห็นจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงและสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจัดการแก้ไขภายในเวลาอันสมควร และมีอำนาจย้ายแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อสิ่งที่ไม่ต้องด้วยสุขลักษณะทั้งหมดหรือบางส่วน หรือแนะนำให้จัดสิ่งของสัมภาระในอาคารเสียใหม่ให้ต้องด้วยสุขลักษณะ รวมทั้งการห้ามมิให้บุคคลยอมหรือจัดให้อาคารใดมีคนอยู่มากเกินไปจนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของผู้ผู้อยู่ในนั้น โดยถือว่าอาคารที่มีคนอยู่เกินกว่าหนึ่งคนต่อที่ว่าง 9 ลูกบาศก์เมตรนั้น ถือว่ามากเกินไป และให้นับคนที่มิอายุต่ำกว่าสิบปี สองคนเท่ากับหนึ่งคน

นอกจากนั้นในส่วนที่ 5 เหตุรำคาญ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการกำจัดห้ามและระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือที่เอกชน ซึ่งส่อให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัยหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับให้คุ้มครองรักษาดน

ทางบก ทางน้ำ รางระบาย คุ คลอง และที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ อันอาจเกิดจากสถานที่ซึ่งมีลักษณะปลูกสร้างหรือสภาพซึ่งเป็นที่เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย หรือจากการสะสมซึ่งเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ เช่น การละเลยสถานที่หรือสิ่งของรกรุงรัง หรือการที่อาคาร กระโจม โรงใด ๆ อันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์เลี้ยง รวมอยู่ชิดกัน หรือปราศจากการระบายน้ำ หรือขัดข้องแก่การกำจัดมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล หรือโดยเหตุอื่นใด จนเป็นที่เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือแหล่งน้ำ คุหรือคลอง ซึ่งเกิดหรือน่าจะเกิดสกปรกขึ้นจนเป็นที่เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นต้น

3. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเรือน พ.ศ. 2503²⁸ พ.ร.บ. ฉบับนั้นนอกจากจะให้ความหมายของคำว่า "อาคาร" และให้ผู้ที่ครอบครองอาคารมีหน้าที่ช่วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นดูแลรักษาความสะอาดของทางเท้าถาวรหน้าอาคาร ทั้งให้คุแลไม่คึกคัก ตก วาง แขนง สิ่งใด ๆ อันทำให้เห็นเป็นที่ไม่เรียบร้อย น่ารังเกียจ รวมทั้ง คุแลมิให้พืช ต้นไม้ หรือหญ้าขึ้นรกรุงรังแล้ว ยังมีมาตรา 12 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมอยู่บ้าง โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ตั้งอยู่ริมถนนที่มีขนาดกว้าง ไม่ต่ำกว่าแปดเมตรที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือตอนอาคารนั้น และหากไม่ปฏิบัติตามก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรายละเอียดตามมาตรา 11 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรื้อถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้อำนาจรื้อถอนอาคารตามมาตรา 11

4. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518²⁹ เนื่องจาก พ.ร.บ. ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับ การสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นในตำแหน่งต่าง ๆ ฉะนั้น ข้อกำหนดในมาตรา 28 ข้อ (5) (ค) เกี่ยวกับประเภท ชนิด ขนาด จำนวน และลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมา ซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อ หรือ ย้าย หรือตัดแปลง ตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 55

จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องการรื้อถอนย้าย หรือตัดแปลงอาคารที่ทรุดโทรมเมื่อมีการกำหนดผังเมืองเฉพาะขึ้น

5. พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511³⁰ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่อาจจัดทำ ซึ่งหน้าที่ประเภทหลังนี้เทศบาลอาจจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับรายได้ ทรัพย์สินเจ้าหน้าที่และความสามารถของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นเกณฑ์ แต่ทั้งนี้จะต้องทำได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ประเภทแรกครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมนั้น ถือเป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร อาจจะจัดทำได้ถ้ามีความสามารถ

6. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518³¹ พ.ร.บ. ฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครดำเนินการในเรื่องการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร และอาจจะขยายเขตออกไปนอกเขตได้หากเห็นว่าจำเป็นต้องทำ และเป็นภารกิจเกี่ยวเนื่องหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในกรุงเทพมหานคร แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในท้องที่ซึ่งจะเข้าไปดำเนินการ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องนี้ เช่นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวเป็นอาทิ

7. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 เรื่องการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ 2515³² และ ระเบียบ การเคหะแห่งชาติที่ 14/2520 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและการกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2520³³ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่าง ๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน

เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านนี้จึงได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นในรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้โอนงานที่เกี่ยวข้องในด้านนี้ ได้แก่ กิจการอาคารสงเคราะห์ในกรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน ในเทศบาลนครหลวง เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ต่อมาในปี 2520 ได้มีระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 14/2520 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติออกมาปรับปรุงส่วนราชการในการเคหะแห่งชาติใหม่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านแหล่งเสื่อมโทรม ได้มีการตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นใหม่ สังกัดอยู่ในฝ่ายการวิจัยและก่อสร้างให้มีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตามนโยบายที่อยู่อาศัย และนโยบายหลักของการเคหะแห่งชาติหลายประการ อาทิ เช่น วางแผนโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครและภูมิภาค สำรวจและรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบค่านายภาพและประมาณราคา ทำการตรวจและควบคุมการก่อสร้าง สำรวจสภาพแวดล้อมตลอดจนภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อจัดระบบชุมชนใหม่ เป็นต้น

V. การดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรม

ก. หน่วยปฏิบัติงาน

ในกรุงเทพมหานคร หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่ กรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติ นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในบางเรื่องบางกรณีสำหรับต่างจังหวัดเนื่องจากยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมมากนัก จึงยังไม่มีการแบ่งหน้าที่โดยเด่นชัด ทำให้มีการเกี่ยวงานกันอยู่ระหว่างจังหวัดกับเทศบาล แต่สำหรับการจัดสร้างที่อยู่ให้ใหม่นั้น เป็นหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ

1. กรุงเทพมหานคร เดิมงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครสมัยยังมีฐานะเป็นเทศบาลนคร โดยมีสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ 30 เมษายน 2503 เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง และรายงานผลต่อ

กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ สำนักงานนี้ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพฯเอง เช่น กองผังเมืองและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เช่น กรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น แต่ในระยษณั้เป็นการดำเนินการในความหมายของการรื้อล้างแล้วสร้างใหม่ (slum clearance) เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีได้มีผลงานที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ทั้งนี้เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำในระดับสูงพอที่จะรับผิดชอบงานได้ต่อเนื่องกัน

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 พ.ศ. 2515 และให้โอนงานของสำนักงานนี้ไปรวมอยู่ในการเคหะแห่งชาติ ในระยะนี้ได้มีการประสานงานในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น กองผังเมืองมาโดยตลอด

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่ประกาศใช้ในปี 2518 นั้น ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยด้วย ซึ่งแต่เดิมตาม พ.ร.บ. เทศบาล 2511 นั้น ให้ถือเป็นหน้าที่ที่เทศบาลนคร อาจจะ จัดทำได้ถ้ามีความสามารถ

2. การเคหะแห่งชาติ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 กำหนดให้การเคหะฯ มีอำนาจหน้าที่ในการรื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในภูมิภาค งานเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมในขณะนั้นดำเนินการโดยกองนโยบายและแผน และฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง ขอบเขตความรับผิดชอบของงานด้านนี้ชัดเจนขึ้นเมื่อมีระเบียบการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่ใหม่ในปี พ.ศ. 2520 ให้มีสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งขึ้นกับฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนที่สำนัก (เดิมเป็นกอง) นโยบายและแผนเป็นผู้กำหนด

3. หน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่มากก่อนจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น ได้แก่ กองเคหะสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยจัดสร้างที่อยู่อาศัยแก่บุคคลที่มีรายได้น้อย ๆ รวมทั้งผู้มีรายได้น้อยด้วย ในเมื่อความหมายของการดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมในระยะสั้น ๆ

ได้แก่ การรื้อสร้างและสร้างใหม่ หน่วยงานดังกล่าวนี้จึงนับว่ามีบทบาทสำคัญ ผลงานของหน่วยงานดังกล่าวเฉพาะในส่วนการจัดสร้างอาคารสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่อพยพจากแหล่งเสื่อมโทรม ได้แก่ อาคารสงเคราะห์ที่ตึกแดง และห้วยขวาง เป็นต้น

ในระยะหลังแผนพัฒนาฉบับที่ 3 รัฐบาลเริ่มยอมรับว่า การดำเนินงานแก้ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมนั้น น่าจะมีความหมายกว้างกว่าการรื้อสร้างและสร้างใหม่ กล่าวคือ มีการป้องกันและแก้ไขปรับปรุงทั้งสภาพแวดล้อมด้านกายภาพและคุณภาพของคนที่อยู่อาศัยในนั้นด้วยซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในการปรับปรุงในลักษณะนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ เพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลและมีไ้รัฐบาล

ข. ขั้นตอนการกำหนดแผนงานและโครงการ

แต่เดิมมา หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ทั้งสองหน่วย คือ กรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติ จะเป็นผู้กำหนดนโยบายแผนงานและโครงการของตนเอง จึงมีการซ้ำซ้อนกันอยู่มาก ทั้งในนโยบายแบ่งชั้นการสำรวจหาข้อมูลเพื่อนำมากำหนดแผนปฏิบัติงานและชั้นการกำหนดโครงการเพื่อดำเนินงานในแต่ละจุดแต่ละเรื่อง แต่ความชำนาญเฉพาะแขนงของแต่ละหน่วยงานทำให้มีการมองปัญหาในแง่มุมที่ต่างกัน ทำให้ไม่เห็นภาพรวมที่ชัดเจน นอกจากนั้นในการกำหนดแผนปฏิบัติการจะทำแคบอยู่เฉพาะเท่าที่หน่วยงานของตนสามารถปฏิบัติได้เท่านั้น มิได้คิดถึงการประสานงานในรูปของการนำหน่วยงานอื่นที่มีความพร้อมหรือความถนัดกว่าในแขนงอื่นมาดำเนินการร่วมกัน

อย่างไรก็ดี จุดเริ่มของการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง 2 หน่วยงานนี้เป็นผลจากเหตุบังเอิญมากกว่าจากการวางแผนให้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2517 กรุงเทพมหานคร (ซึ่งขณะนั้นเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ) ต้องการจะขับไล่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมตึกแดง เพื่อจะเอาที่ดินมาสร้างสนามกีฬา ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นจึงได้ไปร้องเรียนการเคหะฯ ขอให้จัดที่อยู่ให้ใหม่ การเคหะฯ จึงเข้าไปสำรวจบริเวณปรากฏว่า 30% ของผู้อยู่อาศัยเป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง การเคหะฯ จึงขอที่ดิน 30 ไร่จาก กทม. เพื่อรื้อสร้างแหล่งเสื่อมโทรมเดิมแล้วสร้างที่อยู่อาศัยให้ใหม่ ซึ่ง กทม. ก็ตกลง แต่ต่อมา กทม. ได้ขอเปลี่ยน

แปลง โดยจะใช้ที่ดินเดิมเป็นที่สร้างสนามกีฬา จะขอยกที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลให้แทน และจะย้ายโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลนี้ไปอยู่ที่อื่น แต่ปรากฏว่าก็ยังมิได้ย้ายไป จึงเป็นผลให้การเคหะฯ ไม่สามารถจะสร้างแฟลตได้ และยังมีผู้บุกรุกเข้ามาปลูกสร้างที่อยู่อาศัยชั่วคราวเพิ่มมากขึ้นอีกเรื่อยๆ

ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการก่อสร้างได้นี้ การเคหะฯ ได้เสนอขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปยังธนาคารโลก เมื่อธนาคารโลกส่งผู้แทนเข้ามาศึกษาข้อมูลแล้วก็ได้ทำรายงานเสนอว่า ควรทำเป็น 4 โครงการ คือ 3 โครงการเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัย และอีก 1 โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีการรื้อล้างเว้นแต่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการทางสาธารณูปโภคเช่น ทำถนน ทางเดิน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ซึ่งทางธนาคารโลกเห็นว่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องมากกว่าการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม เพราะตามประสบการณ์แล้วยังไม่เคยประสบผลสำเร็จมาเลยจึงได้ส่งเรื่องมายังการเคหะฯ กทม. และกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช. เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง³⁴ เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของ IDA"³⁵ โดยมีผู้แทนจากหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ว่าราชการ กทม. เป็นประธานกรรมการและผู้ว่าการเคหะแห่งชาติเป็นรองประธาน กรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาข้อเสนอของ IDA เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร และการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งพิจารณากำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติตลอดจนควบคุมการดำเนินการ และติดตามประเมินผลเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นกรรมการระดับชาติชุดแรกที่ทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งเสื่อมโทรม (แม้จะมีขอบเขตงานอยู่ภายในบริเวณกรุงเทพมหานครเท่านั้นก็ตาม) ซึ่งจะเป็นแกนกลางที่กำหนดหลักการ เกณฑ์และแนวทางต่างๆ เพื่อนำไปสู่การวางแผนงานและโครงการซึ่งแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินปฏิบัติต่อไป

* เป็นกองเงินทุนที่บริจาคโดยประเทศผู้บริจาค ธนาคารโลกเป็นผู้บริหารกองเงินทุนนี้เพื่อช่วยเหลือโครงการพัฒนาในประเทศยากจน

แต่ต่อมาเมื่อคณะกรรมการ ได้มีมติให้กรุงเทพมหานครรับผิดชอบในเรื่องการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (slum upgrading) และการเคหะฯ เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย (Low-income housing) โดยมีหน่วยงานอื่นเป็นผู้ประสานและสนับสนุนก็ได้มีผู้เสนอให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการนี้เป็น “คณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยอ้างว่าให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กทม. ซึ่งที่ประชุมก็ลงมติตามนี้ อันนับว่าเป็นการจำกัดหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ลงมาเหลือเพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเช่นที่กำหนดไว้แต่เดิม และต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 59/2519 ลงวันที่ 23 มกราคม 2519 แต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ขึ้นในชื่อเดิมและมีอำนาจหน้าที่ ตลอดจนตัวกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ใกล้เคียงกับชุดเดิม และกรรมการชุดนี้ก็ได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องมาจากที่กรรมการชุดเดิมทำได้

คณะกรรมการดังกล่าวได้มอบให้ กทม. เป็นผู้รับผิดชอบสำรวจแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ร่วมกับการเคหะฯ การสำรวจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกแหล่งเสื่อมโทรมที่ กทม. จะปรับปรุงเอง และที่จะเสนอไปยังธนาคารโลกเพื่อกำเนินการปรับปรุงร่วมกันโดยคณะกรรมการได้ตกลงพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ ดังจะกล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ กทม. จะดำเนินการเอง และหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการร่วมกับธนาคารโลก

2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับทางเลือกในการปรับปรุง อันมีอยู่ 4 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ การล้างแหล่งเสื่อมโทรมและปรับปรุงใหม่ การบูรณะและฟื้นฟูเมือง การจัดหาแหล่งที่อยู่และให้บริการ รวมทั้งการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการในการปรับปรุงอันมีอยู่ 3 วิธีด้วยกัน กล่าวคือการปรับปรุงเพื่อให้ที่อยู่อาศัยถาวรในระยะยาว การปรับปรุงแบบยกกระตับชั่วคราว เพื่อรื้อถอนในภายหลัง และการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะแก่การปรับปรุงเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ดีกว่า

4. แผนการปรับปรุงแบ่งเป็น 3 ด้านกล่าวคือ การปรับปรุงด้านกายภาพและสภาพแวดล้อม การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ และการปรับปรุงทางด้านสังคมและสุขภาพอนามัย

คณะกรรมการดังกล่าวถูกยกเลิกไปโดยปริยายเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล เป็นชุนนายธานีทร กรีวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้จะมีได้กล่าวถึงเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมไว้โดยตรง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก โดยได้แถลงข่าวทางโทรทัศน์เมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่ ๆ ว่าจะดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยรีบด่วน (รับตำแหน่ง 8 ตุลาคม 2519 แถลงเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2519) และได้มอบหมายให้การเคหะฯ ไปวางแผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในช่วง 5 ปี (2520-2524)³⁶ ซึ่งเมื่อการเคหะแห่งชาติทำเสร็จเรียบร้อยแล้วก็นำเสนอรัฐมนตรีมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการและคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมชั้นชุดหนึ่ง แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้มีเวลาบริหารประเทศเพียงปีเดียว จึงยังมีได้มีการดำเนินการอย่างใดเลย เพียงแต่ตกลงกันในหลักการให้การเคหะแห่งชาติ เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัย ในช่วงรัฐบาลชุดนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติขึ้น³⁶ เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2521 ให้มีลักษณะผสมประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานคนที่ 1 และผู้ว่าการเคหะแห่งชาติเป็นรองประธานคนที่ 2 และประกอบด้วยกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายวางแผนหลักเกณฑ์และวิธีการในการขจัดอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอย่างจริงจัง ตลอดจนดำเนินการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการในเรื่องนี้ โดยที่สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ขอบเขตความรับผิดชอบของกรรมการชุดนี้ครอบคลุมไปถึง แหล่งเสื่อมโทรม ทั้งในกรุงเทพฯ และในจังหวัดอื่นๆ ด้วย สำหรับการดำเนินงานในต่างจังหวัดในขั้นแรกนั้น ได้ฝากให้กรรมการปกครองรับไปสำรวจและจัดทำสถิติเบื้องต้นขึ้น โดยให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง และให้ถือเป็นหลักการดำเนินการเทศบาลละ 1 จุด โดยให้การเคหะฯ เป็นผู้ส่งแนวทางและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการทำงานไปให้

คณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ และแผนงานในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมไว้พอเป็นสังเขปดังนี้

1. วัตถุประสงค์ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ที่อาศัยอยู่ในแหล่งนั้น เพื่อแก้ปัญหาทางสังคม ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และเพื่อลดและขจัดความต้องการที่อยู่อาศัยและสร้างขึ้นมาใหม่

2. วิธีการปรับปรุง มี 3 ทางเช่นเดียวกับที่คณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครเคยกำหนดไว้แล้วคือ การปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยถาวร ปรับปรุงให้เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว และรื้อล้าง

3. แผนการปรับปรุง หากพิจารณาเปรียบเทียบกับที่กรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครเคยเสนอไว้ในช่วงปี 2518 - 2520 แล้ว จะพบว่าใกล้เคียงกันมาก คือ สามารถนำมาจัดแยกประเภทได้เช่นเดียวกัน คือ การปรับปรุงทางด้านกายภาพและสภาพแวดล้อม ทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคม แต่ที่เพิ่มเติมขึ้นมากก็คือ เรื่องหลักประกันในการอยู่อาศัยระยะยาว กล่าวโดยสรุปวิธีการปรับปรุงที่กรรมการชุดนี้เสนอมีลักษณะเฉพาะเจาะจงลงไปในเรื่องที่มองเห็นได้ชัดและมีลักษณะเป็นเป้าหมายอุปกรณ์ (instrumental goal) ที่อาจจะบรรลุได้ในระยะเวลาสั้น มากกว่าที่จะเป็นเป้าหมายสุดท้ายในระยะยาว (ultimate goal) ดังที่คณะกรรมการชุดเก่าเคยเสนอไว้

4. การแบ่งงานระหว่างการเคหะฯ กทม. และหน่วยงานอื่นๆ เนื่องจากยังมีหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและได้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครอยู่อีกแห่งหนึ่งคงได้กล่าวมาแล้วคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) เพื่อให้ได้มีการแบ่งขอบเขตงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมทั้งสองหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อสะดวกในการปฏิบัติและ

การประเมินผล ทั้งมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการชุดนี้ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวเป็นรองประธานอยู่แล้ว จึงได้ตกลงแบ่งการทำงานกันโดยสรุป กล่าวคือ การเคหะฯ ทำหน้าที่ทั้งรื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (Slum Clearance and Redevelopment) ระดับชาติ โดยเน้นกิจกรรมทางด้านกายภาพเป็นหลัก ส่วน กทม. นั้นเป็นผู้ประสานงานโดยใกล้ชิด แต่ทำเฉพาะท้องถิ่นคือในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น และเน้นกิจกรรมไปในเรื่องเฉพาะกิจ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากแผนงานซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติได้กำหนดไว้นี้ การเคหะแห่งชาติได้นำไปพิจารณากำหนดโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในปี พ.ศ. 2521 ขึ้น 9 โครงการ โดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก 5 โครงการ และใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน 4 โครงการ โครงการที่จะทำในปี 2521 นั้น เป็นโครงการที่ปรับปรุงจากแผนงานการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 2520 - 2524 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2520 และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยรัฐตามแผนงานการเคหะแห่งชาติซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและให้นำเข้าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) แล้ว เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2519

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่³⁷ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2520 ประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ในหน่วยงานของ กทม. เอง ที่เกี่ยวข้องกับงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยมีผู้ว่าราชการ กทม. เป็นประธาน และได้กำหนดหลักการในการทำงานไว้พอเป็นสังเขป กล่าวคือ แหล่งเสื่อมโทรมที่จะเข้าไปปรับปรุง คงเป็นเช่นเดียวกับที่กรรมการชุดก่อน ๆ เคยกำหนดไว้ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการ จะจำกัดเฉพาะการใช้วิธีการยกระดับ (slum upgrading) โดยมุ่งแก้ปัญหาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กทม. ส่วนขั้นตอนการดำเนินงาน ให้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแหล่งที่จะปรับปรุง ขั้นตอนจัดทำโครงการ ขั้นตอนปฏิบัติการเบื้องต้น ขั้นสำรวจในรายละเอียด และขั้นตอนอนุมัติโครงการ ทั้ง 5 ขั้นตอนนี้ จะกำหนดรายละเอียดของผู้รับผิดชอบไว้ด้วย โดยให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครและสำนักสวัสดิการสังคมร่วมกันติดตามและประเมิน

ผลเสนอต่อคณะกรรมการชุดนี้เป็นระยะ ๆ หนึ่ง โครงการที่ได้รับอนุมัติจะได้รับการสนับสนุน
 ดำเนินงบประมาณจาก กทม. เฉลี่ยโครงการละประมาณ 1 ล้านบาท ซึ่งถ้าโครงการใดบรรลุผล
 ตามเป้าหมายแล้ว ก็ให้เขตเจ้าของท้องที่เป็นผู้รับช่วงดำเนินการโดยถือเป็นงานประจำต่อไป

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่กำลังเตรียมโครงการตามหลักการที่กรรมการชุดใหม่
 กำหนดขึ้นนี้ ทาง กทม. ก็ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบ
 อยู่ตลอดเวลา ในช่วงปี 2520 - 2521 นี้ ดำเนินการอยู่ 7 แห่ง ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ได้
 ทกลงกันในระดับกรรมการว่าจะปฏิบัติต่อไป แต่ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับการเคหะ ฯ
 และจะประสานงานกับการเคหะ ฯ โดยถือเป็นโครงการชั่วคราวเท่านั้น

จากความเป็นมาที่ได้กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่าเดิมการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนว
 ทางในการปฏิบัติ การกำหนดแผนงานและโครงการในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมนี้เป็นเรื่องของ
 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำโดยเอกเทศ ต่อมาเมื่อสังเกตเห็นว่าการแก้ไขปัญหารื่องนี้เกี่ยวข้องกับ
 หน่วยงานหลายหน่วย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพ-
 มหานครขึ้นในปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ
 กรรมการชุดนี้แม้จะไม่มีคำว่าแห่งชาติ เพราะมีขอบเขตอำนาจจำกัดเพียงในกรุงเทพมหานคร
 ก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นกรรมการระดับสูงที่รับช่วงนโยบายในเรื่องนี้ จากแผนพัฒนาการ
 เศรษฐกิจแห่งชาติ และจากนโยบายของรัฐบาล มาตีความและปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางที่
 ชัดเจนขึ้นเพื่อว่าหน่วยปฏิบัติจะได้นำไปกำหนดเป็นแผนงานและโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติจริง ๆ
 ต่อไป ซึ่งในแง่คณะกรรมการดังกล่าวก็นับว่าได้ทำงานประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี แม้ว่า
 ในบางครั้งจะมีลักษณะก้าวล้ำเข้าไปในขอบเขตของการปฏิบัติอยู่บ้างก็ตาม (เช่นการเข้าไป
 ทำหน้าที่พิจารณาและท้วงติงในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ

ค. ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน

กล่าวในข้อเท็จจริงแล้ว หลังจากที่คณะกรรมการชุดต่างๆ ได้กำหนดแนวทางแล้ว
 หน่วยงานที่รับผิดชอบก็มักจะได้อำนาจและโครงการของตนขึ้น แต่ในช่วงแรก ๆ นั้นมักจะ
 มิได้ปฏิบัติตามนั้นหรือปฏิบัติแต่ไม่บรรลุถึงเป้าหมาย อันสืบเนื่องมาจากปัญหาหลายด้าน ทั้งจะ

ได้กล่าวถึงในข้อต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังๆ คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นไป หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงในเรื่องหน่วยงานและในเรื่องหน้าที่รับผิดชอบได้ดีขึ้นแล้ว ผลการปฏิบัติอาจจะบรรลุเป้าหมายได้มากขึ้นกว่าในช่วงแรกๆ

จ. ชั้นการควบคุมประเมินผลงาน

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมในทุกชั้นตอนแล้ว ชั้นการควบคุมประเมินผลงานจะเป็นชั้นที่ถูกละเลยมากที่สุด อันเป็นผลให้ความพยายามในการแก้ปัญหาไม่สัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตาม การที่ชั้นตอนนี้ถูกละเลยนั้น ที่จริงแล้วอาจจะเนื่องมาจากการที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการต่างๆ ที่วางไว้อย่างจริงจังอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายอย่างคงจะได้กล่าวในตอนต่อไปก็เป็นได้ จึงไม่ทราบจะประเมินอะไรออกมาได้^{๖๖}

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วงหลังนี้มีความสนใจในเรื่องการควบคุม และประเมินผลงานเพิ่มขึ้นอย่างมาก ตัวอย่างที่น่าสนใจได้แก่การกำหนดวิธีการ ผู้ประเมินผล ตลอดจนเครื่องชี้ของการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 2520 - 2524^{๖๗} ที่การเคหะฯ ทำขึ้นโดยความร่วมมือของ กทม. อันน่าจะคาดหมายได้ว่า เกณฑ์ดังกล่าวนี้จะถูกนำมาใช้กันอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานทั้งสองที่รับผิดชอบในเรื่องนี้

VI. อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

แม้เราจะได้มีกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการดำเนินงานเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมที่หน่วยงานในระดับคณะกรรมการชาติและระดับท้องถิ่นเป็นผู้ปรับเปลี่ยน ถ่ายทอดนโยบายมาเป็นแผนปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ยังมีได้บรรลุเป้าหมายตามควร ซึ่งคู่ได้จากการที่ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นทั้งในขนาดและสภาพ ฉะนั้นในตอนหนึ่งจึงใคร่วิเคราะห์อุปสรรคที่เกิดจากหลายระดับหลายด้านทั้งในแง่ของสาเหตุและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข รวมไว้ในตอนนี้เลย

ก. ระดับการกำหนดนโยบายของชาติ เนื่องจากนโยบายระดับนี้เป็นเพียงการกำหนดแนวทางกว้างๆ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดในเรื่องนี้รวมทั้งนโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ถ้าดูในระดับเฉพาะตัวแล้วนับว่าเหมาะสม ทั้งยังมองในแง่ที่สัมพันธ์กับเรื่องอื่นๆ เป็นอย่างมาก เช่น การมองนโยบายเรื่องนี้เป็นจุดหมาย (end) ส่วนหนึ่งของเรื่องที่อยู่อาศัย อันเป็นส่วนที่จำเป็นต้องทำในการพัฒนาเมือง ควบคู่กันไปกับการกำหนดเขตในการใช้ที่ดินทั้งในแผน 1, 2, 3 หรือการมองการแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมไปในรูปของวิธีการ (means) หนึ่ง ที่จะส่งเสริมให้คนที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมได้รับบริการทางสวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อว่าเขาจะได้มีโอกาสปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มคุณภาพชีวิตของเขาให้ดีขึ้น (ดังในแผน 4 และนโยบายของรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ ก็ยังมีจุดบกพร่องในสิ่งสำคัญต่อไปนี้

1. หากพิจารณาในระดับถัดขึ้นไปจะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายในเรื่องการพัฒนาเมืองโดยมีนโยบายรอง คือ เรื่องการสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งเน้นในเรื่องผู้มีรายได้น้อย เพื่อรับปัญหาช่วงจากการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมก็ดี หรือเพื่อหาทางป้องกันมิให้แหล่งเสื่อมโทรมขยายตัวออกไปเพราะการขาดแคลนที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อยก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่เป็นผลขัดขวางต่อการพัฒนาชนบททั้งสิ้น ทั้งนี้จากการวิจัยต่างๆ สรุปได้ว่าส่วนใหญ่ผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมนี้เป็นผู้อพยพมาจากต่างจังหวัดมาในกรุงเทพฯ การสร้างที่อยู่อาศัยให้ที่นี่จึงเป็นการกระตุ้นให้มีผู้อพยพมากขึ้น และในรูปการณ์เช่นนี้ก็จะมีวันแก้ปัญหาได้จบ นอกจากนั้น การนำเงินมาทุ่มในเรื่องนี้จึงเป็นการแบ่งสรรเงินที่ควรจะใช้ในการกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบทส่วนหนึ่งออกมา

แม้ว่าในระยะหลังๆ นี้รัฐบาลพยายามแก้ไขปรับปรุงนโยบายโดยการเริ่มโครงการสร้างที่อยู่อาศัยในจังหวัดต่างๆ ไปด้วยพร้อมๆ กัน แต่นับว่าเป็นการแก้ไขที่ไม่ตรงจุดนัก เพราะความต้องการอย่างรีบด่วนของคนในต่างจังหวัดโดยเฉพาะ คนในชนบทซึ่งเป็นส่วนใหญ่ นั้น มิใช่เรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัย แต่เป็นเรื่องการขาดแคลนปัจจัยในการทำมา

เลี้ยงชีพมากกว่า การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในต่างจังหวัดนั้น จะมีอยู่ที่แค่เฉพาะในเขตเมืองที่เป็นที่ตั้งสถานที่ทำงานต่าง ๆ และการขาดแคลนนี้หมายถึงขาดแคลนเงินที่จะจ่ายค่าเช่าในราคาสูง⁴⁰ มากกว่าที่จะขาดแคลนตัวบ้านเช่าจริง ผู้ประสบปัญหาในเรื่องนี้ส่วนใหญ่ได้แก่ ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีรายได้น้อย และหน่วยราชการก็ไม่มีบ้านพักให้พอเพียงในระดับนี้ จึงต้องเจียดเงินส่วนหนึ่งไปเช่าบ้านของเอกชน ซึ่งถ้ามีสภาพที่เหมาะสมแล้วก็มักจะมีราคาสูงกว่าเงินที่เบิกได้ ทั้งนี้เพราะอุปทานในบ้านเช่าที่มีราคาต่ำและสภาพพออยู่ได้นั้นมีไม่พอกับอุปสงค์ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะเอกชนสังเกตเห็นไม่ยอมลงทุนสร้างเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างที่พักอาศัยในต่างจังหวัดอยู่แล้ว ดังกล่าวไว้ในแผนงานการเคหะแห่งชาติ 2520 – 2524⁴¹ ดังนั้นการแก้ปัญหาโดยการสร้างที่พักอาศัยในต่างจังหวัด จึงเป็นการแก้ที่ไม่ถูกจุด และสิ้นเปลืองเงินมากกว่าที่จะแก้ไขโดยวิธีง่าย ๆ เช่น เพิ่มค่าเช่าบ้านให้อย่างพอเพียง

2. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง แม้จะมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญมากนัก แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงในจุดเน้น และในเป้าหมายอยู่พอสมควร อันทำให้หน่วยปฏิบัติเกิดความชะงักงัน เพราะจำต้องปรับปรุงแผนงานและโครงการให้คล้อยตามไปด้วย นอกจากนี้ในการกำหนดเป้าหมายของรัฐบาลแต่ละชุดก็กำหนดขึ้นเพื่อหาเสียงมากกว่าที่จะกำหนดจากข้อเท็จจริง และข้อมูลป้อนกลับ (feed back) ต่าง ๆ ที่ฝ่ายปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ได้รวบรวมขึ้นไว้ จึงเป็นเป้าหมายที่ไม่มีความเป็นไปได้อันทำให้ฝ่ายปฏิบัติหมดกำลังใจทำเพราะแม้จะทุ่มเทความสามารถเท่าใดก็ไม่มีทางบรรลุเป้าหมายได้

3. กรรมการระดับชาติในเรื่องนี้ ซึ่งควรจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างการกำหนดนโยบายและการถ่ายทอดนโยบายมาสู่การปฏิบัติ มิได้ทำหน้าที่อย่างครบถ้วน กล่าวคือโดยมิได้ทำหน้าที่ประสานนโยบายในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับนโยบายหลักอื่น ๆ (ดังกล่าวแล้วในข้อก. 1) แต่ทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายมาสู่การปฏิบัติเท่านั้นและบางครั้งยังส่งเลยไปทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติเองอยู่บ่อยครั้ง (ดังที่กล่าวไว้แล้วในตอน V.๒.) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ

3.1 แนวความคิดในเรื่องการประสานนโยบายถูกละเลยเพราะเป็นเรื่องที่มองไม่เห็นชัดในระยะสั้น การพิจารณานโยบายในระยะสั้นเฉพาะช่วงเวลาของรัฐบาลแต่ละชุดอาจทำให้มองไม่เห็นผลของการชดเชยในนโยบายหลักต่าง ๆ ได้

3.2 กรรมการส่วนใหญ่ในคณะกรรมการดังกล่าว เป็นกรรมการที่มาจากหน่วยปฏิบัติงานในเรื่องแหล่งเสื่อมโทรม จึงมุ่งเน้นในเรื่องเฉพาะมากกว่าในเรื่องที่กว้างไกลไปจากตัว

ข. ระดับการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ หากพิจารณาในช่วงเวลาทั้งหมดที่เราได้มีการกำหนดนโยบายเรื่องแหล่งเสื่อมโทรมแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ไม่มีทางเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ หากจะมีบ้างก็เพียงช่วงเวลาสั้นมาก จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายเรื่องนี้เป็นเรื่องที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารแทบทั้งสิ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วน่าจะปฏิบัติได้ง่ายกว่านโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมือง เพราะการกำหนดนโยบายโดยฝ่ายบริหารนั้นมักจะคำนึงถึงความสามารถที่จะทำได้ของตนเป็นเรื่องสำคัญกว่าความต้องการของประชาชน แต่ปรากฏว่าแม้ในการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งตนเอง (ฝ่ายบริหาร) เป็นผู้กำหนดก็ตามก็ยังไม่บรรลุผลตามควร เหตุผลสำคัญในเรื่องนี้ได้แก่

1. การขาดอำนาจในการปฏิบัติที่แท้จริงในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นสาเหตุหนึ่งในการที่ไม่อาจทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ ความพยายามที่จะสร้างอำนาจรองรับที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติโดยกฎหมาย เช่น การออกพระราชบัญญัติปรับปรุงและรื้อสร้างแหล่งเสื่อมโทรมให้ได้เร็วที่สุดเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุน

2. การขาดการประสานงานในระหว่งคณะกรรมการระดับชาติและหน่วยงานระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เป็นตัวจักรสำคัญ ในการปฏิบัติ คือ คณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ กทม. เองทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อน โดยมีได้สนับสนุนกันและกัน การกำหนดตัวบุคคลจากหน่วยปฏิบัติทั้งสองหน่วยในอัตราที่ใกล้เคียงกัน แม้จะไม่ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็อาจจะช่วยแก้ภาพพจน์ในเรื่องที่ว่า “การเคหะฯ เป็นผู้วางแผนแล้วจ้างงานให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติ” ให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่การเคหะฯ เองก็มีได้มีหน่วยงานสนับสนุนในเรื่องการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอย่างครบครัน

ความพยายามของการเคหะที่จะจัดกลุ่มทำงานร่วมกันจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับการปฏิบัติตามโครงการนั้น แม้จะเป็นทางออกที่ดีอย่างหนึ่ง แต่ทราบได้ที่หน่วยงานอื่น ๆ

ทั้งกล่าวมาก็มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการสำรวจข้อมูลเพื่อกำหนดแผนงานและโครงการเสียตั้งแต่ต้นแล้ว ความรู้สึกที่รับฝึชอบในขั้นปฏิบัติตามโครงการอันเป็นงานขั้นสุดท้ายก็นับแต่จะน้อยลง

3. การขาดแคลนตัวบุคคลแม้จะเป็นปัญหาอยู่บ้างในบางหน่วยปฏิบัติ เช่น กทม. ซึ่งต้องยืมผู้ปฏิบัติที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องอื่นอยู่แล้วมาปฏิบัติงานนี้ แต่ปัญหาเรื่องนี้ อาจแก้ไขได้ง่าย เพราะมีงบประมาณอยู่พอเพียง⁴⁸ ดังนั้น การล่าช้าในการปฏิบัติจึงน่าจะอยู่ที่ การระดมใจได้สนใจใช้ข้อมูลย้อนกลับที่ได้จากการปฏิบัติงานในโครงการที่แล้ว ๆ มา รวมทั้งผลการวิจัยต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ซึ่งทำให้หน่วยปฏิบัติต้องเสียเวลามากในการที่จะค้นหากลวิธีที่จะปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย

4. ในระดับปฏิบัติ ขณะนี้หน่วยงานเอกชน เช่น สมาคม มูลนิธิอาสาสมัครต่างๆ ดำเนินงานให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอยู่มาก ซึ่งมีประโยชน์ยิ่งในการแบ่งเบาภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยราชการ หน่วยงานเหล่านี้มักดำเนินงานได้ผลกว่าหน่วยราชการ ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ เป็นการทำให้จิตใจสมัครและชาวบ้านก็ไม่มีความรู้สึกแตกต่างในสถานภาพมากนัก หน่วยปฏิบัติ เช่น กทม. การเคหะฯ ควรจะได้ประสานกิจกรรมเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแทนที่จะให้ต่างฝ่ายต่างทำ

5. ในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อยกสภาพของผู้อยู่อาศัยนั้นไม่ควรจะถือว่าเป็นการปรับปรุงโดยมีผู้อยู่อาศัยเป็นเป้าหมาย (end) เท่านั้น แต่ควรจะถือว่าผู้อยู่อาศัยนั่นเอง เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมาย (means) ด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาดังผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมแต่ละแห่งที่จะเข้าไปปรับปรุงโดยละเอียด โดยเฉพาะในเรื่อง ค่านิยม แบบแผนในการดำเนินชีวิต การรวมกลุ่ม ภาวะผู้นำ ฯลฯ เพื่อว่าสิ่งที่ปรับปรุงนั้นจะเป็นที่ยอมรับและดำรงอยู่ได้โดยไม่เกิดการต่อต้านขัดแย้ง การศึกษาในเรื่องนี้จำเป็นต้องใช้เวลาและความเชี่ยวชาญอย่างมาก แต่ก็เป็นที่น่ายินดีที่มีผู้เริ่มทำการศึกษาในลักษณะนี้ไว้บ้างแล้ว⁴⁹

6. ในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมนั้น การตัดสินใจบางเรื่องมีส่วนความเกี่ยวข้องระหว่างกฎข้อบังคับและมนุษยธรรม ผู้ตัดสินใจจึงจำเป็นต้องเข้าใจปัญหาของผู้อยู่อาศัยอย่างลึกซึ้ง มีความเห็นอกเห็นใจและสามารถยืดหยุ่นได้โดยไม่เสียหลักการ

ค ระดับการติดตามประเมินผล แม้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานระดับกรรมการ ทุกชุดได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ และได้กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเอาไว้ด้วย แต่ในเรื่องของวิธีการและเกณฑ์วัดความสำเร็จตามเป้าหมายนั้น กรรมการแต่ละชุดมิได้กล่าวถึงไว้เลย โดยอาจจะถือว่ามอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มอบหมายให้ปฏิบัติการ ในเรื่องนี้ก็เป็นได้ กรรมการแต่ละชุดคงกำหนดแต่เพียงว่าให้หน่วยงานที่มอบให้ติดตามประเมินผลรายงานให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ โดยมีได้กำหนดช่วงเวลาหรือหัวข้อที่จะต้องรายงานไว้ให้ผลจึงปรากฏว่ามีการรายงานบ้าง ไม่รายงานบ้าง ตามความสะดวก ผู้รายงานเป็นหน่วยที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติบ้าง หน่วยที่รับมอบหมายให้ติดตามประเมินผลบ้างแล้วแต่กรณีและเรื่องที่น่ามารายงานนั้นก็จะเป็นไปในลักษณะของวิธีการ ที่ใช้และความคืบหน้าของการดำเนินงานในแต่ละโครงการ (monitoring) มากกว่า การรายงานในลักษณะประเมินผลความสำเร็จของโครงการ (evaluating)

การติดตามประเมินผลที่คืบหน้า น่าจะได้ทำทั้ง 4 ระดับในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1. โดยผู้ปฏิบัติในโครงการเอง การติดตามผลงานในลักษณะนี้ควรจะได้กำหนดไว้ในแผนงานหรือในแต่ละโครงการ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานด้วย และหัวหน้าโครงการแต่ละโครงการจะเป็นผู้ติดตามผลในทุก ๆ ด้านของงานในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนด
2. โดยหน่วยปฏิบัติซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมโครงการเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งหมด เป็นผู้ประเมินผลความสำเร็จในทุกโครงการที่ตนรับผิดชอบอยู่ ตามช่วงเวลาที่กำหนด ซึ่งควรมีระยะห่างกว่าการติดตามผลในระดับต้น (ข้อ 1) และการประเมินผลในระดับนี้ควรเป็นไปในลักษณะการเปรียบเทียบผลความก้าวหน้าของแต่ละโครงการ และอุปสรรคที่ทำให้แต่ละโครงการไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้หักเหกัน ทั้งนี้โดยยอมรับความแตกต่างในสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่แต่ละโครงการต้องเผชิญอยู่ เพื่อที่จะริบหาทางแก้ไขให้แต่ละโครงการได้ดำเนินไปด้วยดีตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด
3. โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประเมินผล การประเมินผลในระดับนี้เป็นการประมวลผลสำเร็จส่วนรวมของโครงการทั้งหมดที่ปฏิบัติอยู่ในช่วงเวลานั้น มากกว่าที่จะ

ประเมินในรายละเอียดของแต่ละโครงการ รวมทั้งประมวลปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่หน่วยงาน
ไม่อาจแก้ไขได้สำเร็จ การประเมินผลในระดับนี้เป็นการทำในหน้าที่เป็นกลุ่มทำงาน หรือ
อนุกรรมการให้แก่คณะกรรมการระดับถัดขึ้นไปอีกทีหนึ่ง

4. โดยคณะกรรมการ เป็นการรับฟังผลการประเมินโดยหน่วยงานที่มอบหมายให้
ทำในระดับ 3 เพื่อคณะกรรมการจะได้นำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์วัดความสำเร็จตาม
เป้าหมายที่ตั้งขึ้นไว้ และเพื่อหาทางแก้ไขในอุปสรรคซึ่งมีอาจแก้ไขได้ในระดับปฏิบัติ

การติดตามประเมินผลในชั้น 1 และ 2 นั้น เป็นเรื่องของการตรวจสอบภายในซึ่ง
อาจจะรวมกันได้หากจำเป็น ส่วนในชั้น 3 และ 4 นั้นเป็นเรื่องของการตรวจสอบภายนอก
ซึ่งก็อาจจะรวมกันได้เช่นเดียวกัน ข้อควรระมัดระวังในเรื่องการติดตามประเมินผลก็คือ นอก
จากจะประมวลผลจากรายงานตามลำดับขั้นแล้วผู้ควบคุมงานในแต่ละระดับควรจะได้ไปตรวจสอบ
งานด้วยตนเอง และจากการฟังข้อคิดเห็นจากแหล่งอื่นๆด้วย โดยเฉพาะผู้เกี่ยวข้องโดยตรง
คือ ผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเองด้วย

เชิงอรรถ

1. ผู้เขียนพิจารณาจากคำจำกัดความในหนังสือหลายเล่ม รวมทั้งจากคำจำกัดความของคณะกรรมการ
ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร แล้วนำมาสรุปเฉพาะที่ตรงกับปัญหาในเมืองไทย
เท่านั้น หนังสือที่ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่น่าสนใจได้แก่ Marshall B. Clinsrd,
Slums and Community Development : Experiment in Self - Help (New York : The
Free Press, 1966), หน้า 1-15 และ Gerald Leinwood, *The Slums : Problems of American
Society* (New York : Washington Square Press, 1970)
2. ดูคำอธิบายเกี่ยวกับ Slum of Hope & Slum of Despair ใน Leinwood, *แหล่งเดียวกัน*
3. จากการสัมภาษณ์ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับแหล่งเสื่อมโทรม รวมทั้งผู้ปฏิบัติ
งานกุศลให้กับมูลนิธิเข้าไปช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในแหล่งเสื่อมโทรม ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ -
มีนาคม 2521
4. กระทรวงมหาดไทย, การเคหะแห่งชาติ, *แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 2520-2524*,
(เอกสารโรเนียว, 2519) หน้า 2/1-2/6

5. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ถึง 2506 และถึง 2509* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2503) หน้า 26
6. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *รายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง (2504-2509)* (กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์) หน้า 28
- 7, 8, 9. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510) หน้า 233, หน้า 234, และ 241 ตามลำดับ
10. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519* เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม (ไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์) หน้า 14-8, 14-9, 14-10.
11. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524* (กรุงเทพฯ : เรืองแสงการพิมพ์ 2520) หน้า 28
12. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 89 ตอนที่ 190, 13 ธันวาคม 2515.
13. แหล่งเดิม *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524* หน้า 299
14. แหล่งเดียวกัน หน้า 352
- 15, 17, 18, 19, 20, 22. กระทรวงพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กองนโยบายการพาณิชย์ *นโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 1 ถึงคณะที่ 38 (พ.ศ. 2475-2519)*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์, 2519) หน้า 224, 292, 208, 232 และ 256 ตามลำดับ
16. แหล่งเดิม, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509* หน้า ช.
21. ตั้งเช่นบทความของ ประพันธ์ เศวตนันท์ “การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในนครหลวง *วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์* (กันยายน 2516) หน้า 23
23. เช่นบทความของ บุญเติม ไพบ래ะ “การตั้งศูนย์ราชการ : การแก้หรือเพิ่มปัญหาให้กับกรุงเทพมหานคร” *สยามรัฐ*, 13 กันยายน 2520
24. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 94 ตอนที่ 125, 9 ธันวาคม 2520
25. ประสิทธิ์ ณรงค์เดช ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนเนื่องในโอกาสครบรอบ 5 ปี ของการเคหะแห่งชาติ, 13 กุมภาพันธ์ 2521, *สยามรัฐ*, 14 กุมภาพันธ์ 2521

26. พ.ร.บ. ความคุ้มครองก่อสร้างอาคาร, พ.ศ. 2479
27. เสถียร วิชัยลักษณ์, รวบรวม, *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 54 (ภาค 2)* (กรุงเทพฯ : นิติเวช, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)
28. _____, พ.ร.บ. *รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503* (กรุงเทพฯ : นิติเวช, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)
29. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 92 ตอนที่ 33, 13 กุมภาพันธ์ 2518
30. พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
31. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
32. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316, *แหล่งเดิม*
33. ระเบียบการเคหะแห่งชาติ 14/2520 ว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่หลักของส่วนงานในการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2520
34. รวบรวมและสรุปจากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของ IDA และคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง 25 กรกฎาคม 2518-25 เมษายน 2520
35. แหล่งเดิม, *แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 2520-2524*
36. รวบรวมและสรุปจากรายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติระหว่างวันที่ 26 มกราคม 2521-27 มีนาคม 2521 และบรรยายสรุปของประธานคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติ วันที่ 27 มิถุนายน 2521
37. รวบรวมและสรุปจากรายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง 17 มกราคม 2521-6 มีนาคม 2521
38. จากการสนทนากอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่ชั้นสูงในหน่วยปฏิบัติ และหน่วยประเมินผลในกรุงเทพมหานคร และในการเคหะแห่งชาติ ระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2521
39. แหล่งเดิม, *แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 2520-2524*
40. จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของเทศบาลในจังหวัดต่างๆ ระหว่างเดือนมกราคม 2521
41. กระทรวงมหาดไทย, การเคหะแห่งชาติ, *แผนงานการเคหะแห่งชาติสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 (2520-2524)*, (กรุงเทพฯ : 2519), หน้า 50
42. กล่าวคือ ในปี 2521 การเคหะฯ ใช้งบประมาณสำหรับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเพียงไม่ถึง 3% ของงบลงทุนการเคหะฯ ทั้งสิ้น และ กทม. ก็ใช้งบประมาณในเรื่องนี้เพียง 0.6% ของงบประมาณทั้งสิ้น ดู *บรรยายสรุปของคณะกรรมการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแห่งชาติ* (เอกสารโรเนียว), 27 มิถุนายน 2521
43. อकिन รพีพัฒน์ *ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : สถาบันไทยคดีศึกษา), 2520