

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะแรก ๆ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นเครื่องชี้นำ ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญให้เมืองมีการขยายตัวและมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกให้กับคนในเมืองอย่างมากมาย ในขณะเดียวกันความสะดวกสบายและแหล่งทำมาหากินในเขตเมืองได้เป็นปัจจัยหลักที่ดึงดูดให้คนชนบทอพยพย้ายถิ่นเข้ามาใช้ชีวิตในเมืองมากขึ้นด้วย

จากการประเมินผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) พบว่า การพัฒนาประเทศที่มีจุดเน้นอยู่ที่การพัฒนาในเขตเมืองหลัก ทำให้เกิดการอพยพแรงงานเข้ามาหางานทำในเขตเมืองอย่างต่อเนื่อง ในแง่ของการกระจายบริการทางด้านสวัสดิการสังคม พบว่า ยังไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย ที่สำคัญคือ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทั้งในเมืองและชนบทยังขาดโอกาสในการรับบริการที่เพียงพอ (คณะกรรมการการผ่านนโยบายและแผน, 2540 : 5) ดังนั้น แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) จึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาใหม่โดยได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางหรือเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา เพื่อที่จะเสริมสร้างให้คน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคล รวมทั้งได้รับความคุ้มครอง ช่วยเหลือ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างเหมาะสม ทั่วถึง และเป็นธรรม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรี (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2540 : 3) กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ กลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู กลุ่มคนยากจนในเมืองและชนบท กลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม เป็นต้น ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว กลุ่มที่น่าสนใจกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มคนจนเมืองซึ่งอาศัยอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ เนื่องจากไม่มีลักษณะภายนอกที่โดดเด่นเช่นกลุ่มอื่น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนยากจน

ในชนบทแล้ว ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าในแง่ของการได้รับการบริการทางสังคมจากรัฐ (สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, 2540 : 84)

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่สำคัญของประเทศ รวมทั้งมีบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในมาตรฐานสูงกว่าเมืองอื่น ๆ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการอพยพเข้ามาศึกษาหรือหางานทำในกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ทำให้เกิดปัญหาความแออัดคับคั่งของประชากรที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การอพยพของคนชนบทในกลุ่มที่เข้ามาหางานทำ มักเป็นผู้ที่มีการศึกษาน้อยและส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบอาชีพด้วยการใช้แรงงานและค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ มีรายได้ต่ำ จึงไม่มีรายได้เพียงพอที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ต้องเช่าบ้านหรือที่ดินในราคาถูกอยู่กันอย่างแออัด หรือนุกรุกที่ดินรกร้างว่างเปล่าของเอกชนหรือหน่วยงานรัฐเพื่อปลูกสร้างบ้าน โดยไม่มีการวางแผนหรือควบคุมการก่อสร้าง ขาดการพัฒนาที่ดินและสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด บางกลุ่มได้นุกรุกที่สาธารณะเป็นที่อยู่อาศัย เช่น ริมคลองหรือใต้สะพานข้ามคลองต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งประเภทที่เข้ามาหางานทำในช่วงว่างเว้นจากการเก็บเกี่ยว และประเภทที่อยู่อาศัยอย่างถาวรจนกว่าจะมีการไถ่ซื้อ จากการสำรวจของสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2539 พบว่า มีชุมชนแออัดอยู่ในเกือบทุกเขตของกรุงเทพฯ โดยสำรวจพบจำนวน 843 ชุมชน 145,943 หลังคาเรือน 207,948 ครอบครัว ประชากรประมาณ 1,164,509 คน ส่วนบ้านใต้สะพานพบผู้นุกรุก 67 สะพาน ใน 19 เขต มีบ้านเรือน 751 หลังคาเรือน 781 ครอบครัว ประชากร 2,573 คน (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539 : 206 - 207) ลักษณะการอยู่อาศัยของกลุ่มคนเหล่านี้มักไม่ได้รับความสะดวกด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนบริการสังคมต่าง ๆ จากรัฐ ทั้งนี้เนื่องมาจาก การอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายหรือไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ฐานะทางเศรษฐกิจ การขาดความรู้เกี่ยวกับแหล่งบริการสังคมหรือบริการสังคม การขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งเกิดจากตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่เองที่ยึดกฎระเบียบโดยขาดความยืดหยุ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่ประชาชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มสมาชิกกลุ่มหนึ่งในสังคม พวกเขาควรได้รับการปฏิบัติจากรัฐที่เท่าเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับการบริการทางสังคมซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับจากรัฐ ในส่วนของรัฐเองจะต้องถือว่าเป็นหน้าที่ในการจัดสรรบริการสังคมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มเพื่อก่อให้เกิดการมีคุณภาพชีวิตที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมและประเทศชาติในที่สุด

สำหรับกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการสังคม ทั้งหน่วยงานในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจว่าการที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในการให้บริการสังคมแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ประชาชนเหล่านั้นสามารถเข้าถึงหรือได้รับการสังคมที่จัดให้มากน้อยเพียงใด ทัวถึง หรือเท่าเทียมกันหรือไม่ โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกลุ่มคนจนเมืองสองกลุ่ม คือ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่มีการจัดตั้งชุมชนอย่างเป็นทางการตามประกาศกำหนดชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นลักษณะชุมชนที่ถูกกฎหมาย กับผู้อยู่อาศัยบ้านใต้สะพานซึ่งเป็นชุมชนบุกรุกหรือผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อที่จะศึกษาว่า ลักษณะของชุมชนที่แตกต่างกันมีการเข้าถึงหรือได้รับการสังคมแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสังคมด้านต่าง ๆ สภาพปัญหา และความต้องการด้านบริการสังคมของแต่ละกลุ่ม โดยจะจำกัดขอบเขตของประชากรที่ศึกษา คือ ชุมชนแออัดขนาดไม่เกิน 35 หลังคาเรือน และบ้านใต้สะพานขนาดไม่เกิน 5 หลังคาเรือน ทั้งนี้เพื่อสามารถทำการศึกษาได้ลึกและครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างที่กว้างขึ้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ข้อพิจารณาในการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มคนเฉพาะกลุ่มต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพชุมชนแออัดและบ้านใต้สะพานในด้านประวัติความเป็นมา เศรษฐกิจ และสังคม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการเข้าถึงบริการสังคมด้านต่าง ๆ ระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและผู้อยู่อาศัยบ้านใต้สะพาน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าถึงบริการสังคมเปรียบเทียบระหว่างชุมชนแออัดและบ้านใต้สะพาน
4. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความต้องการด้านบริการสังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และผู้อยู่อาศัยบ้านใต้สะพาน ตลอดจนเพื่อเสนอข้อพิจารณาในการจัดบริการสังคมแก่กลุ่มคนดังกล่าว

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างในการเข้าถึงหรือได้รับบริการสังคมด้านต่าง ๆ จากรัฐระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดกับผู้อยู่อาศัยบ้านได้สะพานข้ามคลองในเขตกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังศึกษาถึงปัญหา ความต้องการด้านบริการสังคม รวมทั้งปัจจัยที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสังคมของกลุ่มตัวอย่าง โดยจะทำการศึกษากายในขอบเขตของงานบริการสังคม 6 ด้าน ได้แก่

1. บริการด้านการศึกษา
2. บริการด้านสุขภาพอนามัย
3. บริการด้านที่อยู่อาศัย
4. บริการด้านความมั่นคงของรายได้หรือการประกันรายได้
5. บริการด้านการว่างงานและสวัสดิการแรงงาน
6. บริการสังคมทั่วไปหรือบริการสังคมที่มุ่งที่ตัวบุคคลซึ่งต้องใช้งานสังคม สงเคราะห์เป็นหลักและเป็นบริการให้เปล่า ได้แก่ บริการสังคมในกลุ่มเด็กและเยาวชน คนพิการ และคนชรา

1.4 สมมติฐาน

1. โครงสร้างภายในชุมชน ความรู้เกี่ยวกับแหล่งบริการทางสังคมและบริการสังคม อายุของชุมชน และระยะเวลาการอยู่อาศัย มีผลต่อการเข้าถึงบริการสังคมของบุคคลและชุมชน
2. ความรู้เกี่ยวกับแหล่งบริการสังคมและบริการสังคมของรัฐ และระยะเวลาในการอยู่อาศัย เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าถึงบริการสังคมของชุมชนแออัดและบ้านได้สะพาน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชุมชนแออัดและบ้านได้สะพาน จะทำให้ชุมชนแออัดและบ้านได้สะพานได้รับบริการสังคมในทุกด้านอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการมากขึ้น

1.6 นิยามศัพท์

ชุมชนแออัด หมายถึง บริเวณชุมชนที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรมไม่ต่ำกว่า 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ และมีผู้อยู่อาศัยอย่างแออัด รวมทั้งมีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรกอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย หรือเป็นแหล่งที่อาจจะก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในที่นี้หมายถึง ชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร

บ้านได้สะพาน หมายถึง บ้านเรือนที่มีการปลูกสร้างในบริเวณได้สะพานข้ามคลอง และมีผู้อยู่อาศัยอยู่ทั้งที่อาศัยชั่วคราวและอยู่ถาวร ในที่นี้หมายถึง บ้านได้สะพานข้ามคลองในเขตกรุงเทพมหานคร

บริการสังคม (Social Services) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน และสังคมโดยรวม ในการแก้ไข บำบัด และป้องกันปัญหาในระดับต่าง ๆ ทั้งปัญหาส่วนตัว ปัญหาครอบครัว และปัญหาสังคม ในการฟื้นฟู เสริมสร้างและพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถหรือศักยภาพ จิตใจ ตลอดจนอาชีพของบุคคลทุกคน องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม ในที่นี้ครอบคลุมบริการสังคม 6 ด้าน คือ

1. ด้านการศึกษา
2. ด้านสุขภาพอนามัย
3. ด้านที่อยู่อาศัย
4. ด้านความมั่นคงของรายได้หรือการประกันรายได้
5. ด้านการว่างงานและสวัสดิการแรงงาน
6. ด้านบริการสังคมทั่วไปหรือบริการสังคมที่มุ่งที่ตัวบุคคลซึ่งต้องใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นหลักและเป็นบริการให้เปล่า ได้แก่ บริการสังคมในกลุ่มคนพิการ คนชรา เด็กและเยาวชน