

การวางแผนที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาคร โดยการมีส่วนร่วม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดุชนฎี ทายตะคุ

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

tdoosadee2010@hotmail.com

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กุณทลทิพย์ พานิชภักดิ์

Kpanitchpakdi@yahoo.com

บุษรา ศรีพานิชย์

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Sara_sripanich@yahoo.com

วรางคณา นิ่มเจริญ

ภาควิชาสถาปัตยกรรมและออกแบบชุมชน

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Prim2544@windowslive.com

บทคัดย่อ

ความประสงค์หลักในการศึกษาวิจัยและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง สมุทรสาคร นี้ มุ่งให้จังหวัดสมุทรสาคร เทศบาลนครสมุทรสาคร ชุมชนในเขตเทศบาล และผู้อยู่อาศัย รวมทั้งภาคเอกชน เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสามารถร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งการวางแผนที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาครโดยการมีส่วนร่วมนี้ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยมีความมุ่งหมายร่วมกันในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สมุทรสาครเป็น บ้าน-เมืองน่าอยู่ สู่การพัฒนาย่างยั่งยืน และเป็นเมืองที่มีความสมดุลของที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน มีที่อยู่อาศัยคุณภาพอย่างเพียงพอสำหรับทุกคนโดยทุกคน มียุทธศาสตร์สำคัญที่ควรดำเนินการอย่างทันที คือ แผนยุทธศาสตร์ลดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ และแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเมืองและที่อยู่อาศัยในปัจจุบันให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยปราศจากมลพิษ

คำสำคัญ: แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย การวางแผนแบบมีส่วนร่วม เมืองสมุทรสาคร

Participatory Housing Planning in Samut Sakhon City

Asst. Prof. Dr. Doosadee Thaitakoo

Department of Urban and Regional Planning

tdoosadee2010@hotmail.com

Asst. Prof. Dr. Kundoldiya Panitchpakdi

Kpanitchpakdi@yahoo.com

Busara Sripanich

Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Sara_sripanich@yahoo.com

Warangkana Nimchareun

Department of Architecture and Urban Design

Faculty of Architecture and Design, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

Prim2544@windowlive.com

ABSTRACT

Based on the making of integrated housing development plan for the province of Samut Sakhon, the principal objective of this research is, through the process of participatory planning, to disseminate knowledge and understanding of the process for the provincial and municipality officials, the private sector, local communities and residents. The objective was to build participatory planning capacity in such a way that all participants would be able to mutually drafting a truly integrated housing plan that can really be used as guidelines for developing communities and the city towards the future of sustainable development. This research received active collaborations from all parties involved with the common aim of creating a housing development plan that can make Samut Sakhon city liveable for all and by all, with the condition of job-housing balance. The major strategies that should be implemented as soon as possible include an improvement of housing environment, making it free from pollutions in order to give the densely-built communities an acceptable quality of life.

Keywords: housing development plan, participatory planning, Samut Sakhon city

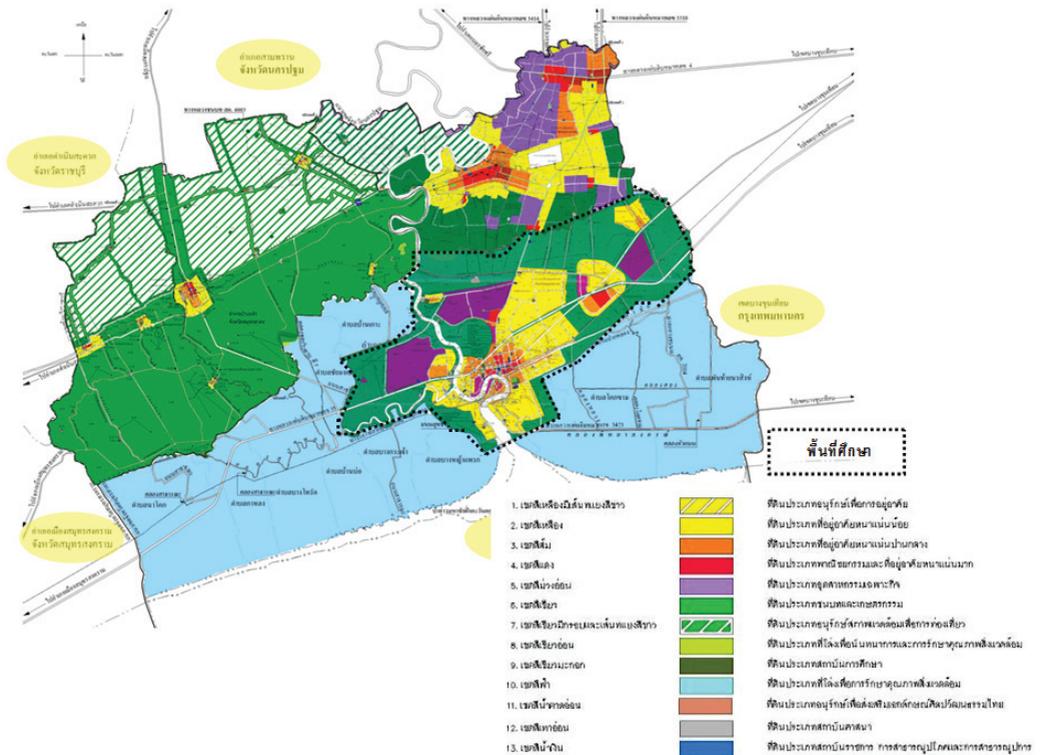
บทนำ

บทความนี้เขียนและเรียบเรียงจากผลงานวิจัยในโครงการ “การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และ แผนป้องกัน/แก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด ปีงบประมาณ 2552: กลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2 สมุทรสาคร” โดยมีวัตถุประสงค์จะนำเสนอการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ของเมืองสมุทรสาคร (ภาพที่ 1 และ ภาพที่ 2) ซึ่งการ เเคาะแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการวิจัย โดยการ มีส่วนร่วมจากภาคีหลายภาคส่วน ได้แก่ สถาบันการ ศึกษา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการใน จังหวัดและท้องถิ่น ภาคเอกชน ตลอดจนประชาคมเมือง ท้องถิ่น ดำเนินการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะในการ พัฒนาที่อยู่อาศัย ใน จังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้สืบเนื่องจาก

นโยบายการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีการ กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ พัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นตน การเคหะ แห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัดทั่วประเทศเห็นความสำคัญที่ จะต้องมีการเตรียมความพร้อมท้องถิ่น ให้มีความรู้ความ เข้าใจแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดย อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงได้ ให้มีโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยขึ้น

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ บทบาท ความสัมพันธ์ ระหว่างการพัฒนาภายในกลุ่มจังหวัด และระดับภาค เพื่อนำมาบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด



ภาพที่ 1: พื้นที่ศึกษาภายใต้เขตผังเมืองรวมสมุทรสาคร 2555

2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ และปัญหาที่อยู่อาศัย สภาพการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน ตลอดจนนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาต่างๆ

3) เพื่อคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัย และพื้นที่รองรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

4) จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางไปสู่การพัฒนา การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และมุ่งหวังให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

5) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ฐานข้อมูล แนวทางที่เป็นประโยชน์ สามารถนำมาบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

กรอบแนวคิด

จากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดให้แผนที่อยู่อาศัยในเขตเมืองตั้งอยู่บนฐานความคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามแผนที่อยู่อาศัย รวมทั้งตามที่พระราชบัญญัติกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งประสงค์ให้ท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาลนครสมุทรสาคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่อยู่อาศัยให้ตอบรับกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตน ดังนั้นจึงได้มีกรอบแนวคิดบนพื้นฐานหลักการต่อไปนี้

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงพระราชทานให้แก่ปวงชนชาวไทยไว้เป็นแนวทางการดำรงชีวิต และเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนในกระแสโลกา

ภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ และสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวตลอดจนการใช้ความรู้ ความรอบคอบละคุณธรรมประกอบการวางแผน การตัดสินใจ และการกระทำต่างๆ ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดี ที่ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่พอประมาณ ความมีเหตุผล หมายถึง การใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ การมีภูมิคุ้มกันที่ดี หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรอบตัว ปัจจัยเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องอาศัยความรู้ และคุณธรรม เป็นเงื่อนไขพื้นฐาน กล่าวคือ เงื่อนไขความรู้ หมายถึง ความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังในการดำเนินชีวิตและการประกอบการงาน ส่วนเงื่อนไขคุณธรรม คือ การยึดถือคุณธรรมต่างๆ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความเพียร การมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม

หลักการพัฒนายั่งยืน

การพัฒนายั่งยืนเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงทุกมิติในการพัฒนา ดังนี้

1) มิติการพัฒนาสังคม หมายถึง การพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล โดยพัฒนาคนไทยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) มิติทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มี

เสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมาจากกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด ลดปริมาณของเสีย ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและไม่สร้างมลพิษ

3) มิติทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขอบเขตที่คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ และสามารถพลิกฟื้นให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด เพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสและมีปัจจัยในการดำรงชีพ

โดยสรุปได้ว่า แนวคิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” มีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

- คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการในอนาคต
- คำนึงถึงความเป็น “องค์รวม” คือ มองว่าการจะทำสิ่งใดต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งอื่น ๆ
- คำนึงถึงเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่ ๆ ว่าเป็นไปในทางสร้างสรรค์และเอื้อประโยชน์อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

การวางแผนโดยการมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การวางแผนและการวางผังเมืองจะไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ หากขาดการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมในระดับที่เพียงพอที่จะทำให้ประชาคมเมืองในท้องถิ่นเกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์จากแผนหรือผังนั้น

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวางแผนระดับการมีส่วนร่วม พิจารณาจาก ระดับความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ระหว่าง ชุมชน กับ ผู้มีส่วนร่วมที่อยู่นอกชุมชน (outsiders) แบ่งได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ไม่มีส่วนร่วม (none)

2. มีส่วนร่วมทางอ้อม (indirect) เช่น มาร่วมฟังเฉยๆ ไม่พูด ไม่แสดงความคิดเห็น แต่รับทราบข้อมูล
3. มีส่วนให้คำปรึกษา (consultative) ร่วมแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในที่ประชุม
4. มีส่วนในการควบคุม (shared control) ร่วมตัดสินใจในเรื่องที่จะต้องดำเนินการ
5. ควบคุมอย่างเต็มที่ (full control) เป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการเอง

การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ที่มี 5 ขั้นตอน คือ

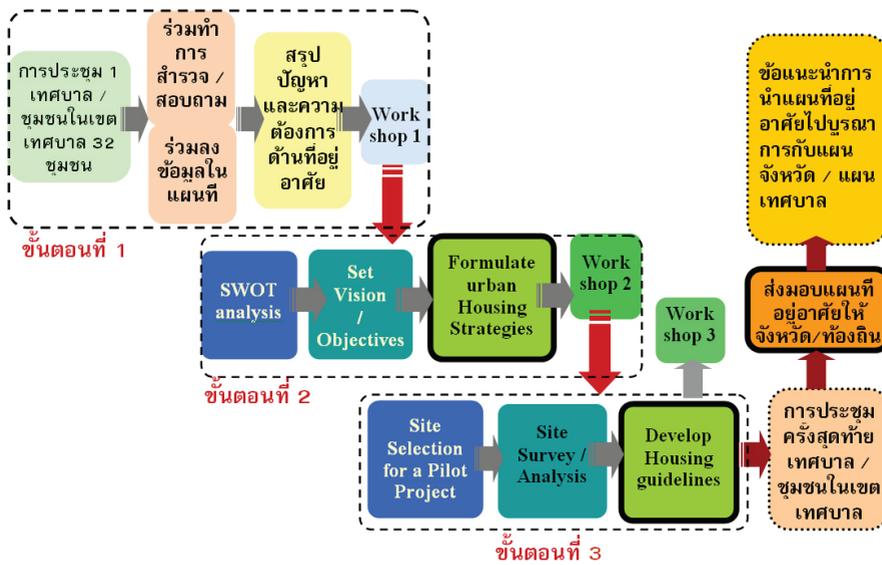
1. การคิดริเริ่ม (initiation)
2. การวางแผน (plan making)
3. การออกแบบ กระบวนการทำงาน (design)
4. การดำเนินการ (implementation)
5. การดูแลรักษากระบวนการ โดยการประเมินผลปรับปรุงแก้ไขกระบวนการ (maintenance)

ข้อควรคำนึงในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมคือการทำให้เกิดเป็นกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องตลอดไป โดยต้องก่อให้เกิดเป้าหมายร่วมของคนในชุมชน และเกิดความตระหนักว่า ชุมชนต้องยืนหยัดด้วยความเข้มแข็งของตัวเองให้ได้เพื่อให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว

วิธีดำเนินการวิจัย

นอกจากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในกระบวนการวิจัยและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาครโดยการมีส่วนร่วมนี้ อยู่บนฐานทฤษฎีเชิงกระบวนการ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

ในอดีตการวางแผนที่มีการตั้งเป้าหมายจากการกำหนดเชิงเทคนิคโดยผู้เชี่ยวชาญแทนที่จะเกิดขึ้นมาจากกลุ่มสังคมที่มีความเห็นแตกต่างหลากหลายต่อการสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อม เป็นข้อด้อยที่ยังผลเป็นความอ่อนแอของนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติตามแผน (Sager,



ภาพที่ 2: กระบวนการศึกษาและจัดทำแผนที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาครโดยการมีส่วนร่วม
ที่มา: โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัดระดับพื้นที่ ปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรสาคร. 2553.

1994 ; Taylor, 1998) ในช่วงปี 1980 และ 1990 จึงได้เกิดการพัฒนากฎหมายการวางแผนบนกระบวนการประชาธิปไตย ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ และความจำเป็นที่จะต้องมีการสื่อสาร เพื่อประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายและแผน (Healey, 1997a ; Healey et al., 1997 ; Taylor, 1998) ที่มุ่งสร้างฉันทามติ (consensus building) (Healey, 1997a ; Taylor, 1998; Fainstein, 2003 ; Rydin, 2003) และเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะหาข้อตกลงกันได้บนประโยชน์สาธารณะร่วมกัน (Sager, 1994 ; Sanoff, 2000 ; Baum, 2003) ในเส้นทางนี้ กฎหมายการวางแผนบนความร่วมมือ (collaborative planning) ได้พัฒนาต่อเนื่องขึ้นโดยมุ่งไปที่ทำอย่างไรการวางแผนจึงจะมีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายที่อยู่บนความเป็นจริง (realistic goals) โดยการให้ความสำคัญอย่างมากกับความเห็นของทุกกลุ่มสังคมผู้สร้างผลกระทบและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่นำเข้ามาโดยหน่วยงานวางแผน (Sager 1994 ; Healey, 1997a) การวางแผนบนความร่วมมือนี้ให้กระบวนการสำหรับการสร้างกลยุทธ์ทางเลือก ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของแผน โดยการนำวิจรรณญาณทั้งหลายเข้ามาสู่การสื่อสารบนเหตุและผล

เพื่อช่วยกันระบุเป้าหมายและการออกแบบกลยุทธ์ต่างๆ (Healey, 1997a ; Susplan, 2001 ; Healey, 2003) ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการร่วมแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายจะช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกันออกไปจากจะให้ข้อมูลความเห็นอย่างมากภายในการที่จะเอื้อให้สามารถค้นหา “ตัวร่วม” ของความเห็นเหล่านั้นได้ การนี้จะช่วยสร้างพลังแห่งความร่วมมือซึ่งจะช่วยลดและ/หรือเยียวยาความขัดแย้งที่มีต่อการพัฒนาในท้องถิ่นหนึ่งๆ (Healey, 1997a ; Healey et al., 1997 ; Susplan, 2001) ดังนั้นกฎหมายการวางแผนบนความร่วมมือช่วยให้มองไปข้างหน้าเพื่อการพัฒนากระบวนการวิจัยเพื่อการสร้าง “กลยุทธ์” (ที่เป็น citizen-oriented, consensus-based, and policy-focused ในการมองประเด็นปัญหาในสังคม) ซึ่งจะนำไปเป็นองค์ประกอบในการจัดทำแผนที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาครที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคีภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

โครงการ “การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และ แผนป้องกัน/แก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัด ปีงบประมาณ 2552: กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2 สมุทรสาคร” มีแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน รวมถึงกระบวนการศึกษา ดังนี้ (ดูภาพที่ 2)

1. การเตรียมโครงการ

การจัดเตรียมโครงการ เพื่อ ศึกษาภาพรวมของที่อยู่อาศัย ในจังหวัดสมุทรสาคร และสถานการณ์ ด้านที่อยู่อาศัย สร้างความเข้าใจกับหน่วยงานและองค์กรท้องถิ่น และ ชุมชนต่างๆ ในเบื้องต้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมีวิธีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการสำรวจพื้นที่ศึกษาเบื้องต้นร่วมกับ ชุมชน และตัวแทนหน่วยราชการ
- 2) รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย จาก หน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานท้องถิ่น
- 3) ประสานงานกับจังหวัด โยธาธิการและผังเมือง จังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสมาชิก และผู้นำท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในวัตถุประสงค์ ของการศึกษา รวมทั้งขอความร่วมมือจากหน่วยงาน
- 4) สรุปประเด็นเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาเบื้องต้น

2. การเตรียมความพร้อมท้องถิ่น

การเคหะแห่งชาติ และคณะผู้ศึกษาได้ร่วมกันดำเนินการเตรียมความพร้อมท้องถิ่น โดยการจัดประชุมชี้แจง โครงการต่อจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อแนะนำโครงการ จัดทำแผนฯ แนะนำคณะทำงาน นำเสนอข้อมูลเบื้องต้น ของจังหวัด และขอความอนุเคราะห์ในการร่วมมือปฏิบัติงาน ต่อจังหวัดในการจัดเก็บข้อมูล และความคิดเห็น คำ แนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน จากนั้น การ เคหะแห่งชาติ และคณะผู้ศึกษา ได้มีการประชุมชี้แจง โครงการต่อชุมชน เพื่อแจ้งความประสงค์ในการเข้ามา ทำงานวิจัย และสร้างเครือข่ายร่วมกับชาวชุมชน หน่วยงานราชการ เอกชน และผู้ที่สนใจในการจัดแผนที่อยู่ อาศัย

3. การศึกษา สํารวจ รวบรวมข้อมูล ปัญหาและ ความต้องการที่อยู่อาศัย

หลังจากการดำเนินการผ่านขั้นตอนการชี้แจงโครงการต่อ จังหวัดและชุมชนท้องถิ่นแล้ว การดำเนินการศึกษา สํารวจ รวบรวมข้อมูลของคณะผู้ศึกษา แบ่งขอบเขตการ

ศึกษาออกเป็นระดับเมือง และระดับชุมชน โดยผ่าน กระบวนการมีส่วนร่วมกับคณะทำงานท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

4. การดำเนินการศึกษาระดับเมือง

การศึกษาและรวบรวมข้อมูลในรายละเอียด มีวัตถุประสงค์ เพื่อทราบสถานการณ์ ปัญหา และแนวโน้มการพัฒนาที่ อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ศึกษา โดยจำแนก ประเภทที่อยู่อาศัย ลักษณะชุมชน ที่อยู่อาศัยประเภท ต่างๆ ศึกษาสภาพปัญหาด้านการอยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สภาพที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน รวมถึงคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ

- 1) การศึกษารวบรวมสภาพปัจจุบันของพื้นที่ศึกษา คณะผู้ศึกษา ได้กำหนดข้อมูลที่ต้องใช้ และรวบรวม ข้อมูลทุติยภูมิ ส่วนหน่วยงานท้องถิ่น ก็ได้เรียนรู้วิธีการ เก็บข้อมูลเบื้องต้น และเห็นความสำคัญของการจัดเก็บ ข้อมูลในหน่วยงานของตน ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ อาศัยเมือง อันประกอบด้วย วิวัฒนาการการพัฒนาเมือง ประวัติความเป็นมา การตั้งถิ่นฐาน และการ พัฒนาเมือง สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สภาพเศรษฐกิจและการจ้างงานในสาขาการผลิตต่างๆ จำนวนประชากร และการขยายตัวของประชากร นโยบาย แผน และโครงการที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง

เมื่อผ่านกระบวนการจนถึงขั้นตอนนี้ จึงได้มีการดำเนินการ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอาศัย ระดับเมือง สมุทรสาคร ครั้งที่ 1 เพื่อสร้างความรู้ ความ เข้าใจ รวมถึงการเปิดอภิปรายร่วมกับประชาคมเมือง ใน เรื่องบทบาทท้องถิ่น ในการจัดการด้านที่อยู่อาศัย ตาม นโยบายการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งดำเนินการหารือ ร่วมกันในฐานะประชาชน ที่คาดหวังต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

- 2) การศึกษาสถานการณ์และปัญหาที่อยู่อาศัยโดย การมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น โดยใช้แบบสำรวจ การสอบถาม และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง มีการดำเนินการดังนี้

- 2.1) การสำรวจข้อมูลด้านอุปทานที่อยู่อาศัย เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุปทานที่อยู่อาศัย ปัญหาที่อยู่อาศัยและแนวโน้มการเติบโตของตลาดที่อยู่อาศัย
- 2.2) การสำรวจพื้นที่ชุมชนที่อยู่อาศัยทั่วทั้งพื้นที่ศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของลักษณะที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ ทำการจำแนกประเภทที่อยู่อาศัยและบันทึกข้อมูลลงในแผนที่
- 2.3) ร่วมกันจัดทำแผนที่แสดงการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ การขยายตัวของที่อยู่อาศัย รวมทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่
- 2.4) ทำการสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยทั่วไปในพื้นที่ศึกษา เพื่อจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ และประชากรในครัวเรือนประเภทที่อยู่อาศัย ที่ตั้ง และปัญหาที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน รวมถึงความต้องการด้านที่อยู่อาศัยในอนาคต

5. การประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูลระดับเมือง

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 1) การวิเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาเมือง โดยนำข้อมูลทุติยภูมิที่จัดเก็บได้ ทั้งในเรื่องขอบเขตการปกครอง ภูมิภาค ประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ประชากร สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการจ้างงาน มาวิเคราะห์โดยการสร้างแผนภูมิ และแผนที่สำหรับใช้ประกอบการวิเคราะห์ภาพรวมของการพัฒนาเมือง
- 2) การวิเคราะห์ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจทางกายภาพและจากการสัมภาษณ์ มาทำการวิเคราะห์สภาพการขยายตัวของเมือง สภาพที่ตั้ง และสภาพปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัย โดย

วิเคราะห์ในเชิงตัวเลขและเชิงพื้นที่ โดยการจัดทำตาราง และการสร้างแผนที่วิเคราะห์

3) การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย โดยนำข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัย และแบบสำรวจกายภาพ ทำการแจกแจงในโปรแกรม Excel และวิเคราะห์โดยโปรแกรม SPSS 12.00 ทำการสรุปผลแปลความข้อมูล แล้วนำข้อมูลมาประมวลผลทางด้าน (ก) ปัญหาและความต้องการที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน (ข) ความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคตที่เกิดจากการเพิ่มประชากรในอัตราปกติ และ (ค) ความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต

4) การวิเคราะห์แนวโน้มการขยายตัวของเมืองในอนาคต สภาพพื้นที่และขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความต้องการในอนาคต และรวมถึงข้อจำกัดของพื้นที่ในด้านต่างๆ

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด ทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากแหล่งทุติยภูมิ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างต่างๆ รวมถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะการสัมภาษณ์ การร่วมประชุมกลุ่มย่อย และการระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ต่างๆ นำไปใช้ในการจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง

พร้อมกันนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะให้กับท้องถิ่น และชุมชนจึงจัดให้มีการจัดดูงานระดับเมือง ครั้งที่ 1 โดยจัดให้ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้ศึกษาดูงานภายใต้โครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อาศัยระดับเมือง เพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเปิดโลกทัศน์ ได้เห็นความแตกต่างระหว่างรูปแบบและระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ที่สามารถนำมาปรับใช้กับท้องถิ่นของตนได้

6. การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง

แนวทางการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง ที่ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ดังนี้

1) การคาดการณ์ด้านพื้นที่ ในการรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต โดยนำผลการคาดการณ์จำนวนที่อยู่อาศัยแต่ละประเภท นำมาวิเคราะห์ประมาณการพื้นที่และทำเลที่จะรองรับ โดยพิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศ ระบบสาธารณูปโภค ทิศทางการเติบโตของเมือง ผังเมืองรวม การใช้ที่ดิน ราคาและการถือครองที่ดิน

2) ร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง แบ่งออกเป็นแผนระยะสั้น เป็นแผนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แผนระยะกลาง เป็นการแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การกำหนดมาตรฐาน ที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ของเมือง และแผนระยะยาว เป็นการผนวกแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมือง ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเมือง พร้อมกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบและระยะเวลาในการดำเนินการ

การนำเสนอแผนต่อประชาคมเมือง ในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 เพื่อนำเสนอผลการศึกษาดังแต่ต้นจนถึงร่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง เพื่อให้ที่ประชุมร่วมแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์แผนฯ ที่คณะผู้ศึกษาร่างขึ้นในที่ประชุม

หลังจากนั้น จัดดูงานระดับเมือง ครั้งที่ 2 การได้รู้จักและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน ก่อให้เกิดการประสานงาน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเมือง ชุมชนและที่อยู่อาศัย และสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยท้องถิ่น เพื่อนำมาบูรณาการร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

ผลการวิจัย

1. สถานการณ์ที่อยู่อาศัยในเมืองสมุทรสาคร

ในปี พ.ศ. 2551 จังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนที่อยู่อาศัยรวม 220,469 หลัง กระจายอยู่ในพื้นที่ศึกษาจำนวน 94,938 หลัง หรือร้อยละ 43 ของที่อยู่อาศัยทั้งจังหวัด ส่วนใหญ่มีการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณฝั่งขวาของแม่น้ำท่าจีน และเป็นบริเวณเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 82 ของ

ที่อยู่อาศัยทั้งพื้นที่ศึกษา นอกจากนี้พื้นที่ศึกษามีขนาดครัวเรือนเฉลี่ย 2.2 คน/หลัง โดยพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสมุทรสาคร มีขนาดความหนาแน่นครัวเรือนโดยรวมมากที่สุดกว่าพื้นที่อื่น เท่ากับ 4 คน/หลัง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความหนาแน่นของการอยู่อาศัยจากความหนาแน่นประชากรแล้ว พบว่าความหนาแน่นประชากรในพื้นที่ศึกษาเฉลี่ย 1,274 คน/ตร.กม. ประชากรส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวอย่างหนาแน่น บริเวณปากแม่น้ำท่าจีน โดยเฉพาะพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร ประกอบด้วยตำบลมหาชัย ท่าฉลอม และตำบลโกรกกราก มีการกระจุกตัวของประชากรรวมกันมากถึง 5,360 คน/ตร.กม. นอกจากนี้ยังพบการกระจุกตัวของประชากรตามแนวถนนสายหลัก โดยเฉพาะบริเวณฝั่งซ้ายของถนน ซึ่งเป็นฝั่งขาเข้ากรุงเทพมหานคร

ประเภทและรูปแบบที่อยู่อาศัย

จากการรายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2550 จังหวัดสมุทรสาคร มีที่อยู่อาศัยประเภทหลักๆ 4 ประเภท ส่วนใหญ่ร้อยละ 58 เป็นประเภทห้องแถว รองลงมาคือบ้านโดด ร้อยละ 31.4 และที่เป็นทาวน์เฮ้าส์ อีกร้อยละ 9.8 ส่วนที่เหลือเป็นห้องชุด ร้อยละ 0.7 มีลักษณะถือครองที่อยู่อาศัย โดยอยู่ในบ้านเช่ามากที่สุดร้อยละ 58 ส่วนผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน มีร้อยละ 31.4 นอกจากนี้เป็นการอยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าเช่า และเป็นเจ้าของบ้านในที่ดินเช่า มีสัดส่วนเท่ากัน คือ ร้อยละ 5 สำหรับวัสดุที่ใช้ก่อสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ร้อยละ 75 เป็นที่อยู่อาศัยประเภทตึก รองลงมาร้อยละ 14 เป็นวัสดุจากไม้ และอีกร้อยละ 11 เป็นที่อยู่อาศัยประเภทครึ่งตึกครึ่งไม้ สำหรับรูปแบบที่อยู่อาศัยสามารถดูได้จากภาพที่ 3

จากการวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (SWOT analysis) ช่วยให้ทราบภาพรวมของสถานการณ์การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย ดังนี้

จุดแข็ง (strength)

- 1) เป็นแหล่งรองรับการขยายตัวด้านที่อยู่อาศัย



ที่อยู่อาศัยดั้งเดิม



บ้านเดี่ยว



บ้านเดี่ยว



ที่อยู่อาศัยจัดสร้างโดยภาครัฐ



ที่อยู่อาศัยในอาคารตึกแถว



ทาวนเฮ้าส์

ภาพที่ 3: รูปแบบที่อยู่อาศัยที่สามารถพบเห็นได้ในเมืองสมุทรสาคร

และการจ้างงานอุตสาหกรรมจาก กรุงเทพมหานคร เนื่องจากอยู่ใกล้ กทม. (ห่างเพียง 25 กิโลเมตร)

- 2) มีระบบโครงข่ายทางถนน รถไฟ ทางน้ำที่สะดวกต่อการเดินทางและการขนส่งสินค้าเอื้อประโยชน์ในการพัฒนาเมือง
- 3) ที่ตั้งเป็นแหล่งธุรกิจที่สำคัญ ส่งผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจของเมืองดีทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามมา
- 4) แหล่งธุรกิจประมงขนาดใหญ่ของประเทศ และมีตลาดกลางซื้อขายสินค้าสัตว์น้ำ
- 5) มีความพร้อมการบริการด้านสาธารณสุข
- 6) มีแหล่งท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจหลากหลาย ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวชมธรรมชาติ เช่น ป่าชายเลนหลายแห่ง คลองพันท้ายนรสิงห์ เชื่อมไปเขตบางขุนเทียน แหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร ที่ อ.บ้านแพ้ว มี ดอกไม้ กล้วยไม้ ผลไม้ และแหล่งท่องเที่ยวเมืองเก่าท่าฉลอม โบราณสถานป้อมวิเชียรโชติก

7) แนวป่าชายเลนเพิ่มขึ้น ช่วยป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง และความเสียหายที่เกิดกับที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตร

8) มีผังเมืองรวมกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่

จุดอ่อน (weakness)

- 1) ที่ราบเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วม ที่มาจากอิทธิพลของน้ำทะเลหนุน ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี และมีความรุนแรงในพื้นที่ติดต่อกับอ่าวไทย
- 2) ปัญหาพื้นที่เสี่ยงภัย ทั้งพื้นที่น้ำท่วม พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำบาดาล และการทรุดตัวของแผ่นดิน ส่งผลกระทบต่ออาชีพและความเป็นอยู่ ในปัญหาด้านการเพาะปลูก ปัญหาการจัดการน้ำ เพื่อการอุปโภคและบริโภค และปัญหาการตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น
- 3) ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ การระบายน้ำ และการใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ที่รุนแรงมากขึ้น ขาดการวางแผนแก้ไขที่เป็นระบบส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความต้องการของประชาชนอย่างรุนแรงต่อไปได้

- 4) การพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็ว ได้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างสิ้นเปลือง โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตผู้คนในพื้นที่ ทั้งจากมลภาวะจากน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ชยะที่ต้องเร่งแก้ไขอย่างรวดเร็ว
- 5) ปัญหาขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เป็นระเบียบ และ ความขัดแย้งของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านความสิ้นเปลืองทรัพยากร การจราจร ชุมชนแออัด และการจัดสรรทรัพยากร แรงงานนอกระบบ และบริการทางสังคมที่ไม่ทั่วถึง ส่งผลต่อเนื่องต่อปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่ตามมา
- 6) ขาดกฎหมายที่มาดูแลกำกับ ควบคุมเรื่องหอพัก อพาร์ทเมนต์ ไม่มี zoning
- 7) พื้นที่จอดรถในเมืองไม่พอ
- 8) ไม่มีบริการขนส่งมวลชนในเมือง เช่น รถเมล์ หรือรถโดยสารสองแถวในเขตเมือง ถ้ามีจะลดปริมาณรถยนต์ส่วนตัวและเป็นการบริการคนในเมือง

2. ปัญหาการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

1) ปัญหาแผ่นดินทรุดและวิกฤตน้ำบาดาล เขตเทศบาลนครสมุทรสาครเป็นเขตวิกฤตน้ำบาดาลอันดับ 2 คือมีแผ่นดินทรุด 1-3 เซนติเมตรต่อปี และระดับน้ำบาดาลลดลง 2-3 เมตรต่อปี และเขตฝั่งเมืองรวมสมุทรสาครโดยรอบเทศบาลนครสมุทรสาครเป็นเขตวิกฤตน้ำบาดาลอันดับ 1 คือมีแผ่นดินทรุดมากกว่า 3 เซนติเมตรต่อปี และระดับน้ำบาดาลลดลงมากกว่า 3 เมตรต่อปี ผลของแผ่นดินทรุดนี้ทำให้สิ่งก่อสร้างต่างๆ มีการทรุดตัวและเกิดความเสียหายตามมาทั้งอาคาร ถนน สะพาน

2) ปัญหาน้ำท่วม พื้นที่เมืองสมุทรสาครตั้งอยู่ปากแม่น้ำท่าจีนติดกับอ่าวไทย ได้รับอิทธิพลจากการขึ้น-ลง

ของระดับน้ำทะเลโดยตรง ประกอบกับเป็นพื้นที่แผ่นดินทรุด จึงทำให้ปัญหาน้ำท่วมมีความรุนแรงขึ้นทุกปี อีกทั้งในพื้นที่เมืองมีสิ่งปลูกสร้างแผ่ขยายเกือบเต็มพื้นที่เมือง จึงทำให้ขาดแคลนพื้นที่รองรับน้ำท่วมในเมือง รวมทั้งพื้นที่คลองระบายน้ำสายรองและสายย่อยได้ตื่นขึ้นและถูกรุกล้ำด้วยสิ่งปลูกสร้างของชุมชน จึงเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำที่ท่วมตามปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ คือน้ำขึ้น-น้ำลง ซึ่งทำความยากลำบากในการอยู่อาศัย การเดินทางไปโรงเรียน และการประกอบอาชีพ ยังความเสียหายให้กับเศรษฐกิจของเมือง

3) ปัญหาความแออัดในเขตเทศบาลนครสมุทรสาครจากการเป็นศูนย์กลางหลักของจังหวัดในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นแหล่งงาน เนื่องจากมีสะพานปลาและโรงงานแปรรูปสินค้าประมง และอุตสาหกรรมอื่นๆ กระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก ประชากรในเมืองมีทั้งประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่เมืองสมุทรสาครและบริเวณใกล้เคียง และยังมีประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานในพื้นที่เมืองซึ่งประกอบด้วยแรงงานจากภาคต่างๆ ในประเทศไทยและแรงงานต่างด้าว ทำให้มีความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก เกิดการสร้างอาคารเพื่อเป็นแหล่งพักอาศัยให้กับแรงงานเหล่านี้ในรูปแบบต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งการแบ่งห้องให้เช่า จึงเกิดความเป็นอยู่ที่แออัดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ในเมือง

4) ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอย เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครยังไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยรวมของจังหวัด หน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองหรือจัดจ้างเอกชนดำเนินการ ทำให้มีพื้นที่ทิ้งขยะกระจายอยู่ทั่วไป และส่วนใหญ่ใช้วิธีเทกองทำให้ไม่ถูกสุขลักษณะ กับทั้งมีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก หากกำจัดโดยไม่ถูกวิธีอาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ (ดูภาพที่ 4)

3. ความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต

การประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต พิจารณาจากปัจจัย 3 ส่วน คือ

1) ความต้องการที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ซึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยโดยการย้ายที่อยู่อาศัยและซื้อบ้านหลังที่สอง คิดเป็นร้อยละ 7

2) ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการขยายตัวของประชากร

3) ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองอันเนื่องมาจากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่

กรณีเติบโตร้อยละ 7 ณ ปี พ.ศ. 2560 จะมีบ้านรวมทั้งสิ้น 231,907 หลัง โดยเพิ่มจากปี พ.ศ. 2551 ประมาณ 100,000 หน่วย (จาก 122,007 หลัง เป็น 231,907 หลัง) หรือประมาณ 10,000 หลังต่อปี

กรณีเติบโตร้อยละ 11 ณ ปี พ.ศ. 2560 จะมีบ้านรวมทั้งสิ้น 253,698 หลัง โดยเพิ่มจากปี พ.ศ. 2551 ประมาณ 130,000 หน่วย (จาก 123,006 หลัง เป็น 253,698 หลัง) หรือ ประมาณ 11,000 หลังต่อปี

ดังจะเห็นได้จากผลการวิเคราะห์ พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2560 จะมีจำนวนบ้านเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2551 (ในช่วง 10 ปี) ประมาณ 100,000-130,000 หน่วย ซึ่งจะใช้จำนวนหน่วยที่ได้นี้มาประมาณการจำนวนบ้านในแต่ละระดับรายได้ และคำนวณพื้นที่เพื่อรองรับต่อไป โดยมีการกระจายความต้องการของหน่วยที่อยู่อาศัยในแต่ละระดับรายได้ ดังตารางที่ 1

4. การคาดการณ์ขนาดพื้นที่ เพื่อรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต



ภาพที่ 4: แสดงสภาพปัญหาที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และบริการพื้นฐาน

ในการคาดการณ์พื้นที่รองรับความต้องการที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ. 2560 คณะผู้ศึกษาได้นำมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติมาใช้ในการกำหนดความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย โดยแยกตามประเภทที่อยู่อาศัย และในการกำหนดรูปแบบของที่อยู่อาศัย คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากระดับรายได้และความสามารถในการผ่อนชำระของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการประมาณราคาที่อยู่อาศัยและรูปแบบของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับแต่ละระดับรายได้ และได้นำมาตรฐานความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทที่กำหนดโดยการเคหะแห่งชาติ มาใช้ในการคำนวณขนาดพื้นที่สำหรับรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2560 ดังแสดงในตารางที่ 2

การวิเคราะห์หาความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคตด้วยการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (sieve analysis) และเทคนิค overlay technique ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับระดับรายได้ต่างๆ (ดังแสดงในภาพที่ 5)

5. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย เมืองสมุทรสาคร

5.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง

วิสัยทัศน์การพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ ภาพอนาคตที่เป็นเป้าหมายทางรูปธรรมของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองสมุทรสาคร เพื่อชี้้นำการพัฒนาให้เป็นไปอย่างมีทิศทาง

และมีความยั่งยืนในอนาคต การกำหนดวิสัยทัศน์นี้จึงต้องมีความสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 นโยบายแผนและโครงการในระดับภูมิภาคยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ภาคกลางตอนล่าง นโยบาย แผน และโครงการในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (เทศบาล) มาจนถึงระดับวางแผน จากผลการวิเคราะห์สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปัญหาและความต้องการที่อยู่อาศัย การวิเคราะห์สภาพพื้นที่ ข้อจำกัดและศักยภาพในการรองรับที่อยู่อาศัยในอนาคต และความต้องการของประชาคมท้องถิ่น วิสัยทัศน์จะให้ภาพอนาคตที่พึงประสงค์สำหรับเมืองสมุทรสาคร คือ “สมุทรสาคร – เมืองที่มีสภาพแวดล้อมน่าอยู่อาศัย น่าทำงาน และน่าเที่ยว”

5.2 ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง

การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระดับเมือง ดำเนินการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับกระบวนการได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ความมุ่งหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง จะมุ่งพัฒนา บ้าน – เมืองน่าอยู่ สู่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้สมุทรสาครเป็นเมืองที่มีความสมดุลของที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน มีที่อยู่อาศัยคุณภาพอย่างเพียงพอสำหรับทุกคนโดยทุกคน

2) วัตถุประสงค์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง เพื่อ

- ดำรงรักษาย่านพักอาศัยที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์
- ปรับปรุงฟื้นฟูย่านพักอาศัยที่ทรุดโทรมแออัด
- พัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้มีรายได้น้อย แรงงานให้มีความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน
- พัฒนาชุมชนใหม่ชานเมืองสำหรับผู้มีรายได้สูง และรายได้ปานกลาง
- พัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ น่าทำงาน น่าท่องเที่ยว

3) แผนยุทธศาสตร์พัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง ประกอบด้วย 8 แผนดังนี้คือ

- แผนอนุรักษ์ย่านพักอาศัยที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก)
- แผนปรับปรุง-ฟื้นฟูย่านพักอาศัยที่ทรุดโทรมแออัด (ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก)
- แผนการฟื้นฟูเมืองและที่อยู่อาศัยในปัจจุบันให้มีแวดล้อมที่ดี เหมาะสมกับการอยู่อาศัย ปราศจากมลพิษ (ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก)
- แผนการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย (ชุมชนวัดตึก ชุมชนใต้สะพาน ชุมชนริมคลอง)

ตารางที่ 1: แสดงจำนวนที่อยู่อาศัยที่ต้องการในอนาคตตามระดับรายได้

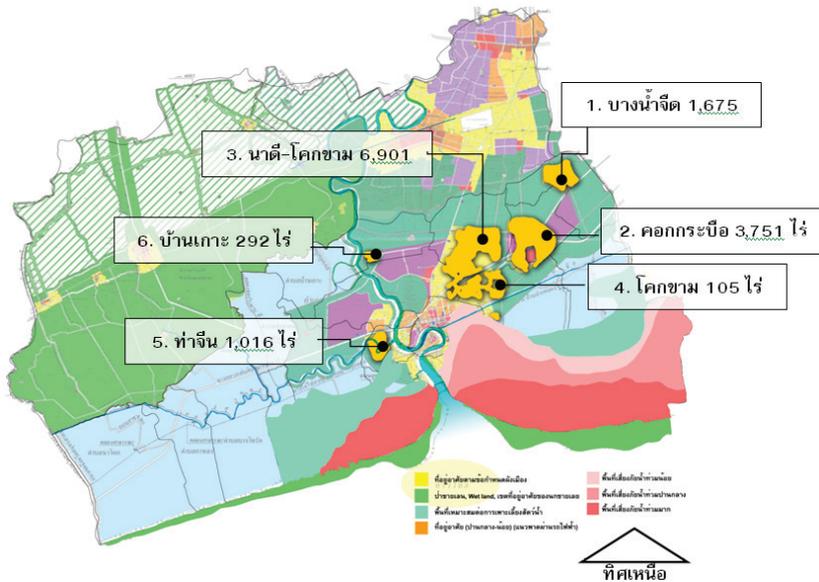
รายได้ต่อเดือน	ร้อยละ	จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยที่ต้องการในอนาคต	การครอบครองที่อยู่อาศัย
น้อยกว่า 5000 บาท	8.85	8,850	บ้านเช่า
5,001-10,000 บาท	71.2	71,200	บ้านเช่า
10,001-15,000 บาท	10.72	10,720	บ้านที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐไม่เกิน 4 แสนบาท
15,001-20,000 บาท	3.62	3,620	บ้านราคาไม่เกิน 1 ล้านบาท
20,001-25,000 บาท	1.12	1,120	บ้านราคาประมาณ 1- 1.5 ล้านบาท
25,001-30,000 บาท	3.12	3,120	บ้านราคา 1.5 - 2 ล้านบาท
มากกว่า 30,000 บาท	1.37	1,370	บ้านราคา 3 ล้านบาทขึ้นไป

ที่มา: ใช้ฐานรายได้ของปี 2553 ที่สำรวจพบในการแบ่งกลุ่ม

ตารางที่ 2: การประมาณการพื้นที่รองรับที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาคร พ.ศ. 2560 แบ่งตามระดับรายได้

รายได้ต่อเดือน	หน่วย	ความหนาแน่น (หน่วย/ไร่)	การครอบครองที่อยู่อาศัย	พื้นที่ (ไร่)	
				ชั้นต่ำ	ชั้นสูง
ก. น้อยกว่า 5,000 บาท	8,850	30-45	บ้านเช่า	197	295
ข. 5,000-1,000บาท	71,200	30-45	บ้านเช่า	1,582	2,373
ค. 10,000-15,000 บาท	10,720	25-40	บ้านที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ ไม่เกิน 400,000 บาท	268	429
ง. 15,000-20,000 บาท	3,620	20-30	บ้านราคาไม่เกิน 1,000,000 บาท	121	181
จ. 20,000-25,000 บาท	1,120	20-30	บ้านราคาไม่เกิน 1-1.5 ล้านบาท	37	56
ฉ. 25,000-30,000 บาท	3,120	8-10	บ้านราคาไม่เกิน 1.5-2 ล้านบาท	312	390
ช. มากกว่า 30,000 บาท	1,370	8-10	บ้านราคา 3 ล้านบาทขึ้นไป	137	171
รวมทั้งหมด	100,000			2,222	3,333

ที่มา: โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ ปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรสาคร, 2553.



ภาพที่ 5: พื้นที่รองรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

ที่มา: โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ ปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรสาคร, 2553.

- แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ชานเมือง เพื่อไม่ให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ลดการใช้พลังงานในการเดินทาง และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน
- แผนจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- แผนลดมลภาวะและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่
- แผนชุมชนเข้มแข็ง เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเสริมสร้างประชาคมให้มีสมรรถนะในการร่วมมือ แก้ไข วางแผนและจัดการที่อยู่อาศัยของตนเองได้

จากนั้นได้ดำเนินการจัดทำแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อทางจังหวัดและเทศบาลจะได้นำไปบูรณาการกับแผนจังหวัดและแผนเทศบาลต่อไป ตัวอย่างเช่น

แผนยุทธศาสตร์ลดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่

แผนยุทธศาสตร์ลดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ นี้ มีลำดับความสำคัญเป็นลำดับที่ 2 โดยเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม (เมื่อ 26 เมษายน 2553) เนื่องจากปัญหามลภาวะและปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นปัญหาพื้นฐานของเมืองและชุมชนในพื้นที่ศึกษา ซึ่งมีทั้งมลภาวะทางอากาศ กลิ่น ฝุ่นละออง จากโรงงานอาหารสัตว์ มลภาวะทางน้ำ อันเกิดจากกระบวนการแปรรูปผลผลิตประมงจากปลิง (โรงผลิตแปรรูปอาหารทะเลตั้งเดิม) และจากโรงงานแปรรูปอื่นๆ ที่ตั้งอยู่เป็นจำนวนมากในเมือง นอกจากนี้ก็มีมลภาวะทางเสียงจากเครื่องจักร ยานพาหนะ และมลภาวะทางสายตา ซึ่งเกิดจากป้าย กิจกรรมและสิ่งปลูกสร้างที่แออัด เพื่อให้เกิดการลดมลภาวะและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ จึงได้มีแผนงานดังต่อไปนี้

แผนระยะสั้น: ร่วมกันรณรงค์ลดมลภาวะ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของการลดมลภาวะ เพื่อร่วมกันวางแผนและดำเนินการลดมลภาวะอย่างมีประสิทธิภาพในทุกตำบลที่เกี่ยวข้อง

แผนระยะกลาง: การเสริมสร้างสมรรถนะ การจะลดมลภาวะให้ได้ผลจำเป็นจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ จึงต้องมีการฝึกอบรม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ให้มีความเข้าใจในวิธีการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

แผนระยะยาว: การจัดทำแผนฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองและชุมชน ทุกตำบลที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมกันดำเนินการลดมลภาวะและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจำเป็นจะต้องร่วมกันตัดสินใจกำหนด แผนงาน โครงการร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการลดมลภาวะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ น่าเที่ยว

แผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ย่านพักอาศัยที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

เมืองสมุทรสาครมีประวัติศาสตร์ยาวนานมาตั้งแต่เมื่อชาวจีนได้มาค้าขายและอพยพมาอยู่ที่บ้านท่าจีน (ท่าฉลอม) และสืบทอดการความเป็นเมืองสำคัญขึ้นโดยลำดับ จากการเป็นเมืองสาครบุรีในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ แห่งกรุงศรีอยุธยา และเปลี่ยนมาเป็น “เมืองสมุทรสาคร” ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของไทย คือท่าฉลอม ด้วยเหตุนี้จึงมีมรดกวัฒนธรรม ทั้งทางสถาปัตยกรรม ทั้งอาคารที่อยู่อาศัย ศาลเจ้า วัด ที่ประชุมจึงเห็นด้วยกับการมีแผนยุทธศาสตร์อนุรักษ์ย่านพักอาศัยที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยมีแผนงานดังนี้

แผนระยะสั้น: การร่วมกันสร้างฐานข้อมูล โดยที่พื้นที่เมืองเก่าและชุมชนที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์จะมีมรดกวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและนับวันจะถูกรื้อไป จึงควรที่จะทำการสำรวจบันทึกไว้ และ เพื่อกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก

แผนระยะกลาง: การเสริมสร้างสมรรถนะ สืบเนื่องจาก การอนุรักษ์ย่านพักอาศัยเป็นองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์-พัฒนาเมือง จึงสมควรที่จะมีการฝึกอบรมให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์-เพื่อฝึกอบรมท้องถิ่นและชุมชน ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกรากให้มีความเข้าใจในการอนุรักษ์-พัฒนาเมือง

แผนระยะยาว: การจัดทำแผนอนุรักษ์-พัฒนา ในการอนุรักษ์-พัฒนาเมืองจำเป็นจะต้องมีแผนเป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อกำหนดรักษา บ้าน อาคารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วิถีชีวิต และเพื่อพัฒนา ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว

บทสรุปและเสนอแนะ

1. แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองสมุทรสาคร และยุทธศาสตร์ต่างๆ รวมทั้งแผนระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมกันร่างมาเป็น

ระยะเวลาปีกว่านั้น จะเป็นแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ทางจังหวัดและเทศบาล ควรนำไปบูรณาการเข้ากับแผนจังหวัด และแผนเทศบาล เพื่อจะได้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองให้เกิดความน่าอยู่ น่าเที่ยวตามความต้องการของประชาคมทุกภาคส่วนต่อไปในอนาคต

2. การป้องกันไม่ให้เกิดชุมชนแออัดนั้นจะกระทำได้โดยทางเทศบาลนครสมุทรสาครทำการเร่งรัดปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ลดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ รวมทั้งการดำเนินการตามแผนปรับปรุงพื้นที่ย่านพักอาศัยที่ทรุดโทรม แออัด (ต.ท่าฉลอม ต.มหาชัย ต.โกรกกราก) และแผนการฟื้นฟูเมืองและที่อยู่อาศัยในปัจจุบันให้มีแวดล้อมที่ดี

3. กระบวนการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างโอกาส/สมรรถนะในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมให้กับชาวเมืองที่ได้ดำเนินมาแล้วนั้น ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือกันเป็นอันดีในกิจกรรมในวาระต่างๆ ที่ทางคณะผู้ศึกษาได้จัดขึ้นนั้น เพื่อไม่ให้พลังแห่งความร่วมมือนี้สลายไปทางจังหวัดและเทศบาลควรดำเนินการสานต่อในกิจกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมเมืองต่อไปในอนาคตอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

คุณทลทิพย์ พานิชภักดิ์ และคณะ. 2553. **โครงการการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และ แผนป้องกัน/แก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัด ปีงบประมาณ 2552: กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2 สมุทรสาคร.** กรุงเทพฯ: (ม.ป.ท.).

Ambrose, P. 1994. **Urban Process and Power.** London: Routledge.

Fainstein, S. S. 2003. **New Directions in Planning Theory.** 2nd ed. Oxford: Blackwell.

Healey, P. 1997a. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragment Societies.** Hampshire: Macmillan.

_____. 1997b. **An Institutional Approach to Spatial Planning, in Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe.** London: UCL Press.

_____. 2004. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragment Societies.** 2nded. Hampshire: Macmillan.

_____. 2003. **The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation.** 2nded. Oxford: Blackwell.

Hamdi, N. and Goethert, R. 1997. **Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice.** Hoboken, NJ. : John Wiley & Sons.

Kemp, R. L, ed. 1992. **Strategic Planning in Local Government: A Case Book.** Chicago, IL.: Planners.

Khakee, A. 1997. **Agenda-Setting in European Spatial Planning, in Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe.** London: UCL.

Rydin, Y. 2003. **Conict, Consensus, and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach.** Oxford: Oxford University Press.

Sager, T. 1994. **Communicative Planning Theory.** Aldershot: Avebury.

Sanoff, H. 2000. **Community Participation Methods in Design and Planning.** New York: John Wiley & Sons.

Taylor, N. 1998. **Urban Planning Theory Since 1945.** London: SAGE.