"กัมปุง"

อ. พรพจน์ สุขเกษม

"สาระของบทความเรื่องนี้เป็นการนำเสนอเรื่องราว นโยบาย มาตรการ ตลอดจนตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองของประเทศอินโดนีเซีย จากการไปร่วมสัมมนาเรื่อง TECHNIQUES AND TECHNOLOGY FOR HUMAN SETTLEMENT IN THE 80'S จัดโดย Eastern Regional Organiaztion for Planning and Housing (EAROPH) เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2525 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย"

ปัญหาที่เผชิญหน้าชุมชนเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศโลกที่สาม นับว่าเป็นวิกฤตการที่สำคัญ ประชากรในชุมชนเมืองเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชากรที่ว่างงานและการว่างงานแฝงยังมีอยู่ทั้งที่ได้พยายามสร้างงานเพิ่ม ระบบโครงข่ายของการจราจรได้รับการปรับปรุงแต่สภาพการจราจรกลับสับสนวุ่นวายมากขึ้น ที่อยู่อาศัยก็ถูกเร่งสร้างเพิ่มเช่นกัน แต่จำนวนประชากรที่จับจองที่ดินอย่างผิดกฎหมายก็เพิ่มตามไปด้วย แม้กระทั่งการจัดบริการระบบสาธารณานุกูล[1] และการบริการสาธารณะให้กับโครงการปรับปรุงและพัฒนาชุมชนเมืองก็ยังไม่พอเพียง จนในที่สุดทำให้เกิดความไม่สมดุลย์ในการจัดสรรงบประมาณ เทคนิควิทยาการการบริหาร ตลอดจนทรัพยากรระหว่างการทุ่มเทสิ่งเหล่านี้ให้กับชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชากรที่ยากจน

มีคำถามที่น่าสนใจว่าทำไมถึงเป็นเช่นนี้ มีสิ่งใดที่ผิดพลาดหรือเปล่า ในสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ได้มีการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยโดยสถาบันทางวิชาการ สถาบันการศึกษา และแม้แต่การช่วยเหลือในรูปที่ปรึกษาจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีมาตรการในการพัฒนาชุมชนเมืองในโลกที่สามได้อย่างเหมาะสม สิ่งเหล่านี้เกิดจากกลไกทางการเมืองที่ไม่พอเพียงที่จะจัดการกับปัญหาที่สลับซับซ้อน มันเป็นการขาดบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญงานหรือเปล่า มันเป็นการยุติธรรมหรือไม่ ที่จะตำหนิรัฐบาลที่รับภาระเรื่องนี้ภายใต้งบประมาณที่จำกัด หรือว่าจะไม่มีวิธีการใดในการที่จะหาคำตอบที่เป็นไปได้... คำถามต่าง ๆ เหล่านี้และคำถามอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ต้องทำให้ผู้บริหารหรือผู้วางนโยบายในประเทศโลกที่สามต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ[2]

จะเห็นได้ว่าในชุมชนเมืองใหญ่ ๆ นั้น มีปัญหาที่ต้องเผชิญมากมาย ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ–สังคม การเมืองการปกครอง การบริหาร ฯลฯ ในขณะที่มีการแก้ไขปัญหา แต่การณ์ก็

กลับปรากฏว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นก็ยังปรากฏอยู่ และบางครั้งก็ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก ซึ่งสภาพการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องค้นคว้าหาคำตอบกันต่อไป แต่จากรายงานการศึกษาค้นคว้าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองนั้น "ประชากร" เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาประการหนึ่ง ปัญหานั้นเกิดขึ้นทั้งในปริมาณและคุณภาพ ในประเทศโลกที่สามนั้นอัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก จนทำให้จำนวนประชากรรวมทั้งหมดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลให้เกิดปัญหาตามมาหลายๆ ประการ เหตุผลเพราะประชากรต้องมีการบริโภค อย่างน้อยที่สุดคือ ปัจจัยพื้นฐานทั้ง 4 และดูเหมือนว่าเรื่องของที่อยู่อาศัยจะเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้เรื่องอื่น ๆ เหมือนกัน ในประเทศเหล่านี้ซึ่งมีประชากรจำนวนมากที่ยังขาดแคลนอาหารและที่อยู่อาศัย ที่มีคุณภาพดีพอที่จะดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข นอกจากนั้นยังมีประชากรที่มีอายุน้อยเป็นอัตราส่วนมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด เช่น ในประเทศ Zaire 66% ของจำนวนประชากรมีอายุต่ำกว่า 24 ปี และในอนาคตถึงปี คศ. 2000 นั้น กลุ่มประชากรอายุระหว่าง 15–20 ปี คาดว่าจะมีเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในหลาย ๆ ประเทศ[3] ซึ่งทำให้สังคมต้องรับผิดชอบคนกลุ่มนี้ ปัญหาที่เกิดจากประชากรยังไม่หมดเพียงแค่นี้ยังเชื่อมโยงไปถึงเรื่องอื่นได้อีก เช่น การศึกษา ชีวิตความเป็นอยู่ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ

ในขณะที่เราขับรถหรือนั่งรถประจำทางไปประกอบภารกิจส่วนตัว ไม่ว่าจะไปทำงานธุรกิจ เรียนหนังสือ ท่องเที่ยว ฯลฯ ในเมืองของประเทศโลกที่สามจะเห็นลักษณะคล้าย ๆ กันได้ คือ สองข้างทางจะมีความเจริญทางด้านวัตถุอันเป็นผลมาจากการรับเอาเทคโนโลยีเข้ามา ถนนที่สวยๆ อาคารสำนักงานที่สูงเด่นตระหง่าน อาคารพาณิชย์ อาคารที่พักอาศัย อาคารชุด แฟลต อพาร์ทเมนต์ ซึ่งต่างก็พยายามแข่งขันกันในรูปแบบภายนอก เพื่อให้เป็นที่ดึงดูดใจ การประดับตกแต่งหน้าร้าน ไฟนีออน โฆษณาสินค้า ต้นไม้สองข้างทาง ร้านสรรพสินค้าใหญ่โตที่ผู้คนต่างก็เข้าไปเบียดเสียดกันด้วยจุดประสงค์ที่ต่างกันออกไป พอตกกลางคืนย่านต่าง ๆ ก็จะคึกคักไปด้วยกิจกรรมแห่งการท่องเที่ยวพักผ่อนยามราตรีผู้คนต่างก็หลั่งไหลมาจากที่ต่าง ๆ โลดแล่นไปกับบทเพลงแห่งราตรีกาล ตามถนนก็ขวักไขว่ไปด้วยผู้คนและแสงไฟจากรถรา ดูคึกคัก ซึ่งภาพเหล่านี้เมื่อพิจารณากันอย่างผิวเผินแล้วก็เป็นภาพที่งดงามประทับใจเหมือนกันศิลปของชีวิตทีเดียว

แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว นอกเหนือจากภาพต่าง ๆ ที่สวยงามดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีเมืองอีกเมืองหนึ่งซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่เบื้องหลังอาคารสูง ๆ ตึกรามบ้านช่องที่สวยงามเหล่านั้น เปรียบประดุจเงาที่ทอดอยู่เบื้องหลังตัวเรา ถ้าเราไม่กลับหลังไปมองก็ไม่มีโอกาสที่จะได้เห็น เงาอันนี้จะติดตามไปตลอดเวลาไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้เลย อันที่จริงเมืองอีกเมืองที่ซ่อนเร้นนี้ก็

ไม่ใช่สิ่งแปลกปลอมจากไหน แต่เป็นเมืองเดียวกันนั่นเอง แต่มีข้อแตกต่างอยู่ที่ว่าเป็นสถานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่รวมกลุ่มกันอยู่อย่างหนาแน่น บนพื้นที่อันกว้างใหญ่ไพศาลที่เป็นที่ตั้งของชุมชนเมืองจะมีแหล่งชุมชนสำหรับพักอาศัยในลักษณะเช่นนี้กระจัดกระจายเป็นกลุ่มอยู่ทั่วไป ส่วนมากจะตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ดินที่ตนเองไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น ตามที่ของรถไฟ ที่สาธารณะ ท่าเรือ หรือที่ที่ใกล้แหล่งงานอุตสาหกรรม สภาพที่เห็นได้ด้วยสายตาคือ สถานที่อันไม่น่าดู สกปรกรุงรัง เบียดเสียดแออัดไปด้วยผู้คนจำนวนมาก สภาพอาคารตลอดจนวัสดุที่ใช้ไม่ได้มาตรฐาน สุดแต่จะหาอะไรเอามาทำเป็นฝา หลังคาฯลฯ สภาพแวดล้อมที่ไม่ดีเต็มไปด้วยขยะสิ่งปฏิกูล น้ำเสีย เน่าเหม็น และอื่น ๆ สุดที่จะพรรณนา เหตุผลของการเกิดชุมชนเหล่านี้มีมากมายหลายประการ แตกต่างกันตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น แต่หลักการก็คือ ประเทศเกษตรกรรมส่วนมากมักจะประสบปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับจำนวนประชากรที่มากเกินไป พื้นที่ทำการเกษตรกรรมลดลง และอัตราความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา[4] ประชากรที่เพิ่มขึ้นมากมายเหล่านี้ต่างก็มุ่งเข้าในเมืองเพื่อหวังโอกาสที่ดีกว่าในการทำงานศึกษาต่อ หรือเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ที่ในชนบทไม่สามารถจะให้ได้ แต่ผู้คนเหล่านี้กลับกลายเป็นแรงงานที่ขาดทักษะเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การและกลไกที่สลับซับซ้อนในเมือง จึงถูกบีบคั้นด้วยสภาวะแวดล้อมทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถหาแหล่งพักพิงได้ตามใจปรารถนาจึงต้องขวนขวายเพื่อความอยู่รอด แหล่งชุมชนเหล่านี้จึงเกิดขึ้นมาและสืบลูกหลานแพร่กระจายออกไปและถูกบีบให้หนาแน่นยิ่งขึ้น เพราะไม่สามารถจะขยายพื้นที่ออกไปได้อีก

ปัญหาเหล่านี้ที่เกิดขึ้นก็ยังคงมีอยู่ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด และต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะกำจัดหรือแยกออกไปจากมหานครอันศิวิไลซ์ได้ มันเป็นช่องว่างระหว่างผู้มีอันจะกินในเมือง (Urban Elite) และผู้ยากจนในเมือง (Urban Poor) โดยแท้

Kumpungs (ชุมชนในลักษณะดั้งเดิม) ในกรุงจาการ์ต้า ประเทศอินโดนีเซียเป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจน มาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของดัทช์ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ เป็นส่วนหนึ่งของเมืองที่ไม่สามารถแยกออกได้ เพราะส่วนใหญ่เป็นชาวเมืองที่เติบโตมากับการพัฒนาเมืองในขณะที่อุปสงค์ของที่พักอาศัยตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกสบายต่าง ๆ ที่เหมาะสม ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนเมืองก็มีมากเกินกว่าอุปทานที่จะจัดสรรให้ได้ ประมาณว่า 20% ของประชากรอินโดนีเซียอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองและใน 20% นี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย[5] ที่กระจัดกระจายกันอาศัยอยู่ทั่วไปใน Kumpungs สภาพการอยู่อาศัยในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ เช่น

1. ความไม่เป็นระเบียบในชีวิตสังคม

2. สภาพความเป็นอยู่ต่ำและไม่มีคุณภาพเพียงพอ

3. สภาพที่พักอาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ

4. ระบบสาธารณานุกูลและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ

5. เป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง และสร้างความไม่เป็นระเบียบในเรื่องการใช้ที่ดินในเขตชุมชน

ปัญหาเหล่านี้ มีผลกระทบต่อตัวของตัวเอง ต่อผู้อยู่อาศัยอื่นในสภาพเดียวกัน ต่อชุมชนเมืองและการพัฒนาโดยส่วนรวม ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยมีนโยบายและมาตรการจากแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ฉบับที่ 3 ที่ได้ให้แนวทางไว้ 4 ประการคือ

1. การจัดสรรเคหะสถานให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย น้ำประปา การปรับปรุงสุขอนามัยสภาพแวดล้อม ซึ่งจะสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเกษตรประชากร การจัดสรรงบประมาณสินเชื่อ โอกาสในการทำงาน

2. บทบาทของชุมชนในการพัฒนาเรื่องการเคหะและระบบโครงสร้างพื้นฐานจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อที่จะให้ชุมชนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการก่อสร้างและเพิ่มปริมาณหน่วยพักอาศัยเพื่อให้มีสภาพที่ดีเพียงพอในการอยู่อาศัย

3. การจัดสรรเรื่องการเคหะ น้ำดื่ม และสภาพแวดล้อมที่ได้สุขลักษณะนั้น จะจัดให้กลุ่มชุมชนที่มีรายได้ต่ำเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีความต้องการเร่งด่วน

4. การปรับปรุง Kumpungs ในการตั้งถิ่นฐานในชุมชนเมืองนั้น จะกระทำในหลาย ๆ เมือง โดยเน้นเมืองหลวงของจังหวัด เมืองขนาดกลาง และขนาดเล็ก

การปรังปรุง Kumpungs นั้น มีหลักการพื้นฐานในการปรับมาตรฐานการดำรงชีวิตโดยอาศัยภาคปฏิบัติการซึ่งประกอบด้วยการปรับปรุงทั้งทางกายภาพ[6] และสังคม–เศรษฐกิจรวมกัน (Integrated Improvement) โดยมีเป้า (Target) อยู่ 3 ประการคือ

1. การพัฒนาโดยการให้แนวทาง คำแนะนำ ในอันที่จะเพิ่มความรู้ความเข้าใจตลอดจนทักษะเพื่อที่จะนำไปใช้ปรับปรุงคุณภาพของความเป็นมนุษย์

2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมถิ่นฐาน โดยพัฒนาระบบสาธารณานุกูล

3. การแนะแนวทางการลงทุน โดยพัฒนาผลผลิตและกิจกรรมในชุมชน

จากการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัตินั้น เพื่อให้การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ภาครัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเคหะ การสร้างเคหะสถานและเงินทุนเคหะการ ขึ้นมา 5 สถาบันดังนี้

1. National Housing Authority (BKPN) ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2517 มีหน้าที่วางนโยบายส่วนรวมของชาติเกี่ยวกับเรื่องเคหะการ และเป็นตัวประสานงานระหว่างกิจกรรมกระทรวงต่าง ๆ

2. National Urban Development Corporation (Perum Perumnas) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 เพื่อจัดหาและพัฒนาที่ดินในเขตชุมชนเมือง รวมทั้งการก่อสร้างเคหะชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย และโครงการให้ที่และบริการ (Sites and Services) ทั่วประเทศ

3. National Mortgage Bank ในปี พ.ศ. 2518 ธนาคารออมสินของรัฐบาล (Bank Tabung an Negara หรือ BTN) ได้ปรับโครงสร้างใหม่เพื่อที่จะรับผิดชอบเรื่องการเงินที่เกี่ยวกับการจำนอง ซึ่งแต่ก่อนนั้น อินโดนีเซียยังไม่มีระบบแบบนี้แท้จริง ยกเว้นการให้กู้ยืมเงินระยะสั้น

4. Offices of The Junior Minister of People Housing ในปี 2520 ท่านประธานาธิบดีได้อนุมัติให้จัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมาเพื่อประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้อง และเกี่ยวเนื่องกับการเคหะ

5. Housing Mortgage Corporation (P.T. Papan Seja Tera) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2523 เพื่อที่จะให้เงินจากการจำนองแก่กลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าปกติ องค์กรใหม่ทางการเงินซึ่งเป็นองค์การกึ่งรัฐบาลแห่งนี้ ได้รับการสนับสนุนจากทั้งในและนอกประเทศ

รัฐบาลได้พยายามที่จะให้สถาบันทั้ง 5 นี้ ร่วมกันประสานงานในการจัดการแก้ปัญหาเรื่องที่พักอาศัยของประชาชน โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและลำดับการประสานงาน (ตามตารางที่ 3) โดยตั้งเป้าหมายไว้ว่า กลุ่มที่จะได้รับการสนับสนุนโดยตรงทางด้านการเคหะคือกลุ่มประชากรที่มีรายได้ใน เปอร์เซนต์ไตล์ที่ 20–80 หรือเทียบเท่ากับเงินเดือนของข้าราชการ โดยที่ Perum Perumnas ได้วางแบบมาตรฐานไว้ตามกำลังการผ่อนชำระ คือ ขนาดแปลง

1. Sub-Core House มีขนาด 15 ตารางเมตร ขนาดแปลงที่ดิน 60 ตารางเมตร
2. Core House ขนาด 21 ตารางเมตร ขนาดแปลงที่ดิน 90 ตารางเมตร
3. บ้านพักอาศัยราคาถูก มีขนาดตั้งแต่ 33–70 ตารางเมตร ขนาดแปลงที่ดิน 90–200 ตารางเมตร

การให้ที่และบริการ (Sites and Services) สำหรับกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงกว่าในข้อ 1.–3. นอกจากนั้นยังมีโครงการปรับปรุงและยกระดับ Kumpungs (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) โดยใช้วิธีการ การพัฒนาแบบผสมผสาน

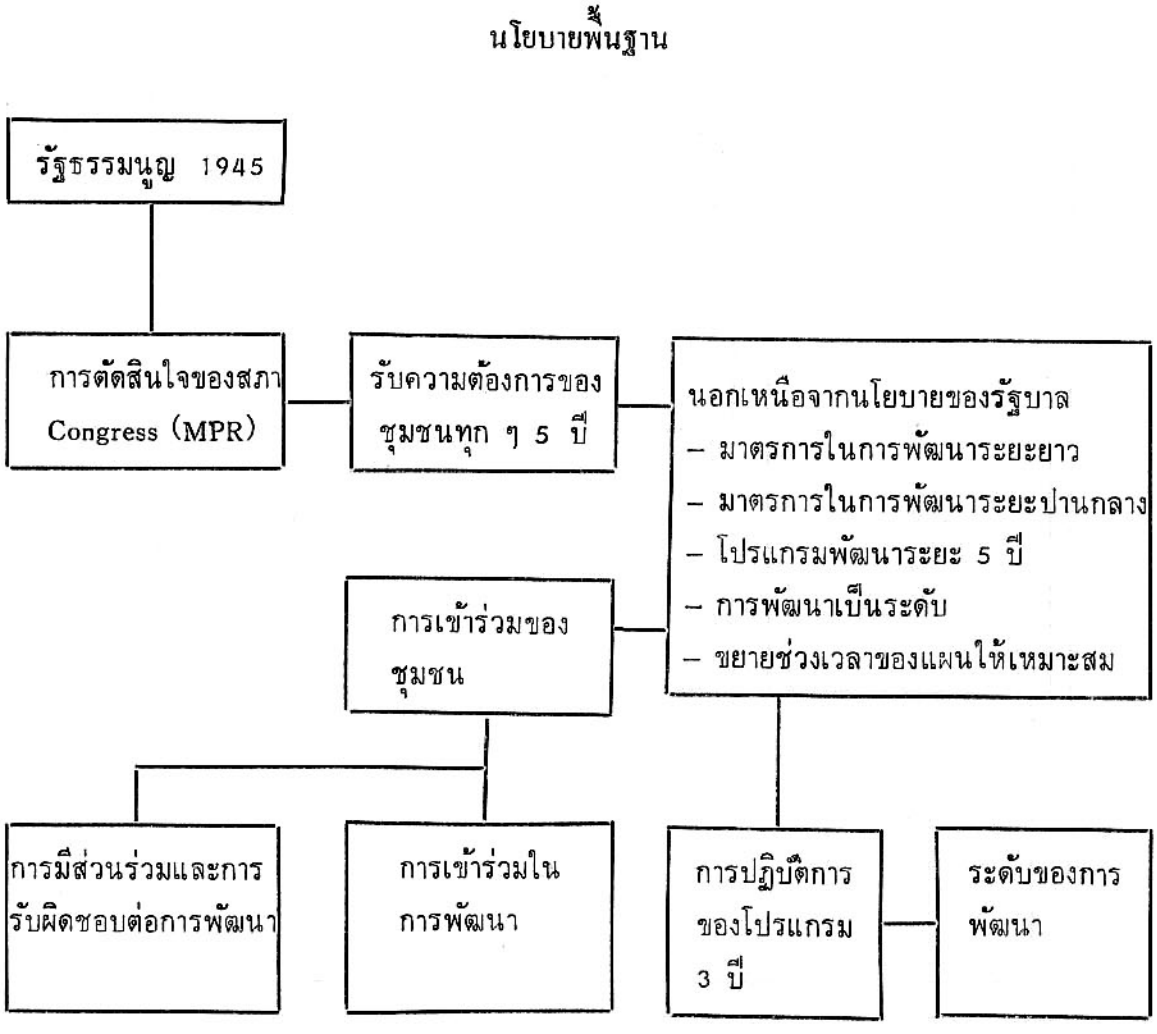
แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าภาครัฐบาลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาจะได้พยายามทุกวิถีทาง แต่ก็มักจะพบว่า ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยภายในชุมชนเมืองไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้เช่นเดียวกับชุมชนเมืองใหญ่อื่น ๆ ในโลกประเทศที่สาม ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากสาเหตุหลาย ๆ ประการ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนหลายประการ และเกิดจากการพัฒนาตัวของชุมชนเมืองเอง ซึ่งไม่สามารถจะเยียวยารักษาสภาพการณ์นี้ได้

ดังนั้นความต้องการทางด้านที่พักอาศัยจึงยังคงมีมาก และเพิ่มอยู่ทุกขณะ และโครงการที่ได้จัดทำไปแล้วก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ถ้าพิจารณากันอย่างเป็นธรรม ยังมีสิ่งที่เกิดขึ้นจากการที่คาดคะเนไปไม่ถึงอีกมาก ถึงแม้จะได้มีการคิดไว้อย่างรอบคอบแล้ว เป็นต้นว่า ภาพของหญิงชราและเด็กที่อยู่หลังซี่ลูกกรง ภายในสลัมแห่งหนึ่งที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว ทำให้บางคนเกิดจินตนาการ ไปได้ว่า เขาได้รับคุณค่าแห่งการเกิดมามีชีวิตเป็นมนุษย์มากน้อยเพียงใด และอีกหลายสิ่งหลายอย่างที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในหน่วยเล็ก ๆ ที่เป็นครอบครัว อันอาจจะส่งผลกระทบในทางไม่ดีต่อหน่วยใหญ่ ๆ อย่างเช่นสังคมก็ได้

ในปัจจุบันได้มีการยอมรับสภาพความเป็นจริงกันมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น โครงการปรับปรุงสลัมเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น แทนการรื้อล้างซึ่งไม่เป็นสิ่งที่ปรารถนา เป็นต้นแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามในกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้นยังมีข้อพิจารณาเสนอแนะด้านนโยบายโดย William S.W.Lim ที่อาจจะนำไปพัฒนาได้ให้เหมาะสมกับพื้นที่เฉพาะแห่ง[7] ได้แก่

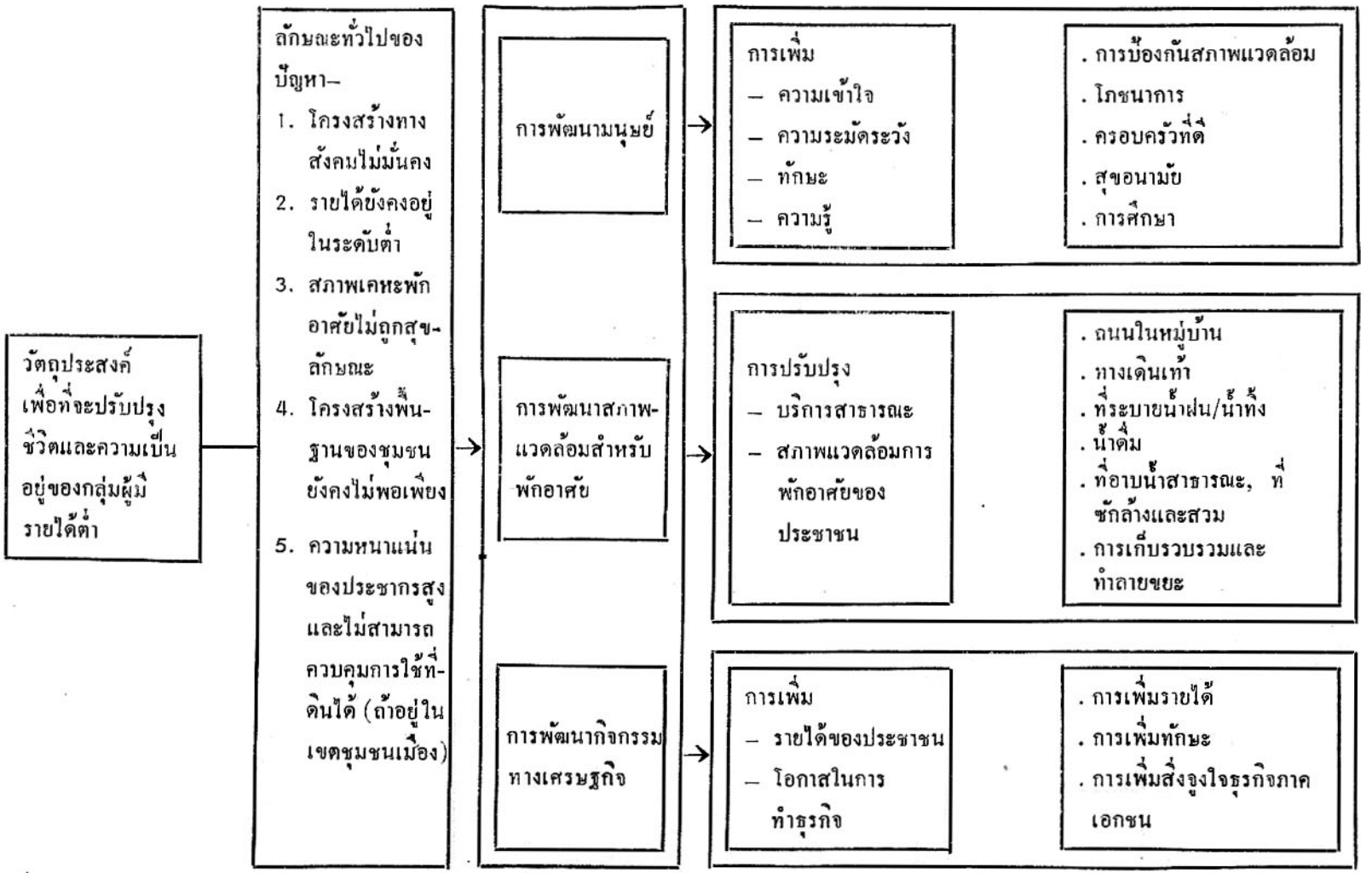
1. ระบบการได้มาซึ่งที่พักอาศัย
2. ทรัพยากรที่มีอยู่และจัดหาได้
3. การกำหนดมาตรฐานของที่พักอาศัย
4. เทคโนโลยีและวัสดุในการก่อสร้างอาคาร
5. อาคารสูง/อาคารเตี้ย
6. สลัมและผู้จับจองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

แผนภาพที่ 1 แสดงนโยบายพื้นฐานของรัฐบาล



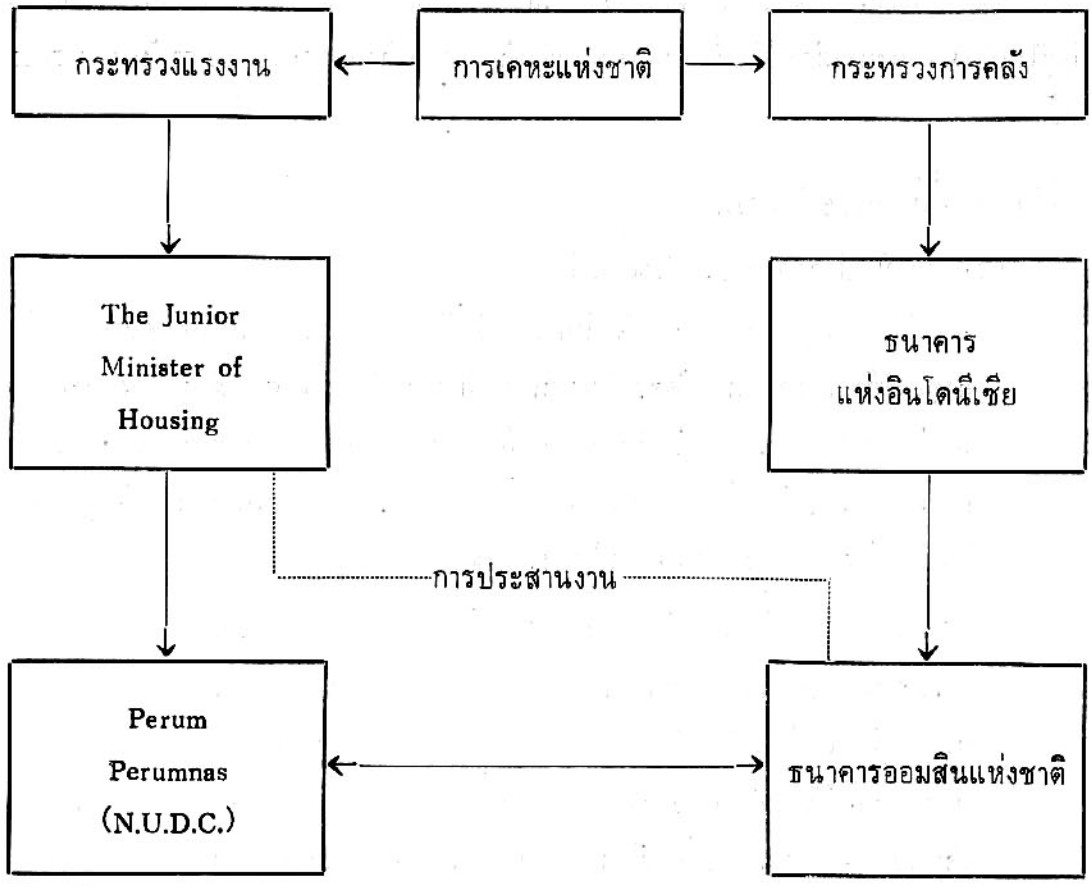
ที่มา : Kumpung Development Programme

แผนภาพที่ ๒ แสดงการปรับปรุง Kumpungs แบบผสมผสาน (Integrated Improvement)



ที่มา : Kumpung Development Programme

แผนภาพที่ 3 แสดงการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเคหะ



หมายเหตุ : N.U.D.C. คือ National Urban Development Coporation

ที่มา : N.U.D.C., *Annual Report 1980/81*

1. ระบบการได้มาซึ่งที่พักอาศัย

โดยพื้นฐานทั่วไปแล้ว ระบบการได้มาซึ่งที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยมี 3 ระบบ คือ

- โดยภาครัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณ การจัดการและผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำมั่นของผู้นำทางการเมือง ประกอบด้วยการไม่คอรัปชั่นของข้าราชการ
- โดยภาคเอกชน สามารถที่จะเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในเรื่องนี้ ได้ทั้งทางด้านการเงิน ทางด้านเทคนิคและประสบการณ์ในด้านการจัดการ โดยได้รับการกระตุ้นจากองค์การที่เกี่ยวข้องและเหมาะสม

– โดยตัวบุคคล ในการที่จะสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและได้ผล

แต่ละประเทศควรตัดสินใจเลือกใช้วิธีการและระบบที่เหมาะสมในการจัดหาบ้านให้กับคนจนที่อยู่ในเมือง ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องเป็นจริงได้ ภายใต้งบประมาณและกำลังคนในระยะเวลานั้น ๆ

2. ทรัพยากรที่มีอยู่และจัดหาได้

ทรัพยากรนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

– พื้นที่ดิน ซึ่งอุปทานของพื้นที่ดินไม่ควรจะจำกัด แม้กระทั่งในพื้นที่ที่ขาดแคลน เช่น สิงคโปร์ก็ยังสามารถที่จะจัดสรรพื้นที่ดินเพื่อกิจการนี้ได้ เหตุผลสำคัญบางประการที่ทำให้พื้นที่ดินที่จะเอามาใช้ไม่เพียงพอ ก็คือการครอบครองโดยเอกชน และการขาดความสามารถขององค์การที่เกี่ยวข้องที่จะสร้างระบบสาธารณานุกูลที่จะเข้าถึงพื้นที่ดินในส่วนต่าง ๆ ของชุมชนเมืองทำได้สะดวกขึ้น

– ความชำนาญทางด้านเทคนิคและการจัดการซึ่งขาดแคลนมากในประเทศโลกที่สาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้มีผลต่อคุณภาพของผลงาน และทำให้เพิ่มค่าลงทุนด้วย ในขณะเดียวกันผู้มั่งมีในเมืองก็คงไม่เข้าใจถึงความต้องการคนยากจนในเมืองเช่นกัน ปัญหานี้สามารถจะแก้ไขได้โดยโครงการบ้านแบบช่วยตัวเอง (SELF–HELP) สำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยองค์การที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือทางด้านการเงินและเทคนิค

– การเงิน ซึ่งน่าจะให้ความสนใจกับระบบ "แชร์"[8] ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินในระยะสั้นโดยระบบนี้จะสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมโดยภาครัฐบาล และนำไปใช้ในชุมชนขนาดเล็ก ๆ ที่อยู่ในโครงการ "ช่วนเหลือตนเอง" ได้อย่างดี

3. การกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัย

ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคาดไม่ถึง คือ การพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของที่พักอาศัย เช่น พื้นที่อาคาร ขนาดห้อง และความหนาแน่น ซึ่งแน่นอนว่าการกำหนดเกณฑ์นี้มีผลจากอิทธิพลแนวความคิดของชนชั้นกลาง และจากประเทศตะวันตก ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาตรฐานต่าง ๆ ซึ่งอาจจะ "เกินความจำเป็น" สำหรับประเทศในโลกที่สาม แนวทางที่จะแก้ปัญหานี้ได้ก็คือ ควรจะเลิกความเชื่อแนวความคิดข้างต้นและกลับไปพิจารณาถึงสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็นจริงๆ กับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. เทคโนโลยีและวัสดุในการก่อสร้าง

แนวความคิดในเรื่องนี้ก็ได้แก่การนำเอาวัสดุก่อสร้างในท้องถิ่นมาใช้ให้มากที่สุด เป็นต้นว่าไม้ไผ่ อิฐ หรือแม้กระทั่งการสร้างผ่าผนังด้วยโคลนแล้วเสริมแรงด้วยไม้ไผ่ ถ้าจำเป็นจริง ๆ ในขณะเดียวกันก็พยายามลดการใช้วัสดุพวกซีเมนต์ เหล็ก และอุปกรณ์อาคารต่าง ๆ ที่อาศัยเทคโนโลยีอีกระดับหนึ่ง

การพัฒนานำเอาพลังงานธรรมชาติมาประกอบ ก็ควรจะเป็นสิ่งที่สนับสนุน เช่น พลังแสงอาทิตย์ พลังลม หรือ แก๊ซจากมูลสัตว์ มาใช้ในการให้แสงสว่าง ความร้อน การทำอาหาร การเลือกใช้วัสดุพื้นบ้าน และเทคโนโลยีที่เหมาะสม จะทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนในการสร้างเคหะชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้มากทีเดียว

5. อาคารสูง/อาคารเตี้ย

เป็นที่ยอมรับกันว่าอาคารสูงนั้นเหมาะกับประเทศที่มีพื้นที่จำกัด เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง ส่วนในประเทศโลกที่สามอื่น ๆ นั้น ยังมีพื้นที่ดินพอเพียง (ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น) จึงเหมาะสมกับอาคารเตี้ยมากกว่า ด้วยเหตุผลคือ การก่อสร้างทำได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่ต้องการเทคโนโลยีสมัยใหม่มากนัก ไม่ต้องการทักษะระดับอาชีพ สามารถใช้แรงงานที่ไม่ทักษะได้มาก ประหยัดวัสดุอุปกรณ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ และประการสุดท้าย เหมาะกับโครงการแบบช่วยเหลือตนเอง นอกจากเหตุผลดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีผลดีทางด้านสังคม เช่น มีบริเวณบ้านที่เป็นพื้นดินส่วนหนึ่งสำหรับเป็นสถานที่พักผ่อนของครอบครัว ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อาคารเตี้ยเหมาะกว่าอาคารสูง

6. สลัมและผู้อยู่อาศัยผิดกฎหมาย

คงต้องยอมรับกันว่าสลัมและผู้อยู่อาศัยบนที่ดินของคนอื่นอย่างผิดกฎหมายภายในชุมชนเมืองจะต้องมีอยู่ต่อไป การรื้อล้างไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เพราะผู้ที่อยู่อาศัยในแหล่งเหล่านี้ก็จะต้องต่อสู้ทุกวิถีทางเพื่อความอยู่รอดและในที่สุดก็จะสร้างปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นมาอีก สิ่งเหล่านี้ไม่ควรจะพิจารณาในแง่กฎหมาย เพราะเป็นเรื่องการขัดแย้งกันทางด้านสังคม คนเหล่านี้ควรจะมีสิทธิที่จะอยู่ต่อไปองค์การของรัฐควรจะยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยให้ความสนใจและความสำคัญกับคนยากจนก่อน มิใช่ให้ความสำคัญกับเจ้าของที่ดิน ถ้าเป็นไปได้พื้นที่ดินควรจะได้รับการดูแลในฐานะโภคทรัพย์ของทุก ๆ คนในชุมชน ที่จะนำมาใช้สอยให้เหมาะสมกับแนวความคิดนี้ เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีโครงการปรับปรุงสลัมและชุมชนที่อยู่กันอย่างผิดกฎหมาย โดยสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเข้าไป เพื่อให้การดำรงชีวิตสะดวกสบายขึ้นซึ่งแน่นอนว่าผลทางด้านกายภาพได้รับการ

ปรับปรุง แต่ผลทางด้านอื่น ๆ เช่น สังคม ยังไม่มีใครกล่าวถึงอย่างชัดเจน แต่สิ่งที่ควรระวังอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อปรับปรุงพื้นที่เหล่านี้ให้ดีขึ้นแล้ว เจ้าของที่ดินก็มักจะใช้วิธีการทางด้านกฎหมายในอันที่จะผลักดันผู้คนเหล่านั้นให้ออกไป และก็เข้าครอบครองเสียเอง จึงควรจะหาทางป้องกันและแก้ไว้ด้วย

ถึงแม้ว่าจะมีสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง ที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาเรื่องที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองประเทศอินโดนีเซีย ก็เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แนวความคิดในการแก้ไขปัญหา มาตรการในการปฏิบัติ ความสำเร็จและข้อบกพร่องซึ่งในประเทศโลกที่สามด้วยกัน สามารถนำไปใช้เป็นข้อคิดและพัฒนาต่อเพื่อประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีปัญหาคล้ายกัน

การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้มิใช่ของง่าย จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ ประการเข้าช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กระนั้นก็ดีก็ยังไม่สามารถทำให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการที่ให้รัฐบาลรับภาระแต่ผู้เดียวก็ไม่ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ ส่วนเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องก็มุ่งหวังกำไรมากเกินไป ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐบาลและเอกชนจะเข้าร่วมมือกันสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น บางทีโครงการช่วยเหลือตนเอง (ซึ่งไม่ใช่ความคิดใหม่) อาจจะเหมาะสมกับสภาวะการณ์อย่างประเทศในโลกที่สามก็ได้ เพื่อที่ว่าในอนาคตจะได้มีสภาพที่น่าปรารถนามากกว่าในปัจจุบัน

เชิงอรรถ

1. ระบบสาธารณนุกูลในที่นี้หมายถึงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
2. Lim, S.W. *An Alternative Urban Strategy*. Singapore:Urasia Press, 1980, pp. 3–4.
3. Bijlani, H.U *Urban Social Facilities*. New Delhi : Modern Printers, 1982, p.1.
4. Marzuki Usman. *Financing and Management of Housing For the People in Indonesia*. Congress on 8th Earoph. Jakarta, 1982.
5. Diterbitkan Oleh. *Kumpung Improvement Programme*. 1982, p. 11.
6. กายภาพในที่นี้ได้แก่การปรับปรุงถนน ทางเดิน อาคาร ระบบระบายน้ำ ฯลฯ
7. เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวางนโยบายที่ Lim. ได้เขียนไว้ให้หนังสือ An Alternative Urban Strategy ผู้เขียนบทความก็มิได้เห็นคล้อยตามไปทั้งหมดแต่แนวความคิดอันนี้ก็เป็นส่งที่ควรพิจารณา
8. Lim. มิได้ให้ชื่อระบบนี้ แต่ผู้เขียนบทความนึกถึงระบบแชร์ในบ้านเราซึ่งมีหลักการเหมือนกัน เริ่มตั้งแต่การส่งแชร์ การเปียแชร์ โดยใครที่ให้ดอกเบี้ยสูงที่สุดก็จะได้แชร์กองกลางไป

บรรณานุกรม

Direktorat Jenderal Cipta Karya, *Kampung Improvement Programme.* Peburi, 1982.

National Urban Development Corporation. *Annual Report 1980/81.*

BiJlani, H.U. *Urban Social Facilities.* New Delhi ; Modern Printers.

Lim, S.W. *An Alternative Urban Strategy.* Singapore : Urasia, 1980.

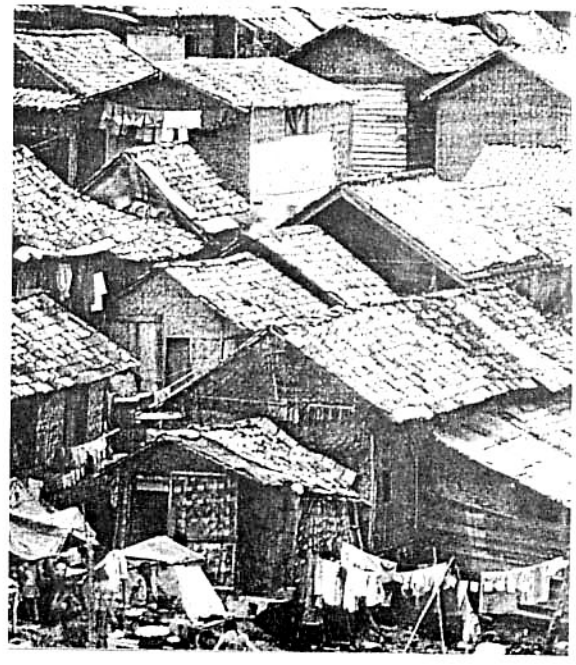
Directorate General of Housing, Building, Planning, And Urban Development. *Papers 8th Earoph Congress.* Jakarta : 1982.



รูปที่ 1 อาคารสมัยใหม่ท่ามกลางการตั้งถิ่นฐานแบบดั้งเดิม (KUMPUNG)



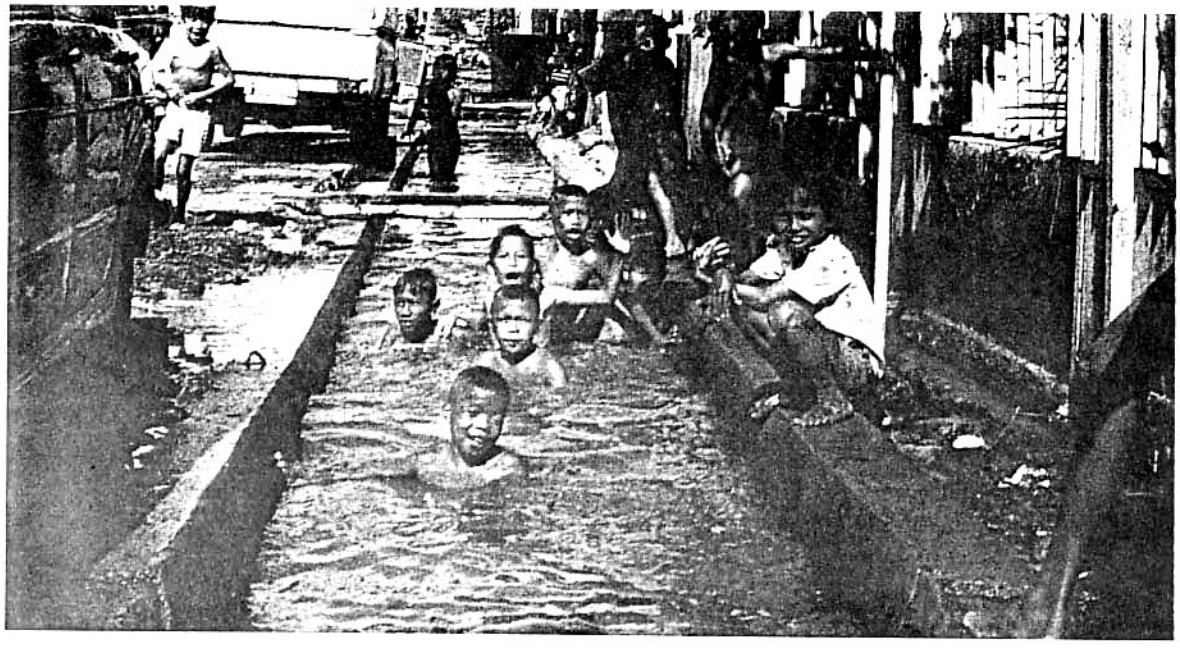
รูปที่ 2 อาคารเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะต่อเติมให้สูงขึ้นไปอีกซึ่งอาจจะเป็นอันตรายได้



รูปที่ 3 KUMPUNG แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นของที่พักอาศัยและวัสดุก่อสร้างที่คุณภาพไม่ดีและไม่เหมาะสม



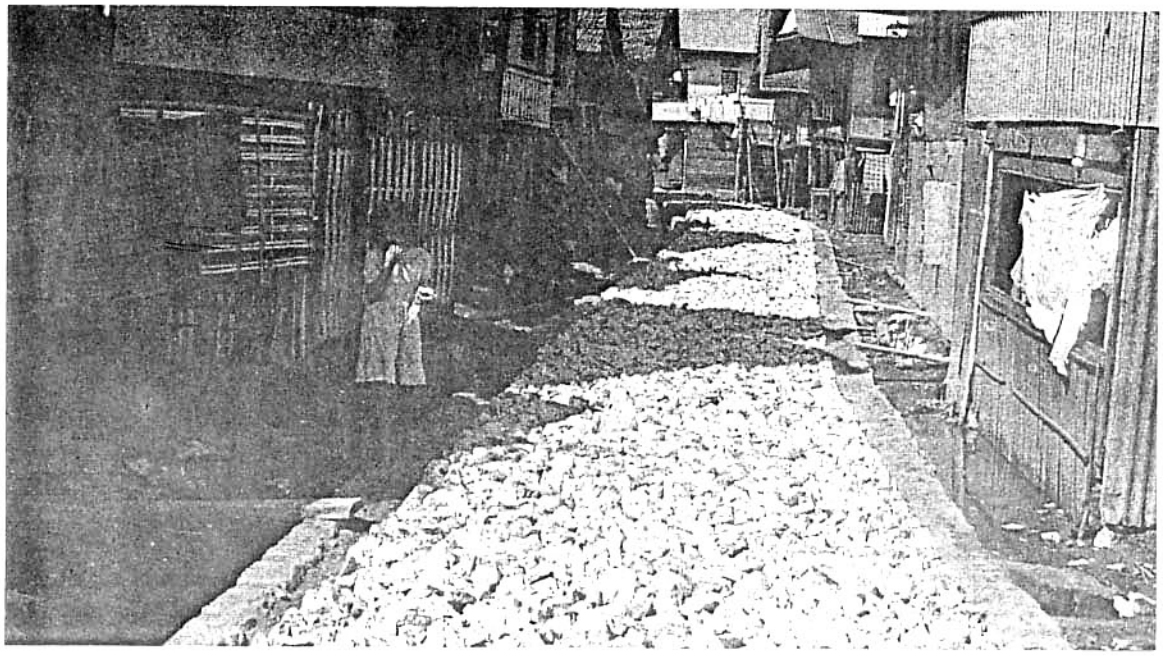
รูปที่ 4 สภาพแวดล้อมเดิมของ KUMPUNG ที่ไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัย



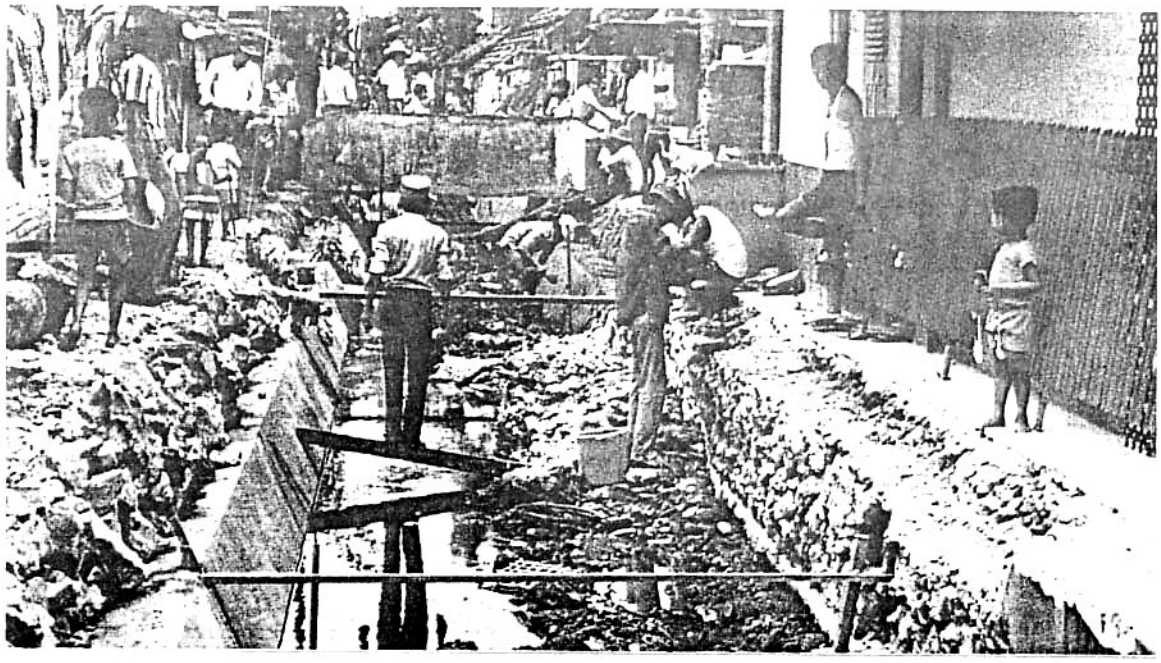
รูปที่ 5 เด็ก ๆ เหล่านี้ควรจะมีน้ำที่สะอาดและสนามเด็กเล่นที่เหมาะสม



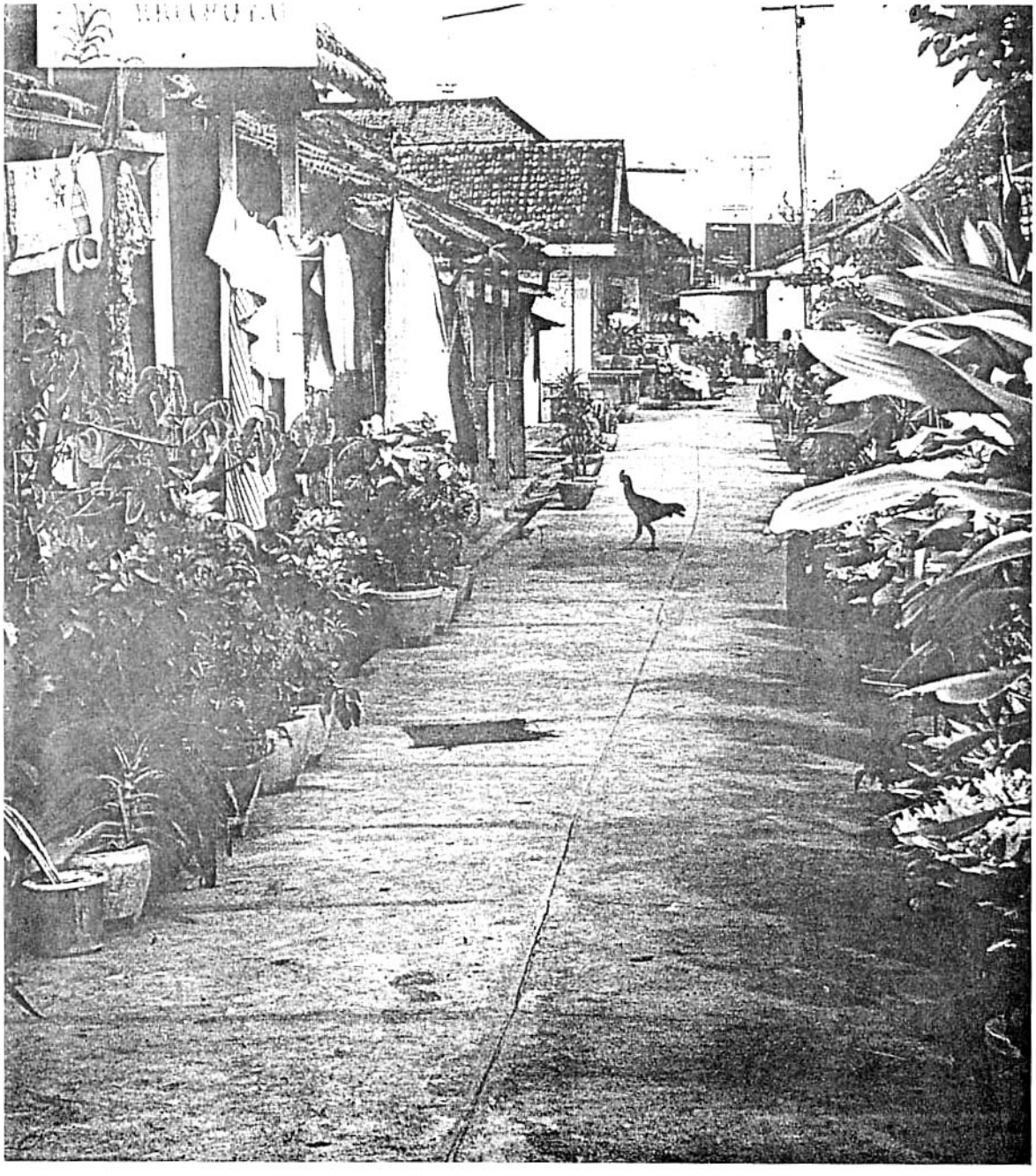
รูปที่ 6 สภาพเส้นทางการเข้าถึง KUMPUNG ซึ่งต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น



รูปที่ 7 ทางเดินเท้าขณะกำลังก่อสร้าง



รูปที่ 8 การก่อสร้างทางระบายน้ำภายใน KUMPUNG



รูปที่ 9 ประชาชนร่วมกันสร้างบรรยากาศที่สดชื่น ภายในชุมชน



รูปที่ 10 สภาพทางด้านกายภาพบางส่วนของ KUMPUNG ภายหลังการปรับปรุง



รูปที่ 11 ภายใน KUMPUNG นั้นประชากรส่วน ใหญ่ที่พบเห็นได้ง่ายและมากที่สุดคือเด็ก



รูปที่ 12 ถึงแม้ว่าสภาพทางด้านกายภาพของ KUMPUNG จะได้รับการปรับปรุงแล้ว แต่สภาพทางด้านสังคมของผู้อยู่อาศัยโดย เฉพาะอย่างยิ่งเด็ก ๆ ควรจะได้รับการดูแลเอาใจใส่และแก้ไขให้เหมาะสมด้วย



รูปที่ 13 เด็กที่ใช้ชีวิตส่วนหนึ่งอยู่หลังลูกกรงภายในพื้นที่อันจำกัด สภาพเช่นนี้อาจจะส่งผลให้พัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาด้อยลงไปก็ได้



รูปที่ 14 หญิงชราภายใต้ชายคาเดียวกัน