

ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”

POLICY SUCCESSES AND FAILURES:

“WATERSIDE HOUSING DEVELOPMENT PROJECT”

มธุลีห์ โยคี

MATULEE YOKEE

ประพนธ์ สหพัฒนา

PRAPON SAHAPATTANA

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

NATIONAL INSTITUTE OF DEVELOPMENT ADMINISTRATION

กรุงเทพมหานคร

BANGKOK

รับบทความ : 24 ธันวาคม 2563 / ปรับแก้ไข : 8 มกราคม 2564 / ตอรับบทความ : 8 กุมภาพันธ์ 2564

Received : 24 December 2020 / Revised : 8 January 2021 / Accepted : 8 February 2021

บทคัดย่อ

โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการรुकล้ำคลองสาธารณะ ปัญหาน้ำท่วมในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปรับปรุงที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนริมคลอง แต่ด้วยปัจจัยหลายประการทั้งปัจจัยด้านนโยบายที่ขาดความต่อเนื่องและความชัดเจน ปัจจัยด้านผู้นำชุมชนที่ขาดทักษะและความเข้าใจด้านการบริหาร ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมายที่ขาดความเข้าใจในผลได้และผลเสียจากนโยบายหรือมีทัศนคติไม่ดีต่อนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งขาดความร่วมมือในการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้คัดค้านโครงการ รวมถึงปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงานซึ่งขาดความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานก่อสร้างและการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้าง จึงทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ ผู้เขียนจึงมีข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะ ดังนี้ 1) หน่วยงานกำกับควบคุมต้องติดตามความก้าวหน้าของโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการ และช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน 2) เสริมสร้างทักษะและภาวะผู้นำให้แก่ผู้นำชุมชนซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ 3) เสริมสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มที่ และดำเนินการภายในกรอบเวลาที่วางแผนร่วมกัน 5) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของคนในชุมชน เรื่องการบริหารสัญญา งานบัญชี และงานก่อสร้าง สำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะในอนาคตควรมีการวิเคราะห์ ผู้มีส่วนได้เสีย สภาพปัญหา และบริบทต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อนำมากำหนดแนวทางหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการลดหรือขจัดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น อันจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ, การพัฒนาที่อยู่อาศัย, ความสำเร็จ, ความล้มเหลว

ABSTRACT

“Waterside Housing Development Project” is a policy aimed at solving the problem of the housing encroachment along canals and the flood problems, the housing improvement and developing the quality of life of people in communities along the canal at the same time in Bangkok. But many factors, including first, policy factors which are discontinuous and nebulous, second, leader factors who lack skills in and knowledge of management, third, target group factors which lack an understanding of the effects and disadvantages of the policy or have a bad attitude, fourth, relevant agencies factors for which there is no legal action against opposition parties, and fifth, that lack knowledge of construction management and contract management, make the policy unsuccessful. That, the following recommendations: 1) The regulator must continually monitor the project’s progress to find the solutions that arise during the implementation and in order to have clear operational guidelines; 2) It is necessary to build skills and leadership of the community leaders who are the main driving forces of the project; 3) It is necessary to strengthen understanding and acceptance from the target group, including strictly enforcing the law; 4) The relevant agencies must perform their duties fully and execute their performance within the time frame; and 5) The regulator must strengthen the participation and understanding in the community about contract management, accounting and construction work. For future, policymakers should conduct stakeholder analysis, problems and context to establish effective guidelines or mechanisms for risk mitigation leading to the achievement of the policy.

Keywords : Public policy, Housing development, Success, Failure

บทนำ

หลักการและเหตุผล

นโยบายสาธารณะ (Public policy) คือ การดำเนินการของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาหรือสิ่งที่เกิดขึ้น (Anderson, 2015, p. 7) ซึ่งรัฐบาลต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นโยบายสาธารณะจำนวนมากที่ภาครัฐกำหนดขึ้นหากดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริงการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของภาครัฐ สืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการ จึงทำให้เกิดความสูญเสียเปล่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการเกิดประโยชน์ไม่คุ้มค่า

วัตถุประสงค์ของบทความ

บทความนี้จะนำเสนอการวิเคราะห์และวิพากษ์นโยบายสาธารณะด้วยการนำนโยบายสาธารณะหนึ่งมาเป็นตัวอย่างเพื่อสะท้อนให้ผู้อ่านเห็นถึงนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะของสังคมและเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม แต่นโยบายดังกล่าวมีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทั้งที่มีส่วนช่วยผลักดันให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ และมีส่วนทำให้การดำเนินนโยบายล้มเหลว ซึ่งจะทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงความซับซ้อนในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ รวมทั้งนำเสนอข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการดำเนินนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ขอบเขตของบทความ

นโยบายสาธารณะที่นำมาสะท้อนมุมมองต่าง ๆ ในบทความนี้ คือ “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” เป็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งแก้ไขปัญหาการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำลำคลองสาธารณะจนเป็นเหตุให้ความกว้างของลำคลองมีลักษณะแคบลง อันเป็นการคั่นพื้นที่คลองให้กรุงเทพมหานครเพื่อสร้างเขื่อนระบายน้ำ ขณะเดียวกันประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนริมคลองซึ่งที่อยู่อาศัยมีความแออัดและรุกล้ำที่สาธารณะ จะได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคงและถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ชุมชนเข้มแข็ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมถึงมีการบูรณาการงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สาระสำคัญที่จะนำเสนอในบทความประกอบด้วย 1) กระบวนการนโยบายสาธารณะและการก่อตัวของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง 2) นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง 3) วิพากษ์นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง 4) ผลการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง 5) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง และ 6) บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะและการก่อตัวของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง

กระบวนการนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 1) การก่อตัวของนโยบาย เป็นการระบุสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจในนโยบาย เป็นการกำหนดทางเลือกและพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการนำนโยบายที่ตัดสินใจเลือกไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 4) การประเมินผลนโยบาย เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดประสิทธิภาพการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความเหมาะสมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายหรือการยกเลิกนโยบาย (Thamrongthanyawong, 2015, p. 437) ทั้งนี้ “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” มีการก่อตัวขึ้นจากปัญหาการรุกล้ำคูคลองซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสาธารณะอื่นตามมา เมื่อรัฐบาลตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดนโยบายและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลหลายด้านเพื่อนำมาสะท้อนถึงผลการดำเนินนโยบายและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย รวมทั้งนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมีการก่อตัวของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมากในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic) สาธารณูปโภค (Public utilities) สาธารณูปการ (Public facilities) ทำให้ประชากรจำนวนมากย้ายถิ่นฐานเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพและศึกษาเล่าเรียน จากข้อมูลของกรมการปกครอง สำนักทะเบียนกลาง (Department of Provincial Administration, 2019, online) พบว่าในปี พ.ศ. 2562 ประชากรที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครมีประมาณ 5.67 ล้านคน ส่งผลให้ความหนาแน่นของประชากรสูงถึง 5,625 คน/ตารางกิโลเมตร (National Statistical Office, 2020, online) และจากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ (National Housing Authority, 2017, p. 5) พบว่าในปี พ.ศ. 2560 ชุมชนแออัดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีจำนวนมากถึง 822 ชุมชน และมีประชากรอาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวกว่า 300,000 คน ซึ่งลักษณะการครอบครองที่ดินของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นการเช่าที่ดินและ/หรือการบุกรุกที่ดิน (National Housing Authority, 2017, p. 16)

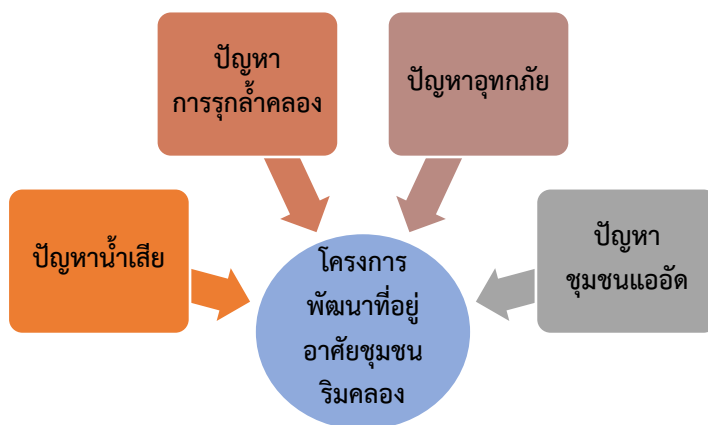
ปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยครั้งใหญ่ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยครั้งนี้เช่นกัน โดยกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมจำนวน 37 เขตจาก 50 เขต (Bangkok Metropolitan Administrator, n.d.) น้ำท่วมซึ่งเป็นระยะเวลาจนถึง 2 เดือน กว่าสถานการณ์

จะคลี่คลาย เกิดความยากลำบากในการอยู่อาศัย การเดินทาง การประกอบธุรกิจ ส่งผลให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามมา ทั้งนี้ สาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้กรุงเทพมหานครประสบปัญหาน้ำท่วมซึ่งเป็นระยะเวลานาน เกิดจากกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่ม (Flood plain) และบางพื้นที่เป็นพื้นที่น้ำหลาก (Flood way) แต่การขยายตัวของเมืองไม่เหมาะสม ภาครัฐขาดการกำกับ ควบคุม หรือบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การก่อสร้างอาคาร บ้านเรือน ถนน ฯลฯ มีลักษณะกีดขวางทางน้ำ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการระบายน้ำจากคลองสาขาเข้าสู่คลองหลักและแม่น้ำ โดยทำให้ระยะเวลาในการไหลของน้ำช้าลง (Office of the National Water Resources, n.d., p. 13)

ผลการสำรวจคลองสายหลักในกรุงเทพมหานคร จำนวน 9 คลอง ได้แก่ คลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร คลองบางซื่อ คลองบางเขน คลองลาดบัวขาว คลองประเวศบุรีรมย์ คลองพระโขนง คลองพระยาราชนนตรี และคลองสามวา พบว่ามีผู้รื้อถอนคลองจำนวน 23,500 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 94,000 คน (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2017, p. 4) ซึ่งบางรายอยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานานกว่า 50 ปี โดยชุมชนริมคลองหลายแห่งมีการก่อสร้างบ้านเรือนประชิดแนวคลองหรือรื้อถอนเข้ามาในคลอง ทำให้คลองบางช่วงมีลักษณะแคบ อีกทั้งต้นเขินจากการทิ้งขยะลงในลำคลอง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการระบายน้ำของคลองลดลง

นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรื้อถอนคลอง

สภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานครทำให้ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนให้กรุงเทพมหานครดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กและประตูระบายน้ำคลองลาดพร้าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำของคลองลาดพร้าว โดยมีกำหนดการแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องมีการรื้อย้ายสิ่งก่อสร้างที่รื้อถอนคลองลาดพร้าวออกเพื่อให้ความกว้างของคลองเป็นไปตามที่กำหนด ในจำนวนนี้เป็นบ้านเรือนที่รื้อถอนคลองลาดพร้าวประมาณ 6,638 หลัง (Department of Drainage and Sewerage, 2019, unpagued) รัฐบาลจึงเห็นชอบให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนดำเนิน “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” พื้นที่เป้าหมายเริ่มแรกคือ ชุมชนริมคลองลาดพร้าว จำนวน 50 ชุมชน 7,069 ครัวเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการรื้อถอนของชุมชนริมคลองพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อให้คนในชุมชนเกิดความมั่นคงและได้สิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย สร้างความสัมพันธ์และวางระบบของคนในชุมชนเพื่อนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง สนับสนุนการพัฒนาชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนริมคลอง (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2017, p. 5)



ภาพที่ 1 ปัญหาสาธารณะที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการรुक้าคลอง ปัญหาอุทกภัย และปัญหาชุมชนแออัด นำมาซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะ “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการรुक้าคลองลาดพร้าว และเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กและประตุน้ำคลองลาดพร้าว อันเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ในขณะเดียวกันคนในชุมชนริมคลองก็ได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน จึงเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากช่วยแก้ไขปัญหามลพิษ การรुक้าคลอง ทำให้สามารถขยายความกว้างของคลองและลดปัญหาการทิ้งขยะลงคลองของคนในชุมชนริมคลอง อันส่งผลให้ประสิทธิภาพการระบายน้ำของคลองเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ช่วยให้คนในชุมชนริมคลองมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

วิพากษ์นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรुक้าคลอง

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อนโยบายดังกล่าว โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

ด้านผู้ที่อยู่อาศัยริมคลอง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่อยู่อาศัยริมคลองลาดพร้าว บางคนมองว่าตนเองอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี โดยที่ภาครัฐไม่ได้ดำเนินการใด ๆ อีกทั้งสามารถขอบ้านเลขที่ และขอติดตั้งมิเตอร์น้ำ-ไฟเพื่อใช้งานได้ ดังนั้น ภาครัฐจะมารื้อย้ายได้อย่างไร ถ้าหากจะให้รื้อย้าย รัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชย ในขณะที่บางคนมองว่าตนเองบุกรุกที่ดินของรัฐบาล เมื่อภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวก็ควรที่จะรื้อย้าย ประกอบกับภาครัฐมีภาระสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย จึงเห็นว่าควรเข้าร่วมโครงการเพื่อให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

ด้านประชาชนทั่วไป

จากการสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไป บางคนมองว่าคนในชุมชนริมคลองสร้างที่อยู่อาศัยรुक้าคลองหรือบุกรุกที่สาธารณะ เพราะเหตุใดรัฐบาลจะต้องนำเงินภาษีของประชาชนไปช่วยเหลือผู้ที่ทำผิดกฎหมาย ในขณะที่บางคนมองว่าเพื่อเป็นการขยายความกว้างของคลอง และเป็นการจัดระเบียบพื้นที่ริมคลอง รวมทั้งเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้รายได้น้อยที่มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย จึงเห็นว่าควรดำเนินนโยบายดังกล่าว

จากความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก ผู้ที่ปลูกที่อยู่อาศัยรุกล้ำคลองหรือบุกรุกที่ดินของรัฐถือว่าเป็นผู้บุกรุก ต้องรื้อย้ายออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว การที่หน่วยงานของรัฐออกบ้านเลขที่ให้แก่ผู้บุกรุกก็เป็นเพียงการให้บ้านเลขที่ และทะเบียนบ้านชั่วคราว เพื่อใช้ในการจัดระเบียบตามระบบทะเบียนราษฎร การติดตั้งมิเตอร์น้ำ-ไฟให้ใช้งาน ก็เพื่อให้ผู้บุกรุกดังกล่าวเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับ ซึ่งทั้งหมดเป็นการให้สิทธิการใช้เพียงชั่วคราว โดยสิทธิดังกล่าวจะระงับทันทีหากหน่วยงานของรัฐเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งไม่ให้ใช้พื้นที่นั้นอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐปล่อยปละละเลยให้คนกลุ่มนี้บุกรุกอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมาเป็นระยะเวลายาวนาน ด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ ข้อยกเว้นในเรื่องบุคลากร ความเห็นอกเห็นใจ เจ้าหน้าที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งกับผู้บุกรุก เป็นต้น ปัญหาการรุกล้ำคลองหรือบุกรุกที่ดินของรัฐจึงไม่ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง ผู้บุกรุกเหล่านั้นจึงเกิดความคุ้นชินกับถิ่นฐานที่อยู่และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในพื้นที่ที่อยู่อาศัย เมื่อภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อย้ายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงเป็นชนวนเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างผู้บุกรุกกับภาครัฐ สำหรับฝ่ายที่มีความเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรนำเงินภาษีของประชาชนไปช่วยเหลือผู้ที่ทำผิดกฎหมายนั้น หากยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญและบังคับใช้อย่างเคร่งครัดก็ต้องเป็นเช่นนั้น แต่หากมีความเห็นว่ารัฐมีหน้าที่ปกครองดูแลประชาชนให้อยู่ดีมีสุข ผู้รื้อย้ายที่ถูกรื้อย้ายบ้านเรือนจะประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ต้องหาเงินมาเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ บริเวณใกล้เคียง ถ้าไม่มีเงินเพียงพออาจต้องย้ายที่อยู่อาศัยออกไปบริเวณอื่นที่ค่าเช่าหรือราคาที่อยู่อาศัยใหม่ต่ำกว่าบริเวณที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งคนเหล่านั้นจะต้องปรับตัวกับสภาพแวดล้อมใหม่และชุมชนใหม่ หรือบางรายอาจหาที่อยู่อาศัยใหม่ด้วยการบุกรุกบริเวณอื่นแทน ทำให้ปัญหาที่อยู่อาศัยรุกล้ำคลองหรือปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐยังคงอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนพื้นที่เท่านั้น ดังนั้น การยึดหลักกฎหมายและบังคับใช้อย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียวอาจไม่ใช่ทางออกของการแก้ไขปัญหาเสมอไป

เมื่อพิจารณาในมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นการนำศาสตร์แขนงต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารราชการ ผู้เขียนเห็นว่า “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” เป็นนโยบายสาธารณะหนึ่งที่เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public problem) ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนในกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเสีย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการได้นำประสบการณ์จากการดำเนินโครงการลักษณะใกล้เคียงกันที่เคยดำเนินการมาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในชุมชนในแต่ละขั้นตอนการดำเนินโครงการ แนวทางการปรับปรุงที่อยู่อาศัยใช้วิธีการประสานผลประโยชน์ในที่ดิน (Land sharing) คือ การที่หน่วยงานรัฐเจ้าของที่ดินอนุญาตให้เช่าที่ดินบริเวณที่อยู่อาศัยเดิม และชุมชนนำที่ดินที่เช่ามาบริหารจัดการด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบของที่อยู่อาศัยจากเดิมซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยแนวราบหรือที่อยู่อาศัยแบบหนาแน่นน้อย มาเป็นที่อยู่อาศัยแนวตั้งหรือที่อยู่อาศัยแบบหนาแน่นมากขึ้น เพื่อให้คนในชุมชนยังสามารถอยู่อาศัยอยู่ในที่ตั้งถิ่นฐานเดิม กรณีที่ชุมชนมีที่ดินไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการที่อยู่อาศัยแนวตั้งให้กับคนในชุมชนทั้งหมด ก็ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของคนในชุมชนว่าจะย้ายชุมชนไปที่ดินใหม่ (Relocation) ทั้งชุมชนหรือบางส่วน

นอกจากนี้ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) เพราะเป็นโครงการที่ช่วยให้ผู้รื้อย้ายมีที่อยู่อาศัยใหม่อย่างถูกต้อง ในราคาที่เหมาะสมกับรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายที่ 11 (Sustainable Development Goal 11: SDG 11) เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน (Sustainable cities and communities)

กล่าวคือการทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ทัวถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยรัฐบาลต้องทำให้เกิดการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในเมืองที่ปลอดภัยและเหมาะสมและพัฒนากการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด อีกทั้งส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะ การสร้างพื้นที่สาธารณะสีเขียว และการปรับปรุงการวางผังเมืองและการจัดการในลักษณะแบบมีส่วนร่วม จึงถือได้ว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมเป็นอย่างมากเนื่องจากช่วยให้เกิดการพัฒนามืองอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์รายละเอียดความสอดคล้องของการดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองกับเป้าประสงค์การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายที่ 11 (SDG 11) แสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความสอดคล้องของการดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองกับเป้าประสงค์การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายที่ 11

เป้าประสงค์การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายที่ 11	การดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง
1. สร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และการบริการพื้นฐานที่พอเพียง ปลอดภัย ในราคาที่สามารถจ่ายได้ และยกระดับชุมชนแออัด	การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคโดยคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน
2. ยกระดับการพัฒนาเมืองและขีดความสามารถให้ครอบคลุมและยั่งยืนเพื่อการวางแผนและการบริหารจัดการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างมีส่วนร่วม บูรณาการและยั่งยืน	การปรับปรุงที่อยู่อาศัยด้วยการให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ
3. ลดผลกระทบทางลบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากร โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษ ต่อคุณภาพอากาศและการจัดการของเสีย	การย้ายผู้รูกล้ำคลองขึ้นมาอยู่บนบกและเว้นระยะห่างระหว่างที่อยู่อาศัยกับคลองจะช่วยลดปัญหาการทิ้งขยะลงคลอง อีกทั้งการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียจะช่วยลดปัญหาการทิ้งน้ำเสียที่ไม่ผ่านการบำบัดลงสู่คลอง นอกจากนี้ การวางผังชุมชนใหม่ให้เป็นระเบียบจะทำให้การเข้าดำเนินการจัดเก็บขยะเป็นไปได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองสอดคล้องกับเป้าประสงค์การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายที่ 11 จำนวน 3 เป้าประสงค์ รายละเอียดดังนี้

1. สร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและการบริการพื้นฐานที่พอเพียง ปลอดภัย ในราคาที่สามารถจ่ายได้ และยกระดับชุมชนแออัด โดยโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองช่วยให้ผู้รูกล้ำคลองเข้าถึงที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการออกแบบที่อยู่อาศัยใหม่มีการคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน และถือเป็นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น รวมทั้งน่าอยู่และมีความปลอดภัยมากขึ้น

2. ยกระดับการพัฒนาเมืองและขีดความสามารถให้ครอบคลุมและยั่งยืนเพื่อการวางแผนและการบริหารจัดการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างมีส่วนร่วม บูรณาการและยั่งยืน โดยโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองช่วยปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้เป็นระเบียบมากขึ้น ด้วยการให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการออกแบบผังชุมชนและรูปแบบบ้าน กำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาจัดสรรสิทธิ์ กำกับควบคุมและบริหารงานก่อสร้าง รวมทั้งเสนอแผนงานขอรับการสนับสนุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนภายหลังการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จ เพื่อให้ชุมชน มีรายได้มาใช้ในการพัฒนาภายในชุมชนต่อไป

3. ลดผลกระทบทางลบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากร โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อคุณภาพอากาศ และการจัดการของเสีย ด้วยการย้ายผู้รกร้างคลองขึ้นมาอยู่บนบกซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกต้องตามกฎหมายและเว้นระยะห่างระหว่างที่อยู่อาศัยกับคลอง อีกทั้งในการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่มีการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการทิ้งขยะลงคลอง และปัญหาการทิ้งน้ำเสียที่ไม่ผ่านการบำบัดลงสู่คลอง นอกจากนี้ การวางผังชุมชนใหม่ให้เป็นระเบียบมากขึ้นจะทำให้กรุงเทพมหานครสามารถเข้าดำเนินการจัดเก็บขยะได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีและมีประโยชน์ต่อทุกคนในชุมชนริมคลอง ที่เข้าร่วมโครงการและคนในกรุงเทพมหานคร ทำให้นึกถึงภาพบ้านเรือนริมคลองที่ถูกสร้างอย่างเป็นระเบียบสวยงาม น้ำในคลองกลับมาใสปราศจากขยะและกลิ่นเหม็นรบกวน คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนริมคลองดีขึ้น คนในกรุงเทพมหานคร มีทางเดินริมคลองสำหรับเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กรณีฝนตกหนักน้ำในคลองสามารถระบายได้อย่างรวดเร็ว ไม่เกิดปัญหาน้ำท่วมขัง อีกทั้งบางชุมชนอาจพัฒนาพื้นที่บริเวณริมคลองเป็นแหล่งท่องเที่ยว อันเป็นการสร้างรายได้ให้กับชุมชนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ (Policy implementation) จะราบรื่นและประสบความสำเร็จดังภาพที่วางไว้หรือไม่ และภาพที่คิดไว้จะเกิดขึ้นจริงมากน้อยเพียงใด

ผลการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรกร้างคูคลอง

ข้อมูลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ณ กันยายน 2563 พบว่าโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชน ริมคลองลาดพร้าวดำเนินการไปแล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยดำเนินการแล้วเสร็จเพียง 2,995 ครัวเรือน ใน 35 ชุมชน จากเป้าหมาย 7,069 ครัวเรือน ใน 50 ชุมชน กล่าวคือภาครัฐสามารถแก้ไขปัญหาการรกร้าง คูคลองลาดพร้าวและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ให้คนในชุมชนเกิดความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เพียงร้อยละ 42.37 ของครัวเรือนเป้าหมาย เมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมโดยรวม ของชุมชนที่ได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและมีการสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งเรียบร้อยแล้ว พบว่ามีความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ร่มรื่น น่าอยู่อาศัย สภาพของคลองมีความกว้างมากขึ้น น้ำในคลองใสสะอาดมากขึ้น และไม่มีกลิ่นเหม็นรบกวน ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ชุมชนริมคลองที่ได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและมีการสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งเรียบร้อยแล้ว
ที่มา : ถ่ายภาพเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2563 ณ ชุมชนหลัง วค. จันทเกษม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร

สำหรับชุมชนที่การพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากติดปัญหาคนในชุมชนบางรายไม่ยอมรื้อย้าย ทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัย การก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง และการปรับปรุงทางเดินริมน้ำยังไม่สามารถดำเนินการได้ ตลอดทั้งชุมชน สภาพแวดล้อมทั่วไปของชุมชนจึงยังไม่เปลี่ยนแปลง ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีขยะมูลฝอยเกลื่อนกลาดในพื้นที่โดยรอบทั้งบนบกและในลำคลอง ขณะที่คลองยังไม่สามารถขยายความกว้างได้ น้ำในคลองสีดำและบางแห่งมีกลิ่นเหม็นรบกวน ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ชุมชนริมคลองที่การพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่แล้วเสร็จ

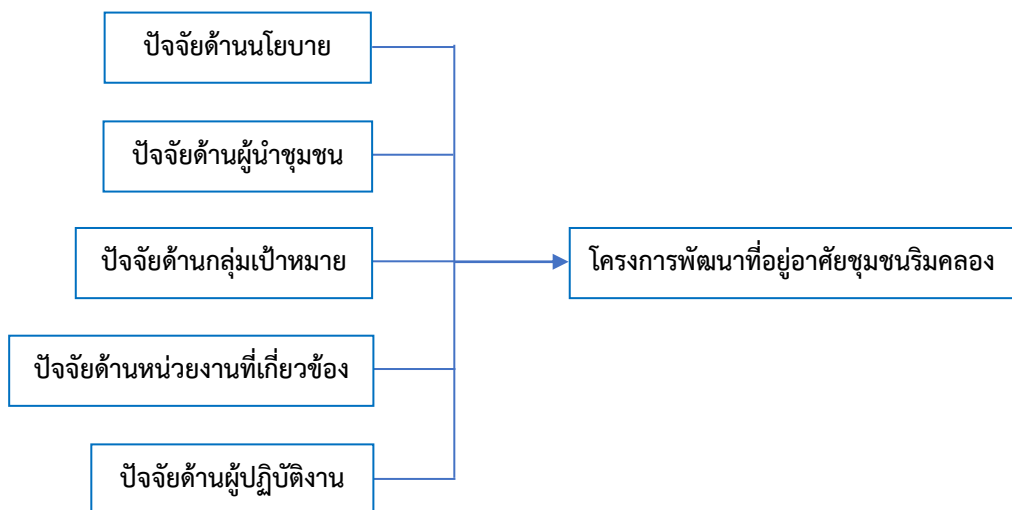
ที่มา : ถ่ายภาพเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2563 ณ ชุมชนร้อยกรอง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชนริมคลองที่เข้าร่วมโครงการพบว่า ชุมชนที่การพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่แล้วเสร็จเกิดปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชนโดยผู้เข้าร่วมโครงการรู้สึกที่ไม่ยุติธรรมที่ตนต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินให้แก่หน่วยงานของรัฐจากเดิมที่ไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ แต่ผู้ที่ไม่ยอมรื้อย้ายได้อยู่อาศัยในที่ดินที่เช่าฟรี อีกทั้งผู้เข้าร่วมโครงการถูกผู้ที่ไม่ยอมรื้อย้ายเยาะเย้ยถากถางที่ยอมเป็นหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัย อีกทั้งมองว่าหากพวกตนชนะคดีจากกรณีการบังคับรื้อย้ายของภาครัฐอาจได้รับเงินชดเชยจากการรื้อย้ายบ้าน ส่งผลให้คนในชุมชนมีการทะเลาะเบาะแว้งและเกิดความขัดแย้งกัน อันกระทบต่อความสำเร็จของโครงการที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการรื้อถอนคลองลาดพร้าวเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กและประตูประบายน้ำคลองลาดพร้าวได้ สำหรับชุมชนที่การพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่แล้วเสร็จ คุณภาพชีวิตของผู้เข้าร่วมโครงการยังไม่ดีขึ้น เนื่องจากยังคงมีผู้ที่ไม่ยอมรื้อย้ายทำให้ไม่สามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ทั้งชุมชน ส่งผลให้สภาพแวดล้อมโดยรวมของชุมชนไม่แตกต่างจากเดิมที่อยู่อาศัยยังคงแออัด ขยะเกลื่อนกลาดทั้งบนบกและในคลอง น้ำยังคงเน่าเสีย และยังไม่สามารถสร้างเขื่อนคอนกรีตได้ตลอดแนว ซึ่งเป็นอันตรายต่อเด็กและผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน นอกจากนี้ คนในชุมชนยังเกิดความขัดแย้งทำให้ชุมชนแตกแยกออกเป็นหลายฝ่าย ซึ่งตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่มุ่งหวังให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการรुक้าคุณคลอง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำชุมชน และสมาชิกในชุมชนริมคลอง ทำให้ผู้เขียนสามารถรวบรวมสาเหตุที่ทำให้โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหวังของภาครัฐ พบว่าเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 สาเหตุที่ทำให้โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองไม่ประสบผลสำเร็จ

จากภาพที่ 4 แสดงถึงสาเหตุที่ทำให้โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการท่านอื่น รายละเอียดดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบาย การดำเนินนโยบายพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองขาดความต่อเนื่องและความชัดเจน โดยเมื่อพิจารณาถึงการกำกับติดตามของคณะทำงานระดับนโยบายพบว่า ในช่วง 2-3 ปีแรกของการดำเนินโครงการ คณะทำงานระดับนโยบายมีการประชุมติดตามความคืบหน้าอยู่เป็นประจำต่อเนื่อง สืบเนื่องจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าวเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่ปัจจุบันคณะทำงานระดับนโยบายไม่มีการประชุมติดตามความคืบหน้า ทำให้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นยังคงอยู่และไม่มีแนวทางแก้ไขที่ชัดเจน ประกอบกับสถานะความคืบหน้าของโครงการเริ่มชะลอตัว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่กล้าดำเนินการขับเคลื่อนมากนัก เนื่องจากเกรงว่าจะมีการต่อต้านและการฟ้องร้องจากคนในชุมชนที่คัดค้านโครงการ จึงอยู่ระหว่างการรอผลการตัดสินใจดำเนินการกับผู้ที่ไม่ยอมรื้อย้ายบางส่วน ทั้งนี้ หากภาครัฐขณะใดก็นำผลการตัดสินใจมาใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนโครงการต่อไป

ปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับสมบัติ อารังธัญวงศ์ (Thamrongthanyawong, 2015, p. 437) ที่เห็นว่าหากแนวทางที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ชัดเจนจะส่งผลให้หน่วยปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน และอาจก่อให้เกิดปัญหาจากการปฏิบัติงาน และวรเดช จันทรศร (Chantarasorn, 2011, pp. 376-377) ที่เห็นว่าขั้นตอนการปฏิบัติที่มีความชัดเจนและเข้าใจง่ายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จกล่าวคือ แม้นโยบายจะมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแต่ถ้าแนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ก็ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานและอาจก่อให้เกิดปัญหาจากการปฏิบัติงาน (Thamrongthanyawong, 2015, p. 437) ดังนั้น ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ (Chantarasorn, 2011, p. 376)

2. ปัจจัยด้านผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนเป็นผู้บริหารโครงการหลักของชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ และเป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคนในชุมชนริมคลอง ดังนั้น ภาวะผู้นำ ทักษะ และความเข้าใจด้านการบริหารของผู้นำชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความสามารถ ความกล้าตัดสินใจ ความสามารถในการสร้างความร่วมมือ ความโปร่งใส ความมีคุณธรรม ความเสียสละ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จ หากผู้นำชุมชนขาดภาวะผู้นำจะทำให้คนในชุมชนขาดความเชื่อมั่นและตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ หากผู้นำชุมชนขาดทักษะและความรู้จะทำให้การบริหารโครงการล่าช้าหรือผิดพลาด ดังนั้น ภาวะผู้นำ ทักษะ และความเข้าใจด้านการบริหารของผู้นำชุมชน เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับปัจจัยด้านการบริหารของวรเดช จันทรศร (Chantarasorn, 2011, pp. 377-378) อันประกอบด้วย ภาวะผู้นำของฝ่ายบริหาร ทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารงาน และความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น

3. ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายขาดความเข้าใจในผลได้และผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย หรือมีทัศนคติด้านลบต่อนโยบาย ด้วยความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายไม่จำเป็นจะต้องการเป็นหนี้จากการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ การเสียผลประโยชน์จากกิจการบ้านเช่าในพื้นที่ที่ถูกล้างคลอง ความไม่ต้องการลดขนาดที่อยู่อาศัยของตนเองเพื่อให้คนในชุมชนได้มีสิทธิอยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน ก็จะทำให้เกิดการต่อต้านหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มเป้าหมายตามความมุ่งหวังที่วางไว้ สำหรับชุมชนที่ได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและมีการสร้างเงื่อนไขป้องกันตลิ่งเรียบร้อยแล้ว แม้ว่าสภาพแวดล้อมโดยรวมของชุมชนจะมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ร่มรื่นและน่าอยู่อาศัยมากขึ้น แต่คนในชุมชนบางส่วนมีการนำสิ่งของมาวางระเกะระกะบริเวณด้านหน้าและด้านข้างของบ้าน ทำให้ทางเดินสาธารณะคับแคบ ทั้งนี้ หากชุมชนไม่มีการกำกับควบคุมในเรื่องดังกล่าว อาจทำให้สภาพของชุมชนแออัดกลับมาในพื้นที่อีกครั้งในอนาคต กล่าวคือ ทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบาย และความเข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากนโยบาย เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย (Chantarasorn, 2011, p. 378)

4. ปัจจัยด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การที่คนในชุมชนบางส่วนต่อต้านและไม่ยินยอมรื้อย้ายบ้านออกจากพื้นที่ริมคลอง ทำให้โครงการหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินการได้ กรมธนารักษ์ในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุและไม่ยินยอมรื้อย้ายบางส่วนแล้ว แต่กระบวนการดำเนินคดีมีขั้นตอนค่อนข้างมากและใช้ระยะเวลานานกว่าจะได้รับการตัดสินและมีผลบังคับอันเป็นที่สุด ทั้งนี้ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 (พ.ว.44) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้าง ที่ถูกล้างคลองดำเนินการรื้อถอนภายใน 15 วัน หากไม่ดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในทางปฏิบัติ แม้ว่าสำนักงานเขตในฐานะหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าว แต่การจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างก็มีกระบวนการขั้นตอนค่อนข้างมากเช่นกัน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่จากการต่อสู้ขัดขวางการรื้อถอนที่อาจเกิดขึ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ดำเนินการได้ค่อนข้างช้า และอาจหยุดนิ่ง

นอกจากนี้ ความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กและประตูระบายน้ำ คลองลาดพร้าว ก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้คนในชุมชนริมคลองบางส่วนยังไม่รื้อย้ายบ้าน เนื่องจากเมื่อรื้อย้ายแล้วต้องหาบ้านเช่าเพื่ออาศัยอยู่ชั่วคราว และหากการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนฯ ล่าช้าจะส่งผลให้ผู้รื้อย้ายบ้านจะต้องจ่ายค่าเช่าบ้านเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งโครงการนี้เริ่มต้นจากการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยเพื่อก่อสร้างเขื่อน แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปไม่มีการก่อสร้างเขื่อนในบริเวณนั้นเกิดขึ้นจึงทำให้คนในชุมชนขาดความเชื่อมั่นต่อโครงการ

ว่าจะเกิดขึ้นจริงตามที่ประชาสัมพันธ์ไว้หรือไม่ บางคนเริ่มเกิดความลังเลที่จะเข้าร่วมโครงการ หรือเปลี่ยนใจไม่เข้าร่วมโครงการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้คัดค้าน และไม่ยินยอมรื้อย้ายบ้านออกจากพื้นที่ริมคลอง จึงเป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ สอดคล้องกับปัจจัยด้านความร่วมมือและการประสานงานในส่วนของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของวรเดช จันทรศร (Chantarasorn, 2011, p. 379) อีกทั้งความล่าช้าในการดำเนินโครงการหนึ่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการได้เช่นเดียวกัน

5. ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงาน การขาดความรู้ของคนในชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานก่อสร้าง ทั้งในเรื่องของการจัดหาผู้รับเหมา การควบคุมงาน และการตรวจรับงาน รวมทั้งการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้าง ทำให้การดำเนินโครงการไม่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวัง เนื่องจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยกำหนดให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองในแต่ละขั้นตอน จึงทำให้คนในชุมชนเสมือนเป็นผู้ปฏิบัติงานเฉกเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่าบางชุมชนประสบปัญหาผู้รับเหมาทำงานทำให้การก่อสร้างล่าช้าต้องหาผู้รับเหมาก่อสร้างรายใหม่ ส่งผลให้ราคาก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้น ผู้เข้าร่วมโครงการต้องรับภาระค่าก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่บางชุมชนประสบปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพงานก่อสร้าง และผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ซ่อมแซมงานก่อสร้างในระยะเวลาประกันผลงาน หรือเข้าซ่อมแซมล่าช้าจนไม่สามารถรอกการดำเนินการได้ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการต้องเสียเงินซ่อมแซมเอง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนริมคลอง ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายบรรลุผลสำเร็จ (Chantarasorn, 2011, p. 378)

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ผู้เขียนมีมุมมองที่สรุปได้ดังนี้

1. ความต่อเนื่องและความชัดเจนของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ เนื่องจากในระหว่างที่นานโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดปัญหาอุปสรรคที่ระดับผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถแก้ไขเองได้ จึงต้องรออนุญาตหรือความชัดเจนของระดับนโยบาย

2. ภาวะผู้นำ ทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารของผู้นำชุมชนมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ เนื่องจากผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคนในชุมชนริมคลอง อีกทั้งเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักของโครงการ

3. กลุ่มเป้าหมายมีทั้งผู้ที่มีความเข้าใจและขาดความเข้าใจในผลได้และผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย ในขณะที่เดียวกันก็มีทัศนคติต่อนโยบายที่แตกต่างกัน ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดมีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาดำเนินการ และอาจทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมีมากขึ้น

4. ความล่าช้าของการดำเนินโครงการหนึ่งส่งผลกระทบการดำเนินโครงการอีกโครงการหนึ่ง อีกทั้งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีส่วนช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จได้รวดเร็วและเป็นไปตามแผนที่กำหนดมากยิ่งขึ้น

5. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้เชิงเทคนิคให้คนในชุมชนยังคงเป็นสิ่งที่ต้องเสริมเพิ่มให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง มีศักยภาพและสามารถพึ่งพาตนเองได้

ดังนั้น เพื่อให้โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองประสบความสำเร็จ ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะต่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ดังนี้

1. คณะกรรมการระดับนโยบายซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของโครงการ จะต้องมีการประเมินผลระหว่างการดำเนินโครงการ (On-going evaluation) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ ปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของโครงการ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งหน่วยปฏิบัติต้องกล้าที่จะยอมรับปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับหน่วยงานหรือระดับพื้นที่ และนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นไปสู่ระดับนโยบายเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดต่อไป

2. หน่วยงานของรัฐควรเสริมสร้างทักษะและภาวะผู้นำให้แก่ผู้นำชุมชน เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานและพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

3. การสร้างความเข้าใจและสร้างการยอมรับที่จะเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย รวมทั้งการสร้างความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยยึดมั่นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน น่าจะเป็นทางออกของปัญหาที่ดีกว่าการบังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐพยายามดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และพยายามให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนด้วยมุ่งหวังให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ที่กระทำความผิดกฎหมาย ภาครัฐต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้รับการแก้ไขและเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้ หากภาครัฐละเลยเพิกเฉยที่จะบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ก็จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมยังคงอยู่และอาจทวีความรุนแรง รวมทั้งความซับซ้อนของปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นจนยากต่อการแก้ไข นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหรือความขัดแย้งตามมา

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับนโยบายนี้ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ อีกทั้งดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่วางแผนร่วมกันอย่างเคร่งครัด เพื่อให้งานที่วางแผนไว้เกิดความต่อเนื่องและเป็นไปตามกำหนด

5. หน่วยงานของรัฐควรเป็นที่เล็งในการให้ความรู้ คำแนะนำ และคำปรึกษาแก่ชุมชนที่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริหารสัญญา งานบัญชี และงานก่อสร้าง ซึ่งต้องใช้ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์เฉพาะทาง เพื่อให้ชุมชนค่อย ๆ เรียนรู้และเสริมสร้างประสบการณ์ดังกล่าว จนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง

สรุป

โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองดำเนินการได้เพียงร้อยละ 42.37 ของครัวเรือนเป้าหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงการไม่ประสบผลสำเร็จในระดับผลผลิต (Output) อีกทั้งโครงการยังไม่ประสบผลสำเร็จในระดับผลลัพธ์ (Outcome) กล่าวคือปัญหาการรुकล้ำของชุมชนริมคลองยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนริมคลองยังไม่ได้รับการพัฒนาทั้งในเรื่องของที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมโดยรวม นอกจากนี้ โครงการยังไม่สามารถทำให้ชุมชนริมคลองมีความเข้มแข็งได้ในทางกลับกันโครงการทำให้คนในชุมชนริมคลองเกิดความขัดแย้งและทะเลาะเบาะแว้งกันมากยิ่งขึ้น โดยปัจจัยสำคัญที่จะทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จ

ประกอบด้วย นโยบายที่มีความต่อเนื่องและชัดเจน ผู้นำชุมชนที่มีความรู้ความสามารถและภาวะผู้นำ ความรู้ความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความรู้ความสามารถและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ดังนี้ 1) คณะกรรมการระดับนโยบายต้องติดตามความก้าวหน้าของโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการ อันส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน 2) เสริมสร้างทักษะและภาวะผู้นำให้แก่ผู้นำชุมชน 3) เสริมสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มที่ และดำเนินการภายในกรอบเวลาที่วางแผนร่วมกัน 5) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของคนในชุมชนเรื่องการบริหารสัญญา งานบัญชี และงานก่อสร้าง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาดีที่ติและเหมาะสมกับปัญหาทั้งหมด (No one size fits all solutions) โดยทุก ๆ การดำเนินการจะเกิดผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) นั่นคือมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่เสียประโยชน์จากการดำเนินการ ปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในบางครั้งผู้ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ก็ไม่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้เอง ดังนั้น การจัดทำนโยบายต่าง ๆ ในอนาคตควรมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder analysis) สภาพปัญหาและบริบทต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อนำมากำหนดแนวทางหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการลดหรือขจัดความเสี่ยง (Risk mitigation) ที่จะเกิดขึ้น อันจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- Anderson, J. E. (2015). *Public policymaking : an introduction* (8th ed.). Australia : Wadsworth.
- Bangkok Metropolitan Administrator. (n.d.). *Flood maps and statistical tables*. Retrieved September 10, 2020 from <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/flood/bkk.pdf> (In Thai)
- Chantarasorn, W. (2011). *Public Policy Implementation Theory* (5th ed.). Bangkok : Thai University Researchers Association. (In Thai)
- Community Organizations Development Institute (Public Organization). (2017). *Handbook of waterside housing development project*. Bangkok : n.p. (In Thai)
- Department of Drainage and Sewerage. (2019, 10 May). *The number of houses invading Ladprao Canal*. (Mimeographed). (In Thai)
- Department of Provincial Administration. (2019). *Announcement of the Central Registration Office regarding the number of citizens throughout the Kingdom of Thailand according to the civil registration as 31 December 2019*. Retrieved September 10, 2020, from http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/024/T_0017.PDF (In Thai)
- National Housing Authority. (2017). *Community information for low income people*. Retrieved September 10, 2020 from [https://housingkc.nha.co.th/files/article/attachments/9 0 a0 cc4aa77df344b52300cbd3a022c3.pdf](https://housingkc.nha.co.th/files/article/attachments/9%20a0cc4aa77df344b52300cbd3a022c3.pdf) (In Thai)

National Statistical Office. (2020). *Important results: Latent Populations in Thailand 2019*. Retrieved September 10, 2020 from http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรแฝง/2562/Population_62.pdf (In Thai)

Office of the National Water Resources. (n.d.). *Water Resources Management Master Plan 20 Years (2018-2037)*. Retrieved September 10, 2020 from <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/09/แผนแม่บทน้ำ20ปี-A4-Final.pdf> (In Thai)

Thamrongthanyawong, S. (2015). *Public Policy: Concept, Analysis and Process* (28th ed.). Bangkok : Sematham Publishing House. (In Thai)

ผู้เขียนบทความ

นางสาว มธุลีห์ โยคี

นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สาขานโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ที่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น
เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
E-mail: matulee@hotmail.com

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: prapon_s@gmail.com