

## บทบาทภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนใต้เขตทางพิเศษ :

กรณีศึกษา สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร<sup>1</sup>

The role of government and the development of quality of life in communities under the expressway area : Baan Mankong Kanlayanamit Housing Cooperative Limited, Bang Sue District, Bangkok

ธงไชย อ่วมเรืองศรี<sup>2</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กานต์ บุญยะกาญจน<sup>3</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง บทบาทภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนใต้เขตทางพิเศษ : กรณีศึกษา สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษาบทบาทภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีศึกษา และใช้วิธีการวิจัย 3 วิธี คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 ส่วน คือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ 3 หน่วยงาน และคณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ผลการวิจัยพบว่า 1) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ถูกกำหนดภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายอย่างเคร่งครัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีบทบาทที่แตกต่างกันตามภารกิจ โดยส่วนมากไม่เป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) 2) แนวทางที่ภาครัฐใช้สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด อยู่ในรูปแบบของกิจกรรม/โครงการที่หน่วยงานส่วนมากเป็นผู้กำหนดขึ้นตามบริบทของแต่ละหน่วยงาน

<sup>1</sup> บทความเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “บทบาทภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนใต้เขตทางพิเศษ : กรณีศึกษา สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร” ซึ่งได้ผ่านการสอบเรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กานต์ บุญยะกาญจน

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (กลุ่มวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ

**คำสำคัญ:** การบริการสาธารณะแนวใหม่

## บทนำ

ในการก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมทั้งทางบกและทางรางล้วนส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ก่อสร้างโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเขตบางซื่อของกรุงเทพมหานครเป็นหนึ่งในพื้นที่โครงการก่อสร้างทางพิเศษสายประจิมรัชยาและโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายนครวิถี ทำให้ประชาชนใน 10 ชุมชน 3,087 ครัวเรือน ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินและการใช้ที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ และไม่อยู่ในเกณฑ์การได้รับค่าทดแทน เนื่องจากพื้นที่ตั้งของชุมชนทั้งหมดอยู่ในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ประชาชนทั้ง 10 ชุมชนถือเป็นผู้บุกรุกต้องถูกขับไล่ให้ออกจากพื้นที่ แต่ภาครัฐเองก็ทดแทนด้วยค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพียงจำนวนน้อยนิดไม่เพียงพอต่อการเข้าถึงที่ดินบริเวณเดิมหรือใกล้เคียง อีกทั้ง ภาครัฐไม่ได้จัดให้มีมาตรการรองรับสำหรับการหาพื้นที่ทดแทนพื้นที่เดิมให้แก่ชุมชน ประชาชนกลุ่มนี้จึงได้รับความเดือดร้อนทั้งด้านที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ ทำให้ชุมชนร่วมกันต่อสู้พร้อมทั้งเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐ เพื่อชุมชนจะได้มีที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ดินเดิมหรือบริเวณใกล้เคียง จากการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนมาอย่างยาวนานท้ายที่สุดได้ก่อให้เกิด สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ตั้งอยู่ ณ ถนนประชาราษฎร์สาย 1 เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร บริเวณใต้ทางพิเศษสายประจิมรัชยา เป็นที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นโครงการของภาครัฐในการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนเมืองทั่วประเทศ ให้มีความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน ตลอดจนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมของชุมชน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตในปัจจุบัน

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ก่อนและภายหลังการก่อสร้างทางพิเศษสายประจิมรัชยา และโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมืองนครวิถี โดยเน้นศึกษาให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ภาครัฐนำไปปฏิบัติต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายด้านคมนาคม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ภาครัฐในการดำเนินนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในอนาคตต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาบทบาทและแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด โดยให้ความสำคัญกับการคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยเป็นหลัก
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ตั้งอยู่บริเวณ ซอย 38/1 ถนนประชาราษฎร์สาย 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร เท่านั้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อทราบแนวทางที่ภาครัฐใช้สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนใต้เขตทางพิเศษให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### การทบทวนวรรณกรรม

#### *แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่*

Denhardt and Denhardt (2000, pp. 549-550) ได้เสนอแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ไว้ว่า หน่วยงานราชการในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะให้แก่ประชาชน จะต้องเข้าถึงประชาชนและส่งเสริมให้ประชาชนเป็นพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย โดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีรากฐาน 3 ประการ คือ

1. การตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะตามค่านิยมประชาธิปไตย ที่ประชาชนอยู่ในฐานะพลเมือง (Democratic Citizenship)
2. หน่วยงานราชการต้องผู้สนับสนุนให้เกิดรูปแบบภาคประชาสังคมและชุมชนเพื่อสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม (Model of Community and Civil Society)
3. การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Organizational Humanism and New Public Administration)

เกรียงพล พัฒนรัฐ (2550, หน้า 71-75) กล่าวถึง สาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ประกอบด้วย

1. ให้ความสำคัญกับการบริการมากกว่าการกำกับดูแล (Serve rather than steer) ภาครัฐต้องมีบทบาทในการอำนวยความสะดวก ใกล้เคียง หรือเป็นตัวแทนของพลเมืองในการช่วยเหลือพลเมืองให้ได้รับประโยชน์ตามสิทธิของตนและแก้ไขปัญหาของประชาชน แทนการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของภาครัฐฝ่ายเดียว

2. มุ่งประโยชน์สาธารณะ (The public interest is the aim, not the by-product) ภาครัฐ ต้องสร้างให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมและมีความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีแบบแผนที่เป็นธรรมและเสมอภาค ด้วยวิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกันคิดร่วมกันทำอย่างจริงจังโดยไม่มีข้อจำกัด

3. การคิดในเชิงยุทธศาสตร์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) การดำเนินนโยบายและโครงการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมโดยตัวข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเข้าถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความร่วมมือ

4. รับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) ภาครัฐจะต้องเน้นสร้างความสัมพันธ์และความเชื่อมั่น เพื่อการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคพลเมือง หรือระหว่างภาคพลเมืองด้วยกัน ซึ่งมีไม่ใช่แค่การตอบสนองตามความต้องการระหว่างบุคคลหรือหลายบุคคลเพียงเรื่องผลประโยชน์เท่านั้น

5. เน้นที่ตัวข้าราชการมากกว่าตลาด (Accountability isn't simply) การปฏิบัติของข้าราชการต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และเพื่อประโยชน์สาธารณะของพลเมือง เนื่องจากปัจจุบันข้าราชการถือเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อระบบบริหารกิจการบ้านเมือง ต่างจากอดีตที่ข้าราชการมีหน้าที่เพียงแค่ปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมือง

6. ให้คุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต (Value people, not just productivity) การดำเนินงานของภาครัฐจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเป็นผู้นำร่วมกันบนพื้นฐานการเคารพประชาชน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ประโยชน์สาธารณะจะบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยข้าราชการผู้ปฏิบัติและความมุ่งมั่นของพลเมืองในการสร้างสรรค์คุณค่าแก่สังคม ซึ่งผู้บริหารจะทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่ทำตัวเป็นผู้ประกอบการที่ใช้จ่ายงบประมาณราวกับเป็นเงินของตนเอง

จากความหมายและสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถแยกหลักเกณฑ์ที่รัฐพึงกระทำในการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ออกเป็น 7 ประการ ดังนี้

หลักเกณฑ์ 7 ประการ	สิ่งที่รัฐพึงกระทำ
1. Serve Citizens, not Customers สิ่งที่เน้น : คุณภาพการให้บริการ	ภาครัฐต้องกำหนดกติกา/นโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับพลเมือง เนื่องจากพลเมืองมีความคาดหวังที่จะได้รับบริการอย่างเป็นธรรม น่าเชื่อถือ คุ่มค่ากับงบประมาณ และโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น/เสนอแนะต่อบริการสาธารณะที่จะได้รับ
2. Seek the Public Interest สิ่งที่เน้น : ผลประโยชน์สาธารณะ	ผู้บริหารภาครัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและสร้างจิตสำนึกให้พลเมืองตระหนักถึงผลประโยชน์สาธารณะ และสร้างค่านิยมให้ชุมชนยอม-

หลักเกณฑ์ 7 ประการ	สิ่งที่รัฐพึงกระทำ
	รับในทิศทางร่วมกันได้ รัฐจึงต้องคำนึงถึงแบบแผนที่เป็นธรรมชาติ ยุติธรรม และเท่าเทียม
3.Values Citizenship over Entrepreneurship สิ่งที่เน้น : บทบาทของบุคลากรภาครัฐ	บุคลากรภาครัฐ/ข้าราชการผู้ทำหน้าที่ดูแลอำนวยความสะดวกสาธารณะ ต้องมีความรู้และวิธีบริหารจัดการทรัพยากรภายในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น พร้อมทั้งให้พลเมืองผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ
4.Think Strategically, Act Democratically สิ่งที่เน้น : การนำนโยบายไปปฏิบัติ	ยุทธศาสตร์ของภาครัฐที่เน้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้าถึงการบริหารจัดการ และตรวจสอบภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5.Recognize that Accountability isn't Simple สิ่งที่เน้น : ภาระรับผิดชอบ	บุคลากรภาครัฐ/ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน และการกระทำนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ ค่านิยมชุมชน รวมถึงความต้องการของพลเมือง โดยการแก้ไขปัญหามากกว่าวิธีการตามแบบแผนปฏิบัติ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนแก้ไขปัญหาคือช่วยสร้างจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองและเกิดความรู้สึกต่อการรับผิดชอบร่วมกัน
6.Serve Rather than Steer สิ่งที่เน้น : ภาวะผู้นำ	คุณสมบัติที่ผู้นำควรมี คือ การมีวิสัยทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตามแบบประชาธิปไตย หากผู้นำทำหน้าที่โดยการกำกับ/ควบคุมสังคมเพียงอย่างเดียว เมื่อเกิดปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนยากที่จะแก้ไขและการแก้ไขก็จะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน
7.Value People, not just Productivity สิ่งที่เน้น : ความเคารพต่ออุดมคติของการบริการสาธารณะ	การจัดทำบริการสาธารณะภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สร้างความไว้วางใจอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อการตอบสนอง เสริมพลัง และความผูกพันในสังคม ซึ่งมีความสำคัญเหนือกว่าประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว

ตารางสรุปหลักเกณฑ์ที่รัฐพึงกระทำในการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

### แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

มยรี อนุมานราชธน (2556, หน้า 18) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รัฐบาล ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชน รัฐบาลจะได้รับความเชื่อมั่น ศรัทธา และได้รับความนิยมนจากประชาชน จะทำให้รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมั่นคง
2. ข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของข้าราชการที่สังกัดในหน่วยงาน เพื่อจัดสวัสดิการและตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. ประชาชน ถ้านโยบายสาธารณะที่รัฐบาลได้กำหนดนั้น สามารถสร้างความพอใจและตอบสนองความต้องการต่อประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งได้ จะทำให้การตัดสินใจพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง/พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดอยู่ของประชาชนง่ายขึ้น

4. สำหรับผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อทราบถึงหลักการและเหตุผลเกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุ ผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบาย รวมถึงเป็นแนวทางในการเลือกใช้นโยบายสาธารณะที่ผู้มีอำนาจเลือกตั้งตัดสินใจ เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์แก่องค์กรหรือประชาชนและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency)

นโยบายสาธารณะ จึงถือเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ และผลของกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำจะส่งผลได้ทั้งในทางบวกและทางลบ การใช้อำนาจรัฐกำหนดกิจกรรมที่ตอบสนองต่อค่านิยมของสังคมและความต้องการของประชาชน ผ่านผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ประมุขแห่งรัฐ พรรคการเมือง สถาบันราชการ และข้าราชการ การที่รัฐบาลเลือกกระทำกิจกรรมใดแบบแผนที่มีความชัดเจนและต่อเนื่องถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวมและเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคม โดยทางเลือกที่รัฐบาลได้ตัดสินใจจะต้องเกิดจากความเหมาะสมตามสภาพของสังคมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผ่านการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างประชาชนส่วนน้อยกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ขอบด้วยกฎหมายจะมีผลครอบคลุมกิจกรรมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552, หน้า 21-25)

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะที่ดี เมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า ในทางตรงกันข้ามหากนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ด้อยการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตตกต่ำ นโยบายดังกล่าวก็จะไม่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

### **แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม**

Turner (1974, p. 19) ได้นิยาม สวัสดิการสังคม ว่าเป็นความพยายามของรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่มั่นคง โดยครอบคลุมทั้งการให้บริการรายบุคคลและชุมชนด้วยวิธีการพัฒนาสังคม พร้อมสร้างภูมิคุ้มกันให้บุคคลสามารถเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจ สังคม และจัดปัญหาการคอยรับความช่วยเหลือจากผู้อื่น ทุกกรณีของประชาชนให้หมดไป

Friedlander & Apte (1980, p. 4) อธิบาย สวัสดิการ ว่า เป็นการดำเนินการทางสังคมตามระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์ และบริการ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคม ซึ่งสวัสดิการสังคมมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากเป็นบริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่ทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรจากความลำบากไปสู่สิ่งที่ดีกว่า

ซึ่งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2547) ได้แบ่งสวัสดิการสังคมไทยออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่

1. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย คือ สิ่งที่ประชาชนพึงได้รับการป้องกันจากโรคภัยไข้เจ็บ ด้วยการรักษาพยาบาล ส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพในด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงเพศ วัย เชื้อชาติ ศาสนา ภูมิฐานะ วัฒนธรรม ค่านิยมทางการเมือง หรือการดำรงชีวิต รวมถึงไม่แบ่งแยกสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง

ประชาชนทุกคนต้องได้รับการบริการจากรัฐในเรื่องสุขภาพอนามัยที่มีมาตรฐาน อย่างเสมอภาค และเป็นธรรมอย่างทั่วถึง ตามสภาพและปัญหาของกลุ่มบุคคลและประชาชนได้ประสบอยู่

2. สวัสดิการด้านการศึกษา คือ ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐจะต้องจัดสวัสดิการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะ ความสามารถ รวมถึงปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่จะนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ หรือแม้แต่ประชาชนที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และอารมณ์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษา รัฐก็ต้องจัดบริการด้านการศึกษาตามความเหมาะสมและมีรูปแบบการศึกษาที่สอดคล้องกับความสามารถและข้อจำกัดเหล่านั้น ซึ่งรัฐจะอ้างเหตุจากความบกพร่องหรือขาดโอกาสทางการศึกษาเพื่อบริการด้านการศึกษาให้น้อยกว่าหรือด้อยกว่าอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้ ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิได้รับการศึกษาในระดับต่ำสุด คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย คือ การที่ประชาชนทุกคนต้องมีที่อยู่อาศัยตามกำลังความสามารถที่แต่ละบุคคลจะสามารถเข้าถึงได้ แต่ถึงอย่างไรที่อยู่อาศัยก็ต้องมีความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคง มีสภาพแวดล้อมที่ดี ไม่เสื่อมโทรมหรือแออัด และมีปัญหาจากมลพิษหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติ อันส่งผลต่อความเสี่ยงด้านสุขภาพ

4. สวัสดิการด้านการประกอบอาชีพสร้างรายได้ คือ ประชาชนต้องมีอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งรัฐต้องกำหนดให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องจัดสวัสดิการในการดูแลที่เพียงพอหรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด และในการประกอบอาชีพต้องปราศจากความเสี่ยงที่ส่งผลต่อการเจ็บป่วย และอุบัติเหตุต่าง ๆ ทั้งให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตั้งอยู่ในศีลธรรม และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย อันจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจในอาชีพและมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งนั้น ๆ อีกทั้ง ประชาชนมีสิทธิที่จะรวมตัวกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในนามของสหภาพแรงงาน เมื่อไม่ได้รับความยุติธรรมจากการจ้างงาน โดยรัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานหรือองค์การที่ทำหน้าที่คุ้มครองหรือเป็นที่พึ่งให้แก่แรงงานตามกระบวนการและกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์

5. สวัสดิการด้านนันทนาการ คือ การจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อสร้างความบันเทิงหรือสำหรับการพักผ่อนใจที่มีคุณภาพ โดยกิจกรรมจะต้องไม่ทำให้ประชาชนเสื่อมเสียศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม ไม่ผิดกฎหมาย และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนกลุ่มอื่น

6. สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม คือ ความคุ้มครองที่ประชาชนได้รับตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการและได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมาย

7. สวัสดิการด้านการบริการสังคมทั่วไป คือ การจัดสวัสดิการเพื่อบริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากไร้ ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้บกพร่องทางด้านร่างกาย ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้น้อยกว่าคนปกติ ซึ่งสวัสดิการที่รัฐจัดให้ต้องช่วยส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตและพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขตามควรแก่สภาพ

### **แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต**

คุณภาพชีวิต (quality of life) ถือเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ของมนุษย์ในสังคม และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการดำรงชีวิต โดยคุณภาพชีวิตเป็นสิ่งที่ยากที่จะหยั่งถึงเพราะบางอย่างอาจมองเห็นด้วยตาเปล่า เช่น ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม

อาหาร และสุขภาพ แต่บางอย่างเป็นเพียงความรู้สึกนึกคิดที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า เช่น ความสบายใจ ความมั่นคงปลอดภัย ความรับผิดชอบ หรือความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งในปัจจุบันมีนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ได้ให้นิยาม ความหมาย หรือคำจำกัดความของ คุณภาพชีวิต ไว้หลากหลายแตกต่างกัน

Sharma (1975, p 109) กล่าวถึง คุณภาพชีวิต ว่า เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนเนื่องจาก คุณภาพชีวิต หมายถึง ความพึงพอใจที่อยู่ภายในอันเกิดจากการได้รับการตอบสนองทางด้านจิตใจและสังคม ในระดับจุลภาคและมหภาค อีกทั้ง ยังเกี่ยวข้องกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของสมาชิกในสังคมด้วย โดยพิจารณาทั้งในระดับชาติและระดับปัจเจกบุคคลประกอบกัน กล่าวคือ ในระดับชาติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการวัดระดับความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรในสังคม และอัตราความก้าวหน้า เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของสังคม ส่วนระดับปัจเจกบุคคล เกี่ยวกับการพิจารณา ระดับของความเป็นเลิศในวิถีการดำรงชีวิต จากการพิจารณาทั้งสองประการจึงเห็นได้ว่า คุณภาพชีวิต เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวัดระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่ใช้อ้างอิงมาตรฐานความเป็นอยู่ของสังคม (Andrews and Withey อ้างถึงในอนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ, 2539, หน้า 60)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แยกองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขออกเป็น 7 ด้าน ครอบคลุมมิติคุณภาพชีวิตตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งประกอบด้วย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย, 2542, หน้า 8-10)

1. ด้านสุขภาพอนามัยและโภชนาการ ที่สามารถแยกย่อยองค์ประกอบได้อีก 4 ด้าน คือ อายุยืนยาว ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ โภชนาการ และบริการสาธารณสุข
2. ด้านการศึกษา ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการเรียนรู้ไปจนถึงทักษะในด้านต่าง ๆ รวมถึงการบริการและคุณภาพทางการศึกษา
3. ด้านชีวิตการทำงาน เกิดจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้ชีวิตอยู่กับการทำงานเป็นเวลานาน การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในที่ทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ อีกทั้ง ชีวิตการทำงานที่มีคุณภาพย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการจ้างและความพอใจในค่าจ้างที่ได้รับ
4. ด้านชีวิตครอบครัว ซึ่งโครงสร้าง ขนาดของครอบครัว และความสัมพันธ์ภายในครอบครัว ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุข โดยครอบครัวจะต้องมอบความรัก ความอบอุ่นให้สมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ
5. ด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และสวัสดิการทางสังคมถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของความอยู่ดีมีสุขอย่างหนึ่ง ถ้าหากบุคคลมีปัญหาเรื่องความยากจนและได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจะก่อให้เกิดการอยู่อย่างไม่มีความสุข โดยประเด็นเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตด้วย
6. ด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ทฤษฎาการธรรมชาติถือเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงที่อยู่อาศัย การอนามัย ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากปัญหาอาชญากรรม



7. ด้านประชากรรัฐ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เต็มขีดความสามารถ องค์ประกอบข้อนี้ได้รวมถึงความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน เสรีภาพทางการเมือง การกระจายอำนาจ และการบริหารจัดการ

### วิธีการดำเนินการวิจัย

บทบาทภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนใต้เขตทางพิเศษ กรณีศึกษา สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร มีการกำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์ต่อบัญชีประสงคของการวิจัย

#### กลุ่มประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็นสองส่วนได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด และคณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) โดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ประกอบด้วย

- 1.เจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จำนวน 1 คน
- 2.เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตบางซื่อ จำนวน 1 คน
- 3.เจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด จำนวน 8 คน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในด้านการเป็นผู้รับบริการจากภาครัฐ

#### เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากข้อกฎหมาย นโยบายของรัฐ เอกสาร ตำราทางวิชาการ แผนงาน และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 2 ข้อ

2. แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยผู้วิจัยเลือกใช้คำถามปลายเปิด ซึ่งเป็นคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 2 ข้อ

3. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยผู้สัมภาษณ์คอยจุดประเด็นในการสนทนาเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นอย่างกว้างขวางละเอียดลึกซึ้ง

#### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน ข่าว เป็นต้น

ส่วนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นรายบุคคล ที่มีการตั้งคำถามในประเด็นที่ต้องการทราบและอาศัยคำตอบของผู้ให้ข้อมูลในการตั้งคำถามในประเด็นต่อเนื่องจากมีรายละเอียดเฉพาะ

ส่วนที่ 3 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ผู้วิจัยคอยป้อนคำถามให้แก่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ที่ประชุมได้ร่วมกันให้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งในประเด็นสำคัญที่นักวิจัยต้องการพิสูจน์หาความจริง

### **วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล**

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลที่ได้รับจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 2 ข้อ ทำให้คำตอบที่ได้รับมีลักษณะเป็นระบบ ข้อมูลมีสภาพเป็นวัตถุวิสัย และอิงกับแนวคิด

### **ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล**

การวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการระหว่างเดือนกันยายน – เดือนพฤศจิกายน 2565 รวมระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมาณ 2 เดือน

### **ผลการวิจัย**

งานวิจัยเรื่อง บทบาทภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนใต้เขตทางพิเศษ : กรณีศึกษา สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ จึงทำการสรุปผลการวิจัยได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1. เพื่อศึกษาบทบาทภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร**

บทบาทภาครัฐต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ของทุกหน่วยงานถูกกำหนดภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายอย่างเคร่งครัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีบทบาทที่แตกต่างกันตามภารกิจและสามารถแยกบทบาทตามภารกิจได้อย่างชัดเจน ดังนี้

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ได้เข้ามามีบทบาทต่อสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนก่อตั้งสหกรณ์ฯ ซึ่งแต่เดิมสมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและบุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย วิธีการที่ พอช. ใช้เป็นการวางรากฐานให้ประชาชนเกิดสำนึกในความเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน มีการแบ่งหน้าที่การทำงาน และส่งเสริมให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นบทบาทที่ พอช. มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการทางพิเศษสายประจิมรัถยาและโครงการรถไฟฟ้ามหานครวิภาวดี ให้มีที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ที่สร้างความมั่นคงด้าน

ที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิก ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ที่เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดหรือชุมชนที่บุกรุกที่ดินของผู้อื่น เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดีกว่าเดิม โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นผู้ออกแบบที่อยู่อาศัยตามความต้องการ เพราะรูปแบบและแนวทางการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของแต่ละชุมชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันตามสภาพปัญหา ความต้องการของสมาชิกในชุมชน และข้อจำกัดด้านต่าง ๆ



ภาพชุดที่ 1: ชุมชนพระราม 6 ก่อนมีการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายประจิมรัถยาและโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองนครวิถี



ภาพชุดที่ 2: บ้านเรือนที่อยู่อาศัยภายหลังก่อตั้งเป็นสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร

#### สำนักงานเขตบางซื่อ

การที่เมื่อสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ไม่ได้จดทะเบียนเป็นชุมชนต่อสำนักงานเขตบางซื่อ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตบางซื่อ จึงไม่สามารถกำหนดกิจกรรมหรือนโยบายที่จะต้องเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในสหกรณ์ฯ ได้ อันเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมได้ตั้งงบประมาณไว้ จึงส่งผลต่อการดำเนิน

นโยบายด้านการจัดบริการสาธารณสุขที่มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ กลายเป็นกลุ่มประชากรตกหล่นที่ไม่ได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนอื่นที่จดทะเบียนถูกต้องในเขตบางซื่อ

#### การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เดิมสมาชิกสหกรณ์ฯ ถือผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จากการใช้พื้นที่ก่อสร้างทางพิเศษสายประจิมรัถยา แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเองก็ให้ความสำคัญต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยมีบทบาทต่อสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิกสหกรณ์ฯ ด้วยการชดเชยราคาบ้านเรือนสิ่งปลูกที่ถูกรื้อถอนเพื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวไปสร้างที่อยู่ใหม่ อีกทั้ง ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้เลือกรูปแบบที่อยู่อาศัยตามความต้องการของแต่ละคน ซึ่งมี 3 ทางเลือก คือ 1. หากประสงค์จะกลับภูมิลำเนา การทางพิเศษฯ จะช่วยเป็นตัวแทนในค่าขนย้ายและค่าสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอน 2. หากประสงค์จะอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครต่อไป การทางพิเศษฯ จะเป็นผู้ประสานการเคหะแห่งชาติ เพื่อจัดหาพื้นที่รองรับตามโครงการที่ว่างอยู่ โดยการทางพิเศษฯ จะชำระเงินดาวน์ให้ลักษณะเดียวกับการกู้ซื้อบ้าน และ 3. การทางพิเศษฯ จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่ง เพื่อให้การเคหะฯ จัดหาโครงการบ้านเอื้ออาทรให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้ แต่ด้วยความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ฯ ที่ต้องการจะอาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณเดิมหรือใกล้เคียง ทำให้ประชาชนส่วนปักษ์หลักเพื่อเรียกร้องที่อยู่อาศัยในบริเวณเดิมจนก่อตั้งเป็นสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด

#### **วัตถุประสงค์ข้อที่ 2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร**

แนวทางที่ภาครัฐใช้สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด อยู่ในรูปแบบของกิจกรรม/โครงการซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีแนวทางการดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน ดังนี้

##### สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

แนวทางที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ใช้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เป็นการสร้างกิจกรรม/โครงการ โดยกิจกรรม/โครงการสามารถจัดขึ้นได้ 2 วิธี คือ สมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นผู้เสนอกิจกรรม/โครงการ เพื่อให้ พอช. สนับสนุน และกิจกรรม/โครงการที่ พอช. เป็นผู้จัดทำเอง ซึ่งกิจกรรม/โครงการที่เกิดจากการเสนอของสมาชิก สหกรณ์ฯ ถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกโดยตรงตามความต้องการ เนื่องจากสภาพปัญหาของแต่ละชุมชนล้วนมีความแตกต่างกันทั้งในสภาพสภาพแวดล้อม ลักษณะชุมชน หาก พอช. เป็นผู้จัดทำกิจกรรม/โครงการโดยไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เสนอความต้องการ การดำเนินกิจกรรม/โครงการดังกล่าวอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนและไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตตรงตามความประสงค์ของประชาชนได้

##### สำนักงานเขตบางซื่อ

การที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตบางซื่อ ไม่มีบทบาทต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด เท่าที่ควร แต่ต้องถือว่าสมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นประชาชนคนหนึ่งที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ จึงได้รับการดูแลจากฝ่ายอื่นของสำนักงานเขตบางซื่อ และหน่วยงานอื่นที่สังกัดอยู่ในกรุงเทพมหานครในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก เช่น สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักพัฒนาสังคม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักการศึกษา สำนักอนามัย และสำนักสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องจะจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกคนที่อยู่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครอย่างเท่าเทียมทั่วถึง และไม่เลือกปฏิบัติ แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ จึงให้ความสำคัญกับสถานะของบุคคลที่เป็นประชาชนมากกว่าการให้ความสำคัญในนามนิติบุคคลที่มีข้อจำกัดหลายประการ

#### การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ภารกิจหลักของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย คือ การให้บริการทางพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจร ทำให้แนวทางการดูแลประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการทางพิเศษจึงเป็นภารกิจลำดับรอง ซึ่งการทางพิเศษฯ ได้กำหนดนโยบายขององค์กรเพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อสังคมและชุมชนอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านสร้างความยั่งยืนต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดแผนงานดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม และมวลชนสัมพันธ์ แต่กิจกรรมที่การทางพิเศษฯ ได้จัดขึ้นในพื้นที่ของสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกภายในสหกรณ์ฯ เป็นกิจกรรมสำเร็จรูปที่การทางพิเศษฯ เป็นผู้กำหนดรูปแบบโดยไม่มีโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ได้มีส่วนร่วมเสนอแนวทางหรือแสดงความคิดเห็นตามเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิก อีกทั้ง การทางพิเศษฯ ได้จัดกิจกรรมอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ เพียง 1 ครั้งนับแต่เปิดให้บริการทางพิเศษสายประจิมรัถยา ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมเพื่อสร้างความยั่งยืนต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้เป็นจำนวน 12 ครั้ง/ปี รวมทั้งทุกสายทาง การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่การทางพิเศษฯ มอบให้แก่สหกรณ์ฯ จึงขาดความต่อเนื่องและมีใช้การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แท้จริง

#### อภิปรายผล

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ทั้ง 3 หน่วยงาน ต่างมีภารกิจของหน่วยงานที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาถึงสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ที่มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ ในด้านที่อยู่อาศัย พอช. ได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ตามหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) โดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ได้มีริเริ่มด้วยตนเองเพื่อสร้างความเข้มแข็งก่อนที่ พอช. จะเข้ามามีส่วนในการจัดทำสวัสดิการในที่อยู่อาศัยตามที่สมาชิกสหกรณ์ฯ ต้องการ ซึ่งเป็นวิธีการที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) อันเป็นหน้าที่ที่สำคัญของความเป็นพลเมืองจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือนโยบายของภาครัฐ และวิธีการที่ พอช. ใช้เพื่อพัฒนาก็แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอื่นที่ยึดถือความสำคัญในการให้บริการมากกว่าการกำกับดูแลอันอยู่บนพื้นฐานของการเคารพประชาชน ทำให้บทบาทและแนวทางของ พอช. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ คือ การให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความจำนงเพื่อที่จะนำความต้องการไปดำเนินการกำหนดเป็นนโยบายก่อนดำเนินการใด ๆ ทำให้แนวทางที่ พอช. ใช้

ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของสมาชิกสหกรณ์ฯ อย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency)

แต่ในส่วนฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตบางซื่อ ที่ยึดบทบาทตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำกรเป็นหลัก ทำให้สหกรณ์ฯ ไม่อยู่ในเกณฑ์การได้รับความช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เหมือนกับชุมชนอื่นที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานเขตบางซื่อ แม้แนวทางสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ จะได้รับบริการจากฝ่ายอื่นที่สังกัดสำนักงานเขตบางซื่อหรือหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครเอง ก็มีได้เกิดความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ฯ แต่เกิดจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครตามภารกิจที่กำหนดไว้ทั่วไป ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งมีภารกิจหลักในการให้บริการทางพิเศษ บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ฯ จึงเป็นเพียงการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการในช่วงระยะเวลาก่อสร้างเท่านั้น ส่งผลให้แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่นำมาใช้จึงเกิดจากการกำหนดกิจกรรม/โครงการของทางพิเศษฯ เอง ทำให้บทบาทของสำนักงานเขตบางซื่อและการทางพิเศษฯ ต่อสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงกัลยาณมิตร จำกัด ไม่เป็นไปตามการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่ภาครัฐหรือตัวแทนภาครัฐต้องเป็นผู้จัดหาทรัพยากรหรือจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน อันมีลักษณะสำคัญตามที่ Denhardt and Denhardt (2007) กล่าวว่า การบริการสาธารณะจะต้องใช้แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategically) ซึ่งนโยบายและแผนงานต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ทั้งสองหน่วยงานจึงต้องปฏิรูปบทบาทของตน (reformulation) ตามหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ได้ทำหน้าที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือมีเข้าร่วมในกิจกรรม/โครงการที่จะส่งผลกระทบตั้งแต่ต้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ได้ทั้งภาครัฐและสหกรณ์ฯ เอง แม้ปัจจุบันโครงการก่อสร้างของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจะมีข้อกำหนดให้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ แต่ถึงอย่างไรก็ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ นอกเสียจากเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น การเพิ่มบทบาทให้หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ฯ จากที่เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกิจการเพียงฝ่ายเดียว เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ฯ เข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนจะช่วยลดความรุนแรงและการต่อต้านจากผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งสมาชิกสหกรณ์ฯ ถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านที่อยู่อาศัยจากการก่อสร้างทั้ง 2 โครงการ ก็มีได้เรียกร้องให้ภาครัฐจัดสวัสดิการทางสังคมมากกว่าการหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ในพื้นที่ใกล้เคียง เพราะถ้าสมาชิกสหกรณ์ฯ ได้รับการจัดสรรสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยจากภาครัฐเพียงพอแล้ว การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น เช่น ด้านสุขภาพอนามัย ด้านจิตใจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านรายได้ และด้านการประกอบอาชีพ ก็จะมาตาม ด้วยเหตุที่ว่า ที่อยู่อาศัยถือเป็น 1 ใน 4 ของปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันเป็นความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิกสหกรณ์ฯ แต่ละคน

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. โครงการทางพิเศษที่เปิดให้บริการในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อประชาชนในชุมชนต่าง ๆ การวิจัยครั้งต่อไปเห็นควรเปลี่ยนพื้นที่เป้าหมายของการวิจัย เพื่อทราบถึงบทบาทและแนวทางที่ภาครัฐนำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้เขตทางพิเศษในสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน

2. โครงการทางพิเศษสายกระทุ่ม-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2565 และผ่านขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบแล้ว การวิจัยครั้งต่อไปเห็นควรติดตามผลการปฏิบัติของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการตามข้อเสนอของประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ อย่างไร

### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2547). ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

เกรียงพล พัฒนรัฐ. (2550). การบริหารจัดการเมือง : ผลกระทบของปัจจัยการแข่งขันระหว่างเมืองกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต่อบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. ปรัชญาคุชภักดิ์บัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มยุรี อนุমানราชธน. (2556). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย. (2542). คุณภาพชีวิตของคนในเมืองภาคกลาง. กรุงเทพมหานคร: ทิพนธ์การพิมพ์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2562). พอข.มอบบ้านมั่นคงชุมชนกัลยาณมิตร 273 ครอบครัว. ค้นหาเมื่อ 22 กันยายน 2565, จาก <https://web.codi.or.th/20190207-2167/>

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ. (2539). การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

\_\_\_\_\_. (2007). *The New Public Service*. New York: M.E.Sharpe, Inc.

Friedlander, Walter A. and Robert Q. Apte. (1980). *Introduction to Social Welfare*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall.

Sharma, R. C. (1975). *Population and social economic development*. New-Delhi: Dhapat rai & Son INDEA.

Turner, John (1974). *Development and Administration: Operational Implication for Social Welfare*. New York: United States Committee, International Council on Social Welfare.