

ที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดีในเขตเมือง: การเข้าถึงของผู้อยู่อาศัย

อ.ดร. อุ๋นเรื่อน เล็กน้อย*

ปัญหาความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยปรากฏขึ้นในหลายมิติ ทั้งในแง่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส เป็นต้น และเมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุมชนในเขตเมือง จะปรากฏประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่มีความรุนแรงมากและดูเหมือนว่าจะมีความซับซ้อนของปัญหามากขึ้นไปอีก ในชุมชนของผู้มีรายได้น้อย ปัญหาอุปสรรคที่ชัดเจนของความเหลื่อมล้ำในที่อยู่อาศัย ได้แก่ ปัญหาที่ผู้คนโดยเฉพาะคนที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ อันหมายถึง บ้านที่ก่อสร้างตามหลักสุขาภิบาล มีความมั่นคงแข็งแรง (ไม่ใช่บ้านที่ก่อสร้างกันเองแบบไร้ระเบียบ) และไม่สามารถเข้าถึงรูปแบบการใช้ชีวิตภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดี ปราศจากมลพิษทั้งจากขยะมูลฝอย น้ำเสีย สิ่งปฏิกูลโสโครก การมีพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่ว่างเพื่อการสันทนาการ สภาพชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยทั้งพื้นที่ส่วนตัวและพื้นที่ส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่



*สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

บทความนี้เป็นบทความที่นำเสนอสาระสำคัญที่เป็นผลการศึกษาจากโครงการศึกษาวิจัยชุมชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร ซึ่งโครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนตามกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมใน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) การเข้าถึงระบบการศึกษาและพัฒนาเยาวชน 2) การพัฒนาด้านกายภาพของชุมชน 3) การแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน 4) การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยอำนาจรัฐ 5) การเข้าถึงทรัพยากร 6) ความเหลื่อมล้ำในการแสดงความคิดเห็น แต่สำหรับในบทความนี้จะเน้นนำเสนอเนื้อหาสาระเฉพาะในประเด็นการพัฒนาด้านกายภาพของชุมชนเป็นสำคัญ

เป็นที่ทราบกันดีว่า สภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่มีโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ทว่าเมื่อระบอบทุนนิยมได้ถูกวางไว้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ สถานการณ์ความเสื่อมโทรมและปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ปรากฏขึ้นนับตั้งแต่นั้นมา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างเร่งรัดได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ดึงดูดผู้คนจากทุกสารทิศให้เข้ามาแสวงหา “โอกาส” ในการทำเงินสร้างรายได้เพื่อชีวิตที่ดีกว่า และแน่นอนความแออัดยัดเยียดของผู้คนก็เกิดขึ้น มีขยะ/ของเสียเกิดขึ้นมากมายภายใต้กระแสบริโภคนิยมเกิดมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะและการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ขาดการจัดการที่ดี ไม่มีพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนสันทนาการ แผ่นดินทรุด น้ำท่วม น้ำเสีย และการรุกรานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ก็ปรากฏผลเป็นที่ทราบกันดีว่า “ไม่ได้สร้างชีวิตที่ดีกว่า หรือมีชีวิตที่มีคุณภาพตามที่ได้คาดการณ์ไว้”

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีตจนถึงปัจจุบันจะสะท้อนแนวคิดการพัฒนาประเทศในอดีตนั้นใช้กรอบแนวคิดของการพัฒนาว่า “การพัฒนา หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจ” จึงทำให้สังคมไทยได้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแบบที่กำหนดวัตถุประสงค์ที่เน้นเฉพาะการเร่งรัดที่จะพัฒนาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมองข้ามและละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ประกอบกันไป จนกระทั่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เริ่มมองเห็นความจำเป็นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เน้นการสร้างสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม เรียกว่า สังคมไทยใช้เวลากว่า 30 ปี (ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539) ในการที่จะกำหนดแนวนโยบายการพัฒนารอบด้านมากขึ้น และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่มีแนวนโยบายที่เน้นมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาใช้กระบวนการวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom up) เน้นการพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) ผลพวงจากแนวนโยบายดังกล่าวได้ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ทว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมกลับยังไม่รู้สึกตัวเองสามารถอยู่ดี กินดี มีชีวิตที่มีคุณภาพได้อย่างทัดเทียมกับคนอื่น ๆ เพราะผลประโยชน์จากกรอบการพัฒนาประเทศดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมในสังคม ตรงกันข้ามกลับทำให้คนบางกลุ่มสามารถสะสมความมั่งคั่งได้อย่างมหาศาลและเป็นปมปัญหาที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันในหลาย ๆ เรื่องให้กับผู้คนในสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ความเหลื่อมล้ำ (Inequality) หมายถึง โอกาสทางสังคมที่แตกต่างกัน และ/หรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ในการศึกษาโครงการวิจัยนี้ใช้เทคนิคกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ร่วมไปกับเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการรวบรวมข้อมูลใช้เทคนิควิธีหลากหลาย ประกอบไปด้วย การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสังเกต (Observe) และเทคนิคบันไดคุณภาพชีวิต¹ (Bamboo Ladder Technique) โดยมีพื้นที่ศึกษาเป็นชุมชน

¹ เทคนิคบันไดคุณภาพชีวิต (Bamboo Ladder Technique) เป็นเทคนิคที่ให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้คะแนนต่อประเด็นคำถามการวิจัยในประเด็นความเหลื่อมล้ำทั้ง 6 ด้าน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทุกคนได้ให้คะแนนต่อประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในแต่ละด้านจากคะแนน 1 ถึง 10 ตามลำดับความมากน้อย (ตามลักษณะขั้นบันได) โดยมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน และผู้ร่วมสนทนากลุ่มจะต้องให้คะแนนในประเด็นความเหลื่อมล้ำ แต่ละประเด็นใน 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงอดีต (เมื่อสองปีที่แล้ว) ช่วงปัจจุบัน และช่วงอนาคต (อีก 2 ปีข้างหน้า) เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันและใช้ในการชี้ให้เห็นแนวโน้มของสถานการณ์ปัญหาในแต่ละกรณี ซึ่งเครื่องมือบันไดคุณภาพชีวิตนี้พัฒนาขึ้นโดยสมาคมพัฒนาประชากร (PDA)

ที่จัดระเบียบตามระเบียบของกรุงเทพมหานคร 4 ชุมชน ประกอบด้วย 1) ชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ เขตคลองเตย 2) ชุมชนวัดดวงแข เขตปทุมวัน 3) ชุมชนเคหะชุมชนบ่อนไก่ เขตปทุมวัน และ 4) ชุมชนซอยสองพระ เขตบางรัก

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Inequality) เป็นกรอบทฤษฎีในการทำ ความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน ในแง่การพิจารณาถึงการมีโอกาสด้านสังคมที่แตกต่างกันและได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในมิติต่าง ๆ เพื่อค้นหาประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุมชน โดยวิธีสนทนากลุ่มร่วม ไปกับการประเมินบันไดคุณภาพชีวิตใน 6 ด้าน ได้แก่ 1) การเข้าถึงระบบการศึกษาและพัฒนาเยาวชน 2) การพัฒนา ด้านกายภาพของชุมชน 3) การแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน 4) การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยอำนาจรัฐ 5) การเข้าถึงทรัพยากร 6) ความเหลื่อมล้ำในการแสดงความคิดเห็น โดยเน้นการสนทนากลุ่มกับประชาชน ใน 5 กลุ่มของแต่ละชุมชน ได้แก่ 1) กลุ่มผู้นำชุมชน 2) กลุ่มเด็ก/เยาวชน 3) กลุ่มผู้สูงอายุ 4) กลุ่มวัยทำงานที่มีอายุ ระหว่าง 23-35 ปี และ 5) กลุ่มวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 36- 55 ปี

ภูมิสังคมของชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 ชุมชน

กรณีที่ 1 ชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ จัดเป็นชุมชนขนาดใหญ่มีพื้นที่โดยประมาณ 70 ไร่ ตั้งอยู่ที่ถนนอาจณรงค์ แขวงคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นของประชากรมาก มีประชากรจำนวน 9,685 คน ที่ตั้งของชุมชนเป็นที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเดิมนั้นการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีนโยบายจะใช้ที่ดินสร้างที่จอดรถและท่าโกดังสินค้า และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการต่าง ๆ ก็หยุดชะงัก ซึ่งก็เป็นช่วงเวลา ที่ประชาชนได้เริ่มอพยพเข้าไปอยู่ในที่ดินดังกล่าว ปัจจุบันชุมชนเช่าที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทยและมีการเคหะ แห่งชาติเป็นหน่วยงานดูแลกำกับ ลักษณะอาคารบ้านเรือนมีทั้งที่เป็นบ้านสองชั้นครึ่งปูนครึ่งไม้ อาคารปูนสองชั้น บ้านชั้นเดียว และบางส่วนก็มีการต่อเติมและปิดทับทางระบายน้ำภายในชุมชน ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการรุกล้ำ การใช้พื้นที่ส่วนร่วมในการค้าขายและวางสิ่งของสภาพค่อนข้างแออัด (รูปภาพที่ 1)



ที่ทำการชุมชน



ทางเดินเข้าออกภายในชุมชน



คลองด้านหลังชุมชน



ทางระบายน้ำในชุมชน

รูปภาพที่ 1 สภาพทั่วไปของชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่

กรณีที่ 2 ชุมชนวัดดวงแข ตั้งอยู่บริเวณหลังวัดดวงแข ถนนเจริญเมือง แขวงรองเมือง เขตปทุมวัน มีพื้นที่ทั้งหมด 3.5 ไร่ มีจำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน 410 คน ประชากรตามบ้านเช่า 500 คน ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรมาก สภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างแออัด ลักษณะการถือครองพื้นที่ในชุมชนแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ การเช่าอาศัยกรรมชนารักษ์ การมีกรรมสิทธิ์ถือครอง (มีโฉนด) การรुक้ำพื้นที่คลองนางหงส์ที่ดินเงินเป็นพื้นดิน สภาพบ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นอาคารไม้ชั้นเดียว และอาคารปูน 2 ชั้นแบ่งเป็นห้องเช่า มีบางส่วนเป็นบ้านไม้ 2 ชั้น ลักษณะการปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถว ไม่มีอากาศถ่ายเทและอับชื้น ประชากรส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปและค้าขาย



ซอยทางเดินภายในชุมชน



สภาพภายในชุมชน



ซอยงูเหลือม คับแคบมาก ไม่มีแสงสว่าง อับชื้น

รูปภาพที่ 2 สภาพทั่วไปของชุมชนวัดดวงแข

กรณีที่ 3 ชุมชนเคหะชุมชนบ่อนไก่ ตั้งอยู่ในซอยปลูกจิต ถนนพระราม 4 แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน ลักษณะพื้นที่โดยทั่วไปของชุมชนเป็นลักษณะโครงการเฟลตของการเคหะแห่งชาติ พื้นที่ทั้งหมด 106 ไร่ 58.44 ตารางวา ปัจจุบันมีอาคารเฟลตทั้งหมด 13 หลัง โดยการเคหะแห่งชาติเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีจำนวนหลังคาเรือน 1,532 หลังคาเรือน และมีจำนวนครอบครัว 2,476 ครอบครัว มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 7,428 คน สมาชิกส่วนใหญ่ของชุมชนเป็นคนไทยเชื้อสายจีน (รูปภาพที่ 3)



สวนสาธารณะภายในชุมชน



สภาพทั่วไปชุมชนบ่อนไก่



สิ่งศักดิ์สิทธิ์บริเวณศาลาประชาคม



ศาลฟอปปูชัยมงคล

รูปภาพที่ 3 สภาพทั่วไปของชุมชนเกาะชุมชนบ่อนไก่

กรณีที่ 4 ชุมชนซอยสองพระ ตั้งอยู่ที่ถนนสี่พระยา แขวงมหาพฤฒาราม เขตบางรัก มีเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิม มีที่ดินเป็นของตัวเอง มีฐานะปานกลางถึงชั้นดี มีจำนวนประชากร 2,651 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุไม่ค่อยมีการย้ายออก ส่วนบุคคลที่ย้ายเข้ามาใหม่ส่วนใหญ่เป็นอยู่ในลักษณะของบ้านเช่า บ้านเรือนเป็นแบบตึก (อาคารพาณิชย์ 2 ชั้น) จัดสร้างอย่างเป็นระเบียบ ทางเท้าและทางระบายน้ำเป็นคอนกรีต (รูปภาพที่ 4)



ซอยทางเดินกลางในชุมชน



บ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นอาคารพาณิชย์

รูปภาพที่ 4 สภาพทั่วไปของชุมชนซอยสองพระ

ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำใน 6 มิติปัญหา

ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ชุมชนประสบอยู่ พบว่า เป็นประเด็นปัญหาทางด้านกายภาพที่มีความรุนแรงของปัญหามากที่สุด และยังเป็นปัญหาร่วมกันของทุกชุมชน (ตารางที่ 1) ซึ่งสะท้อนว่าทุกชุมชนในเขตเมืองล้วนประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเมือง โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านกายภาพซึ่งมีความเป็นรูปธรรมที่สุดในการจับต้องและสัมผัสกับปัญหา ทั้งในแง่ของผลกระทบจากปัญหา ความสามารถในการเข้าถึง โอกาสที่จะได้รับการสนองตอบในการแก้ปัญหา สิทธิในการจัดการกับปัญหาโดยชุมชน ในขณะที่เดียวกันชุมชนเองก็รู้สึกได้ว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต้องการได้รับการสนองตอบเพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วนที่สุด

รูปธรรมของปัญหาในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดีจากชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 ชุมชน พบว่า เป็นเรื่องของราคาสภาพแวดล้อมที่ดี ชุมชนยังคงมีปัญหาน้ำเน่าส่งกลิ่นเหม็นและน้ำท่วมขัง ขยะจำนวนมาก สภาพแวดล้อมโดยรอบที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน บางจุดในพื้นที่ชุมชนยังมีความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรม ปัญหาคนไร้บ้าน ผู้พิการทางด้านสติปัญญาที่เข้ามาในชุมชน ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและอันตรายจากผู้ติดยาเสพติด ปัญหาการเข้าไม่ถึงสาธารณูปโภคสาธารณูปการราคาถูก ซึ่งก็เป็นผลมาจากทั้งกรณีบ้านที่ไม่มีเลขที่ทะเบียนจึงทำให้ต้องซื้อน้ำ-ไฟฟ้าจากเพื่อนบ้าน และกรณีบ้านเช่าที่เจ้าของบ้านสามารถตั้งราคาเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เองได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนถึงว่า *“ประชาชนยังเข้าไม่ถึงสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและเอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคคล”* โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ซึ่งสะท้อนได้จากผลการศึกษาจากชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 ชุมชน กล่าวคือ ในชุมชนที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน เช่น ในชุมชนหมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ ชุมชนวัดดวงแข ซึ่งเป็นชุมชนแออัด² ด้วย จะพบว่า มีความรุนแรงของปัญหามาก และแต่ละปัญหาล้วนมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นด้วย

สาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเด็นที่อยู่อาศัยนี้ พบว่า มีความเชื่อมโยงและมาจากปมปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ และยังเป็นปมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย ภายใต้โลกที่หมุนด้วยการเร่งพัฒนาความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์ที่ใช้สะสมความมั่งคั่ง ราคาที่ดินจึงแพงมาก ในขณะที่การถือครองที่ดินในเมืองส่วนใหญ่เป็นของชนชั้นนำเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ก็บีบคั้นให้คนจนมีโอกาสเข้าถึงเพียงพื้นที่ราคาถูกที่ไม่เป็นที่ต้องการตามกลไกตลาด เช่น การรื้อถอนพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ริมคลอง พื้นที่ทิ้งร้างของภาครัฐ เป็นต้น และได้กลายร่างเป็นปมปัญหาใหม่ต่อไป กลายเป็นสถานการณ์ที่มีปัญหาซ้อนปัญหาขึ้นไปอีก ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อสังเกตถึงความล้มเหลวของตลาด (Market Failures) ที่อธิบายว่า กลไกตลาดในโลกแห่งความจริงไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีด้วยกัน 3 ประการ คือ 1) ความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric information) ซึ่งหมายถึง ภาวะของการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันเพื่อการตัดสินใจ 2) ผลกระทบภายนอก (Externalities) หมายถึง ต้นทุนจากผลกระทบไม่ได้ถูกนับรวมเข้าไปในต้นทุนของผู้ผลิต และ 3) อำนาจเหนือตลาด หมายถึง ภาวะที่ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าผู้ผลิตด้านอื่น ๆ ทำให้สามารถผูกขาดสินค้าได้ ซึ่งนั่นหมายความว่า กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างปกติ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2556) ดังนั้น จากสภาพการณ์ข้างต้นคงสะท้อนให้เห็นภาพได้ว่า ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้มีรายได้น้อยแทบจะไม่มีโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพภายใต้แนวคิดที่สนับสนุนให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรี แต่กระนั้นก็เชื่อว่าจะหมดโอกาสเสียทีเดียว หากแนวนโยบายแห่งรัฐจะดำเนินการแทรกแซงกลไกตลาด หรือกำหนดแนวนโยบายที่จะ “เพิ่มโอกาส” ให้แก่กลุ่มคนดังกล่าวในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้ก็เป็นเรื่องที่ดีมาก ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการจัดสวัสดิการของรัฐซึ่งก็จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญที่ค้ำประกันและรับรองเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับปวงชนชาวไทยทุกคน

² ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อ 1 ไร่ โดยที่ชุมชนแออัดเป็นชุมชนที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่



ตารางที่ 1 ความรุนแรงของประเด็นปัญหาใน 6 มิติ และความเร่งด่วนในความต้องการแก้ไขปัญหากลุ่มชน

ชื่อชุมชน	การเข้าถึงระบบการศึกษา และการพัฒนาเยาวชน		การพัฒนาด้านกายภาพ ของชุมชน		การแก้ปัญหาความยากจน และสร้างความเป็นธรรม แก่ชุมชน		การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยอำนาจรัฐ		การเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ		ความเหลื่อมล้ำในการแสดง ความคิดเห็นของชุมชน	
	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา	ความรุนแรงของปัญหา	ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา
1. วัดดวงแข (เขตปทุมวัน)	**	++	***	+++	***	+++	**	+	*	+	*	+
2. หมู่บ้านพัฒนา 70 ไร่ (เขตคลองเตย)	*	+	***	+++	**	++	*	-	*	-	*	-
3. เศรษฐมรรคนบ่อนไก่ (เขตปทุมวัน)	*	+	***	+++	*	+	-	-	*	++	-	-
4. ซอยสองพระ (เขตบางรัก)	*	-	**	++	-	-	-	-	**	+	-	-

เกณฑ์การแปลความหมาย

*** / +++ หมายถึง มีความรุนแรงของปัญหาในระดับมาก / ความต้องการแก้ไขปัญหในระดับเร่งด่วนที่สุด

** / ++ หมายถึง มีความรุนแรงของปัญหาในระดับปานกลาง / ความต้องการแก้ไขปัญหในระดับปานกลาง

* / + หมายถึง มีความรุนแรงของปัญหาในระดับน้อย / ความต้องการแก้ไขปัญหในระดับไม่เร่งด่วน

บทสรุป

การเข้าไม่ถึงหรือขาดโอกาสที่จะอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยอย่างมีคุณภาพ เป็นประเด็นปัญหาที่ดูเหมือนจะทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้นในชุมชนของผู้มีรายได้น้อย และหากพิจารณาปรากฏการณ์ดังกล่าวด้วยกรอบคิดของความเสมอภาค ความเท่าเทียม ก็จะพบว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองล้วนเป็นเงื่อนไขที่สร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่อประเด็นนี้มากยิ่งขึ้น

ในแง่ของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ครอบงำกระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในโลกยุคปัจจุบันอยู่นั้น กลไกตลาด ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ผลักและซ้ำเติมให้ผู้มีรายได้น้อยแทบจะหมดหนทางในการเข้าถึงที่สภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้ เพราะราคาที่อยู่อาศัยภายใต้บรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่คึกคักได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (แทนการจัดหาให้ผ่านการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน) ทั้งยังเป็นสินค้าที่มีราคาสูงลิ่ว ซึ่งสถานการณ์ปัญหาเช่นนี้ล้วนเป็นเหตุเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่หมายถึงการไม่มีโอกาสในการสร้างรายได้ ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงช่องทางการประกอบอาชีพ โอกาสในการถือครองที่ดิน เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าปรากฏการณ์ทั้งสองเรื่องนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น เมื่อมีรายได้น้อย กำลังซื้อก็ย่อมน้อย โอกาสในการเข้าถึงก็ย่อมไม่มี ตรงกันข้ามเมื่อมีรายได้มาก โอกาสและทางเลือกในการเข้าถึงก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งนั่นเป็นเรื่องของกลไกตลาดที่ผู้คนในสังคมต่างยอมจำนน ดังนั้น หากสังคมไทยยังคงคงอยู่ภายใต้แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีเช่นนี้ต่อไป ผู้มีรายได้น้อยก็จะยังเข้าไม่ถึงหรือไม่มีโอกาสที่จะอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพได้ เรียกได้ว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจเช่นนี้ก็คงจะไม่สามารถสร้างให้เกิดความเสมอภาคหรือลดความเหลื่อมล้ำในด้านที่อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพได้เลย ทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่ซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหาให้มากขึ้นด้วย

ในแง่ของการเมืองการปกครองพบว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR) ได้พูดถึงสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ หรือที่รู้จักกันว่า สิทธิในที่อยู่อาศัยว่าเป็น “สิทธิที่จะอาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งด้วยความปลอดภัย สันติและมีศักดิ์ศรี” สิทธินี้กำหนด “ความเป็นส่วนตัวอย่างพอเพียง ที่ว่างอย่างพอเพียง ความปลอดภัยอย่างพอเพียง แสงสว่าง และการระบายอากาศอย่างพอเพียง สาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างพอเพียง และตำแหน่งที่พอเหมาะเมื่อเทียบกับที่ทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ซึ่งทั้งหมดนี้ ด้วยมูลค่าที่สมเหตุสมผล” และผูกพันว่า ภาครัฐต้องประกันความปลอดภัยในสิทธิถือครอง และการเข้าถึงนั้น ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อกำจัดภาวะไร้ที่อยู่อาศัย การรอนสิทธิที่ถูกรังแก ซึ่งนิยามว่าเป็น “การเพิกถอนอย่างถาวรหรือชั่วคราวซึ่งขัดต่อเจตจำนงของปัจเจกบุคคล ครอบครัว และ/หรือ ชุมชน จากบ้าน และ/หรือ ที่ดินซึ่งพวกเขาถือครอง โดยปราศจากการจัดไว้ชั่วคราว และการเข้าถึงรูปแบบการคุ้มครองทางกฎหมายหรืออื่น ๆ อย่างเหมาะสม” เป็นการละเมิดกติกาฯ อย่างมีมูล (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม, 2556) แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน และการจัดสวัสดิการให้กับผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ไว้ในหลายมาตรา แต่ทว่าในข้อเท็จจริงของสังคมกลับปรากฏว่า ยังคงมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอได้ นอกจากนี้ชุมชนที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีหน่วยงาน/องค์กรคอยกำกับดูแลนั้น ชุมชนยังขาดอำนาจหน้าที่และเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการจัดการที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมให้มีคุณภาพ ซึ่งหมายความว่าประชาชนยังคงไร้สิทธิไร้เสียงในการร่วมบริหารจัดการ ขาดการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมโดยรอบอย่างแท้จริง หากมองปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ด้วยกรอบคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำก็จะสะท้อนได้ว่า โครงสร้างอำนาจยังคงไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในมิติอำนาจระหว่างผู้ปกครอง (ชุมชน) และผู้ถูกปกครอง (หน่วยงาน/องค์กรกำกับดูแล) ซึ่งเงื่อนไขความไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ไม่สามารถสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริงได้ และยังคงผลิตซ้ำปรากฏการณ์นี้ต่อไปอีก ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดของอมาตยา เซน (Amartya Sen) ที่ได้พูดถึงปฏิสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำ โดยกล่าวว่า ความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งจะยึดโยงสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ (สถิตย์ อาชวานันท์กุล, 2556) และจากนี้ไปสังคมไทยคงต้องปรับกระบวนการมองโลกแห่งความจริงแบบใหม่ ปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาแบบใหม่ ๆ เพื่อเตรียมรับมือในการเผชิญกับปมปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ดูเหมือนว่าจะถ่างกว้างขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยชุมชนเพื่อพัฒนาและแก้ไข
ความเหลื่อมล้ำในชุมชน เขตกรุงเทพฯใต้. กรุงเทพมหานคร, 2555

ศฤณี อาชวานันทกุล. ความเหลื่อมล้ำจับพอกา. สิ่งพิมพ์ออนไลน์ สืบค้นใน [www. V-reform .org](http://www.V-reform.org). 29 มกราคม
พ.ศ. 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ สืบค้นใน www.nesdb.go.th 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

www.wikipedia.org. กติการะหว่างประเทศด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สืบค้นใน
<http://th.wikipedia.org>. 29 มกราคม พ.ศ. 2556