

## ที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิพื้นฐาน

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวคิดของนายกรัฐมนตรีนโยบายให้สร้างห้องชุดคนจนใกล้สถานีรถไฟฟ้าทำให้เกิดคำถามว่า นโยบายของรัฐที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัยมากขนาดไหน ทั้งๆ ที่คนไทยแทบทุกคนเติบโตมาด้วยมโนทัศน์ที่ว่า ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานสี่ประการในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในอดีตเคยมีโครงการเคหะสงเคราะห์ที่สร้างแฟลตดินแดง และห้วยขวาง การรื้อย้ายสลัม และโครงการบ้านเอื้ออาทร แต่ก็ได้มีนโยบายที่อยู่อาศัยระดับชาติที่ครอบคลุม เป็นระบบ และดำเนินการต่อเนื่อง ดังเช่นประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ สิทธิพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่อสังหาริมทรัพย์ในชีวิตและร่างกาย และสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการแสดงออกอย่างเสรีและสิทธิในการเลือกตั้ง แต่ครอบคลุมถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น สิทธิในการศึกษา หลักประกันด้านสุขภาพ การมีงานทำ และสิทธิในอาหาร ที่อยู่อาศัยก็เป็นหนึ่งในสิทธิพื้นฐานกลุ่มนี้ โดยหมายถึงสิทธิในการอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัย มีความมั่นคงในการถือครองตามกฎหมายได้อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถซื้อหรือเช่าในราคาที่จ่ายได้ มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ อยู่ในที่ตั้งที่สะดวกเหมาะสมกับการดำรงชีวิต และได้รับการคุ้มครองว่าจะไม่ถูกผู้อื่นขับไล่

ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องใหญ่ของสังคมไทยเรื่อยมา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย และจะสำคัญมากยิ่งขึ้นตามแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานในเมือง แม้ว่าประเทศไทยอาจดูเหมือนมีจำนวนคนจนน้อยลงเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์เส้นความยากจนของทางราชการ ซึ่งคำนวณจากความต้องการด้านอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นหลัก แต่ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนไม่ได้หมดไปแต่อย่างใด และนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจากมุมมองความยากจนเชิงเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นระหว่างกลุ่มคนในสังคม และในสถานะเศรษฐกิจที่ราคาของปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตแทบทุกอย่างเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของคนจน สำหรับแนวโน้มด้านที่อยู่อาศัยคือมีขนาดเล็กลง คุณภาพต่ำลง อยู่ในที่ตั้งที่ไกลมากขึ้นจากแหล่งงานและสุ่มเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองจึงไม่ได้จำกัดเพียงแค่เรื่องคนจนในชุมชนแออัด แต่หมายรวมถึงโอกาสและความสามารถในการจ่ายของผู้มีรายได้น้อยทั้งหมดและคุณภาพที่อยู่อาศัยที่ได้รับ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมืองเองก็มีอยู่หลากหลาย มีอาชีพและวิถีการดำรงชีวิตและสังคมที่แตกต่างกัน มีทั้งคนจนที่ยกย้ายถิ่นฐานมานานและมีลูกหลานที่เติบโตมาในชุมชนแออัดและประสบปัญหาการไล่รื้ออยู่เรื่อยๆ คนใช้แรงงานที่พึ่งย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองใหญ่และอาศัยอยู่ในห้องแถวเก่าๆ รวมไปถึงคนทำงานเป็นลูกจ้างสำนักงานและพักอาศัยอยู่ในห้องเช่าราคาถูก

แต่ละกลุ่มมีความต้องการและเงื่อนไขในการอยู่อาศัยไม่เหมือนกัน โครงการห้องชุดคนจนใกล้รถไฟฟ้าอาจเหมาะกับคนโสดหรือครอบครัวเล็กที่ทำงานสำนักงาน มีรายได้น้อยแต่ไม่จนมาก ไม่มีของต้องขน และต้องการเดินทางสะดวก ในกรณีนี้ เพื่อให้การพัฒนาโครงการมีความสมเหตุสมผลในด้านตลาดที่ดิน ห้องชุดดังกล่าวอาจไม่จำเป็นต้องอยู่ติดกับสถานีรถไฟฟ้ากลางเมืองเหมือนกับโครงการคอนโดมิเนียมราคาแพงที่เอกชนแข่งขันขายอยู่ในปัจจุบัน เมื่อมี

การขยายโครงข่ายรถไฟฟ้าไปยังบริเวณชานเมืองแล้ว ก็อาจยังมีที่ดินขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ห่างจากสถานีบ้าง แต่ยังคงเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกลงได้ ปัจจัยสำคัญคือการควบคุมราคาตัวรถไฟฟ้าไม่ให้แพงมากเกินไป และการปรับปรุงระบบรถประจำทางให้สะดวกปลอดภัยมากขึ้น พร้อมกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับรองที่ใช้เดินทางระหว่างที่อยู่อาศัยกับสถานีรถไฟฟ้าและจุดจอดรถประจำทาง การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรางได้เปิดโอกาสให้รัฐดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยในรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต แต่รัฐก็ต้องริบคิดและดำเนินการโดยเร็วก่อนที่ราคาที่ดินจะปรับตัวขึ้นสูงเกินกว่าที่จะสามารถดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยเพื่อสังคมได้

ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีผู้มีรายได้น้อยอีกจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและยังคงมีปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน คนเหล่านี้มักทำงานใกล้บ้าน ใช้แรงงาน ต้องเก็บอุปกรณ์และของไว้ขาย และไม่มีเวลาไปเช่าหรือรายได้พอที่จะขึ้นรถไฟฟ้า ปัญหาพื้นฐานของคนกลุ่มนี้ยังเป็นเรื่องความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย ภาครัฐจึงยังคงต้องดำเนินโครงการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง ดังเช่นในโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ความท้าทายคือโครงการนี้ในปัจจุบันยังเน้นที่อยู่อาศัยความหนาแน่นต่ำ ในอนาคตก็จะต้องเพิ่มความหนาแน่นขึ้นเพื่อสะท้อนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โจทย์สำคัญคือจะออกแบบและพัฒนาอย่างไรโดยไม่ต้องให้เป็นห้องชุด 30 ชั้น แต่ก็ไม่ได้แบบราบแบบหมู่บ้านชานเมือง

นโยบายรัฐและการขับเคลื่อนทางสังคมที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิในที่ดินมาพอสมควร เนื่องจากในอนาคตค่อนข้างแน่นอนว่าคนไทยจะอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น สิทธิในที่ดินอย่างเดียวยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการอยู่อาศัย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับสิทธิในที่อยู่อาศัยไปพร้อมกับสิทธิในที่ดิน ถ้าหากประชาชนยังคงไร้ซึ่งที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ก็ต้องเป็นพันธกิจของรัฐในการแก้ไข

ในการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัย ภาครัฐต้องระลึกเสมอว่า ที่อยู่อาศัยมีความหมายมากกว่าการเป็นที่ซุกหัวนอน มีผนังสี่ด้านรอบตัวและหลังคาคลุมหัว เพราะที่อยู่อาศัยเป็นจุดเริ่มต้นของโอกาสในการก่อร่างสร้างตัว การทำมาหากิน การประกันความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคล รวมทั้งยังเป็นส่วนสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นในสังคม ละครบ้านและชุมชน ปัจจัยสำคัญของที่อยู่อาศัยจึงไม่ใช่แค่เรื่องขนาดและคุณภาพของสิ่งก่อสร้าง แต่รวมไปถึงที่ตั้งที่สะดวก สามารถเข้าถึงโรงเรียน ที่ทำงาน ตลาดและสาธารณูปการได้ เรื่องที่อยู่อาศัยจึงแยกไม่ออกจากการพัฒนาเมือง ระบบขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน แต่ นโยบายเหล่านี้ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกันดีเท่าใดนัก

การดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่ได้หมายความว่ารัฐต้องลงทุนทำเองทุกอย่างและให้ของฟรีกับคนจนเสมอไป ภาคเอกชนไทยได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างหน่วยที่อยู่อาศัยจำนวนมากให้กับคนชั้นกลางและผู้มีรายได้น้อยที่มีความมั่นคงในรายได้ กลไกตลาดสามารถจัดสรรที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีคนจำนวนมากที่ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ภาครัฐโดยการเคหะแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องให้ความสำคัญกับคนกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น โดยดำเนินมาตรการทั้งที่เคยมีและทำอยู่แล้ว เช่น การให้สินเชื่อที่เหมาะสมกับระดับรายได้ และมาตรการที่เพิ่งมีขึ้นใหม่ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางผังเมืองกับภาคเอกชนที่จัดให้มีหน่วยที่อยู่อาศัยราคาต่ำกว่าท้องตลาด ทั้งนี้ รัฐต้องเข้าใจก่อนว่า คนจนไม่ใช่ไม่มีทุน แต่ความท้าทายคือรัฐจะส่งเสริมกลไกตลาด

อย่างไรในการเปิดโอกาสให้คนจนสามารถใช้ทุนที่พอมีอยู่บ้างในการสร้างสินทรัพย์ในรูปแบบที่อยู่อาศัยได้ในระยะยาว ส่วนปัญหาการเช่าช่วงและสวมรอยโดยคนที่รวยกว่าก็ต้องใช้มาตรการในการตรวจสอบและลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อไป

ทั้งนี้ทั้งนั้น นโยบายที่อยู่อาศัยไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่การสนับสนุนให้แต่ละคนมีบ้านหรือคอนโดเป็นของตนเอง นโยบายที่สำคัญและยังขาดอยู่คือการช่วยเหลือการเช่าที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากเป็นผู้เช่าและอาจต้องเช่าไปตลอดชีวิต เพราะที่ดินในเมืองมีอยู่จำกัดที่สามารถพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน การควบคุมค่าเช่าอาจเป็นหนทางหนึ่ง แต่ก็อาจมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงควรพิจารณาช่องทางอื่นในการช่วยเหลือผู้เช่าควบคู่ไปด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุน การรับรองสิทธิผู้เช่า และการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เช่าระยะยาว

ด้วยที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิพื้นฐานของคนจนที่หลากหลาย รัฐจึงต้องดำเนินนโยบายในเรื่องนี้อย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง โดยให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของแต่ละกลุ่มคน มิใช่เพียงข้อเสนอแบบเหมารวมเป็นชั่วคราวชั่วคราว