

มาตรฐานที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง

1. ความหมาย วัตถุประสงค์ และความเป็นมาของการมาตรฐาน

เมื่อเราพูดถึงสิ่งที่มีมาตรฐาน หรือได้มาตรฐานทุกคนจะมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นแบบอย่างหรือแบบฉบับได้และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปดังนั้น มาตรฐานจึงอาจหมายถึง "สิ่งที่ถือเอาเป็นหลัก ใช้กำหนด ใช้วัด ใช้เปรียบเทียบคุณค่าของสิ่งของหรือกิจกรรมใดๆ ในเชิงปริมาณ หรือในเชิงคุณภาพ หรือในทั้ง 2 กรณี และอาจหมายถึง "กฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือรายละเอียดต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นและตกลงร่วมกันเพื่อใช้บังคับหรือแนะนำให้ได้มาซึ่งสิ่งของ ผลิตภัณฑ์และกิจกรรมที่มีคุณค่า หรือมีคุณสมบัติตามที่ต้องการ" มาตรฐาน จึงอาจเป็นเพียงความรู้สึกร่วมกัน หรือเป็นข้อกำหนดที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม เราอาจถือว่าเป็นแบบฉบับของสังคมอย่างหนึ่ง (social norm) ก็ได้

เราสามารถแบ่งมาตรฐานได้เป็น 2 ประเภท คือ มาตรฐานที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ(Natural Standard) ซึ่งเกิดขึ้นตามวิถีการดำรงชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี และสภาพแวดล้อมของสังคมนั้นๆ เช่น มาตรฐานการแต่งกาย การปลูกบ้านเรือนที่เหมือนกันเป็นเอกลักษณ์ของยุคสมัยหรือของเผ่าพันธุ์และเชื้อชาติต่างๆ มาตรฐานอีกประการหนึ่งเป็นมาตรฐานที่ถูกร่างหรือกำหนดขึ้นโดยสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เรียกว่ามาตรฐานองค์การ (Organiged Standard) เป็นมาตรฐานซึ่งนิยมส่งเสริม หรือใช้บังคับกันอยู่ในปัจจุบันและถ้ามาตรฐานใดถูกกำหนดขึ้นใช้แต่ไม่เป็นที่ยอมรับ

และบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ ก็ไม่อาจถือได้ว่าสิ่งนั้นเป็นมาตรฐานที่แท้จริงของสังคม จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

จากคำจำกัดความดังกล่าว มาตรฐานที่อยู่อาศัย (Housing standard) จึงหมายถึงขบวนการซึ่งทำให้ได้มาซึ่งอาคาร หรือที่อยู่อาศัยซึ่ง มีคุณค่าและคุณภาพดี เหมาะแก่การอยู่อาศัย เช่น มีความแข็งแรง สวยงาม ปลอดภัย มีสุขอนามัยและสภาพแวดล้อมที่ดี พร้อมทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต และประหยัดต่อการก่อสร้าง ตัวอย่างของมาตรฐานที่อยู่อาศัยอย่างหนึ่งซึ่งทุกคนคุ้นเคยและต้องปฏิบัติตามอยู่เสมอ ก็ได้แก่ เทศบัญญัติและกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร (Building Codes and Regulation) นั้นเอง ฉะนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความเป็นอยู่ และเทคโนโลยีต่างๆ ฯลฯ เทศบัญญัติและกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารก็สมควรจะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง ให้เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ เพื่อจะได้เป็นมาตรฐานที่แท้จริงของสังคมต่อไป

วัตถุประสงค์ของมาตรฐาน จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การที่ร่างมาตรฐานนั้นๆ ขึ้นมาใช้ สำหรับวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานอาคารและที่อยู่อาศัยก็เพื่อแนะนำและช่วยให้สถาปนิก วิศวกร หรือนักวางผังปฏิบัติงานออกแบบและวางผังที่อยู่อาศัยได้ถูกต้อง เหมาะสม เราจึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรฐานอาคารและมาตรฐานที่อยู่อาศัยในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยต่างๆ เพื่อให้ผลิตผลขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและคุณค่าตามที่ต้องการ คือมีความประหยัด (Economie-แรงงาน เวลา และทรัพยากร) มีความปลอดภัย (Safety-ทั้งทางด้านกายภาพและสุขภาพอนามัย) มีความเป็นระเบียบ ระบบอย่างเดียวกัน (Uniformity) และให้ความเสมอภาค หรือ



ยุติธรรม (Equity) แก่ประชาชนโดยรวม

สำหรับความเป็นมาของมาตรฐานนั้น เริ่มจากมาตรฐานเดิมซึ่ง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ควบคู่กับการเกิดสังคม มนุษยชาติ ในภูมิภาคต่างๆ ของโลกซึ่งมักจะ เป็นมาตรฐานเฉพาะท้องถิ่นของตน ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาของสังคมตลอดมา จนกระทั่งถึงยุคการจัดตั้งสถาบันมาตรฐาน เริ่มจากกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ที่สังเกตเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำมาตรฐานขึ้นอย่างจริงจัง มีการรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันมาตรฐานแห่งชาติขึ้น โดยเริ่มจากประเทศที่เจริญในทางอุตสาหกรรมก่อน มีประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งสถาบันมาตรฐานขึ้นในปี พ.ศ. 2444 (British Standard Institute) ต่อมาประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย ญี่ปุ่นและอื่นๆ ก็ได้จัดตั้งสถาบันมาตรฐานตามขึ้นมา แม้แต่กฎหมายหรือเทศบัญญัติควบคุมอาคารซึ่งเป็นมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน ก็ได้พัฒนาตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมเรื่อยมา ตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน ประเทศโลกที่สามซึ่ง เดิม เป็นประเทศกสิกรรม ก็ได้พยายามพัฒนาการก่อสร้างในระบบอุตสาหกรรมและระบบการประสานทางพิภคขึ้นมา ไม่น้อยกว่า 20-30 ปีแล้ว แต่ปัจจุบันก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2. ปัญหาของการใช้มาตรฐานสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สาม

มีผู้เชี่ยวชาญด้าน เคนะสง เคราะห์หลายท่าน ได้มองมาตรฐานอาคารและที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามว่า มาตรฐานส่วนใหญ่มีระดับที่สูงเกินไป และไม่เหมาะสมกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจของประเทศที่ยากจน ทั้งนี้ เพราะชอบลอกเลียนแบบมาตรฐานหรือกฎหมายต่างๆ ของประเทศตะวันตก อีกทั้งได้เสนอแนะให้ลดมาตรฐานอาคารลง เพื่อ

ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้บรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น และดูเหมือนว่าการลดมาตรฐานจะเป็นสิ่งที่ยอมรับแพร่หลายขึ้น เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ในประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะมาตรฐานอาคารและกฎหมายอาคารต่างๆ ในประเทศไทยมีระดับที่สูงเกินไป หรือไม่เหมาะสมจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่ยากัน การลดมาตรฐานจะต้องไม่ก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมและการพัฒนาไปในทางลบ แนวความคิดนี้เป็นสิ่งที่นำไปปฏิบัติได้จริง ๆ หรืออาจเป็นเพียงข้อแก้ตัว หรือการยอมจำนนต่อความล้มเหลวในการแก้ปัญหาความยากจน และปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามขององค์การและผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศทั้งหลาย ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือให้การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศโลกที่สามก็เป็นได้

ศูนย์สหประชาชาติ ซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (UNCHS) ได้จัดให้มีการประชุมในเรื่องนี้ที่เมืองมอนทรีล ประเทศแคนาดา เมื่อพ.ศ. 2524 สาเหตุและเหตุผลสำคัญที่ทำให้หลายฝ่ายยอมรับว่ากฎหมาย และมาตรฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมและสมควรได้รับการแก้ไขคือ

1) มาตรฐานอาคารในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่กำหนด หรือร่างขึ้นโดยอาศัยมาตรฐานของต่างประเทศเป็นเกณฑ์ มีการลอกเลียนแบบหรือในบางประเทศมีการกำหนดให้ใช้มาตรฐานของประเทศที่เจริญแล้วโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปและอเมริกา ทำให้ขัดแย้งกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมซึ่งไม่เหมือนกัน

2) กฎหมาย หรือมาตรฐานหลายอย่างถูกกำหนดขึ้น โดยตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนาไว้สูงเลิศลอยเกินไป โดยไม่คำนึงถึงสภาพที่แท้จริง จึงมักจะจบลง

ด้วยวลีความล้มเหลว (Dead objectives) ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ถูกเพิกเฉยหรือละเมิดจนต้องยกเลิกไปในที่สุด

3) กฎหมายและมาตรฐานบางอย่างล้าสมัย เพราะไม่มีการแก้ไขให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ การปรับปรุงแก้ไขก็ เป็นไปไต่ยาก โดยเฉพาะถ้าทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากสภาพทางการเมือง การปกครอง และความเหลื่อมล้ำทางสังคม

สาเหตุทั้งสามประการนั้น คงมีส่วน เป็นจริงไม่มากนักน้อย ความไม่เหมาะสมของกฎหมายและมาตรฐานที่อยู่อาศัยย่อมแตกต่างกันไปตามแต่กรณี และในแต่ละประเทศ การยกระดับมาตรฐานในด้านต่างๆ มักจะเกิดขึ้น หรือให้ผลประโยชน์ต่อคนเพียงบางกลุ่มหรือบางท้องถิ่น เช่น เฉพาะผู้มีรายได้สูง หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ มาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวเมืองกับชาวชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ มีความแตกต่างกันมาก และแม้แต่ในเมืองเองก็มีแหล่งเสื่อมโทรม หรือชุมชนแออัดสอแตรกอยู่ทั่วไป จึงทำให้การออกกฎหมายหรือกำหนดมาตรฐานใดๆขึ้นมาซึ่งก็มักจะทำให้เกิดช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น คือคนยากจนไม่มีโอกาสที่จะได้เข้ามามาตรฐาน หรือกฎหมายนั้นๆ ให้เป็นประโยชน์ และไม่สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของตัวเองขึ้นมาถึงระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้เลย อนึ่งมาตรฐานมีผลให้ราคาในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสูงขึ้นเกินความสามารถของรัฐบาลที่จะแบกรับช่วยเหลือได้อีกต่อไป ส่วนปัญหาอีกอย่างหนึ่ง คือมาตรฐานปัจจุบันมีส่วนทำให้เกิดที่อยู่อาศัย และการตั้งถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายมากขึ้น ซึ่งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถ เข้าไปควบคุมหรือพัฒนา ได้อย่างเต็มที่

3. มาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ในการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากจะต้องพิจารณาในหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้วมีบางหัวข้อที่นำมาพิจารณาเพิ่มเติมหรือข้ออภิปรายกันเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาหรือตัดสินว่ามาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดขึ้น หรือที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เพียงใด ได้แก่

1) มาตรฐานควรเน้นเรื่องความจำเป็นพื้นฐานของผู้มีรายได้น้อยเป็นอันดับแรก

แนวความคิดที่จะพัฒนาให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยอย่างน้อยที่สุดทุกคนจะได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ตามฐานะของประเทศโดยส่วนรวม (Basic needs approach) เป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่รัฐบาลในประเทศนั้นๆ ต้องยึดปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคในสังคมเพิ่มโอกาสให้คนยากจนมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรของชาติได้บริโภคสินค้าที่จำเป็น และได้รับบริการของรัฐทัดเทียมกับคนกลุ่มอื่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณของชาติมีจำกัด การจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาควรกระจายไปสู่ประชาชนในทุกกลุ่ม ทุกภูมิภาค โดยทัดเทียมกัน แต่ที่ผ่านมาแทบทุกประเทศเน้นการพัฒนาและแก้ปัญหาในเมืองใหญ่ ซึ่งรวมความสำคัญของประเทศไว้ทั้งหมด (Centralization) ทำให้ไม่มีทรัพยากร และเงินเหลือมากพอที่จะพัฒนาชนบทหรือชุมชนแออัดในเมืองอย่างต่อเนื่องและได้ผลทำให้มาตรฐานที่อยู่อาศัยมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นมาตรฐานที่สร้างขึ้นจึงควรมุ่งยกระดับของผู้มีสภาพความเป็นอยู่ต่ำสุดก่อน เพื่อลดช่องว่างและป้องกันไม่ให้ผู้มีรายได้น้อยนำทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปใช้ในเรื่องที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นตัวอย่างเช่น การให้บริการด้านสาธารณสุขของภาครัฐซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น น้ำดื่ม ไฟฟ้า ถนนในชนบทกับในเมือง

ใหญ่ๆ จะมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่บางคนไม่มีน้ำดื่มพอที่จะยังชีพ แต่ในเมืองมีน้ำใช้
อย่างพุ่มเพียงพอ มาตรฐานควรส่งเสริมให้ลดความพุ่มเพียงพอเพื่อนำไปชดเชยช่วยเหลือให้แก่คน
ที่จำเป็นจริงๆ ก่อน

2) การกำหนดมาตรฐาน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม
ในทุกด้านร่วมกัน (Integration approach) จะมองเพียงด้านใดด้านหนึ่งมิได้ที่ผ่านมา
มาตรฐานการออกแบบและวางผังมักเกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านเทคนิค เช่น ความถูกต้อง
เหมาะสมตามหลักวิชาผังเมือง วิศวกรรมหรือสถาปัตยกรรม ฯลฯ โดยไม่ค่อยคำนึงถึงเหตุผล
และความเหมาะสมในแง่ของ เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศาสนา
การเมืองและการปกครอง มาตรฐานที่ดีบางอย่างจึงไม่ได้รับความร่วมมือ หรือยอมรับจาก
คนในสังคมตัวอย่างเช่น การกำหนดค่าให้ห้องนอนมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 9 ตารางเมตร แต่ที่
ปฏิบัติกันทั่วไปในห้องนอนคนใช้ในบ้านแบบประหยัคอาจมีขนาดเล็กได้ถึง 6 ตารางเมตร
หรือการออกแบบทางเท้าไว้กว้างๆ เพื่อความสวยงามของเมือง ก็ถูกบุกรุกกลายเป็นที่วาง
ขายหาบเร่งแผงลอยสกปรกกรูกร้างและกลายเป็นปัญหาเรื่องขยะทุกยุคทุกสมัย หรือแม้แต่การ
ออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ในบางบริเวณ ถ้าไม่เหมาะสมก็อาจทำให้เกิดผลเสียทางด้าน
เศรษฐกิจได้เช่นกัน

3) การพัฒนาแบบเพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ (Incremental development) หรือแบ่ง
เป็นขั้นตอน (Phase-by-phase) อาจใช้เป็นวิธีหลีกเลี่ยงการใช้มาตรฐานที่ต่ำเกินไปได้ใน
บางกรณี โดยทั่วไปแล้ว ถ้าเราตั้งมาตรฐานไว้สูงต้นทุนการผลิตหรือราคาค่าก่อสร้าง
ที่อยู่อาศัยก็มักจะสูงตามไปด้วย เรามิบังคับงบประมาณหรือเงินทุนที่ใช้ในการพัฒนาจำกัด จำนวน
ประชาชนหรือพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาก็จะน้อย แต่ถ้าเราลดระดับมาตรฐานลงบ้างก็อาจช่วย

ให้การฯ ซึ่งประมาณมีประสิทธิภาพและกระจายสู่คนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น แน่นอเนามาตรฐานบางอย่างอาจเหมาะสม หรือมีระดับต่ำที่สุดอยู่แล้ว ถ้าลดลงมากๆ ถึงแม้จะลดราคาหรือต้นทุนเบื้องต้นได้ แต่จะมีผลเสียตามมาภายหลังซึ่งไม่คุ้มค่า เช่น อาจต้องเสียค่าซ่อมแซมมากขึ้น อายุการใช้งานสั้น หรือไม่ปลอดภัยต่อการอยู่อาศัยแทนที่จะลดมาตรฐาน เราอาจแก้ปัญหาโดยการแบ่งโครงการพัฒนาออกเป็นขั้นตอนแล้วจัดทำในสิ่งจำเป็นพื้นฐานหรือตามความต้องการเริ่มแรกเสียก่อน แล้วค่อยต่อเติม หรือเพิ่มการพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีงบประมาณในปีต่อไป หรือเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้นก็อาจช่วยตนเองต่อไปได้ เช่น การออกแบบบ้านให้ต่อเติมได้ (Core housing) โดยเริ่มต้นจาก ห้องน้ำ ห้องนอน และโครงสร้างที่แข็งแรงทนทานก่อนหรือการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคชุมชน โดยเริ่มต้นจาก ถนนหรือทางเดินเท้าที่ถาวรก่อน ปีต่อไปก็อาจเดินท่อประปา ไฟฟ้า หรือท่อระบายน้ำ แทนที่จะปรับปรุงพร้อมกันทีเดียวทั้งหมดแต่ใช้ได้ชั่วคราวไม่ทนทาน การพัฒนาแบบต่อเติมภายหลังนี้จะต้องออกแบบและวางแผนเตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อมิให้เกิดปัญหาการสร้างแล้วทุบทิ้งดังเช่นการสร้างถนนในกรุงเทพฯ เราก็จะได้อยู่อาศัยซึ่งมีมาตรฐานถึงแม้จะเสียเวลาในช่วงแรกบ้างก็ตาม ในการก่อสร้างถนนในชนบทก็เช่นเดียวกันถ้าหวังงบประมาณเพื่อสร้างถนนที่มีมาตรฐานสูง เช่น ถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตให้เสร็จทั้งสายทีเดียวเลย คงเป็นไปได้ยาก จึงต้องแบ่งทำเป็นช่วงสั้นๆ หรือไม่ก็ต้องลดมาตรฐานลง โดยอาจทำเป็นถนนดินลูกรังทั้งสายก่อนเพื่อให้ชาวบ้านใช้สัญจร และขนส่งผลผลิตการเกษตรออกมาขายได้ก่อนแล้วจึงค่อยยกมาตรฐานให้เป็นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตในภายหลัง เมื่อมีงบประมาณหรือมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

4) ระดับของมาตรฐานบางอย่างควรเป็นไปตามลำดับความสำคัญ (Hierarchy

Systems)

ระบบสาธารณูปโภคของชุมชน เมืองและประเทศ จะมีระดับความสำคัญที่แตกต่างกันตามลำดับ เช่น ระบบการป้องกันน้ำท่วม ระบบถนน การคมนาคม ขนส่ง ระบบไฟฟ้าและระบบกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น การเข้ามาตราฐานในการออกแบบและก่อสร้างต้องมีระดับความแข็งแรง ความปลอดภัยที่แตกต่างกันตามลำดับด้วย

5) การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่รู้อนาคตที่แน่นอน เป็นอุปสรรคในการกำหนดและเข้ามาตราฐานที่อยู่อาศัย เพื่อการพัฒนา

เป็นการไม่ประหยัดและสม เหตุผล เลยในการนำ เอามาตรฐานอาคาร หรือมาตรฐานการสาธารณูปโภคที่มีระดับสูงมาใช้ในชุมชนชั่วคราวที่จะต้องถูกรื้อถอน หรือถูกไล่ที่ในอนาคต ความไม่แน่นอนในการตั้งถิ่นฐาน และการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง จะทำให้ผู้อยู่อาศัยไม่กระตือรือร้นหรือปฏิเสธที่จะปรับปรุงแก้ไขที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนให้มีมาตรฐานดีขึ้น การกำหนดมาตรฐานเพื่อพัฒนาจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชน เช่นการพัฒนาชุมชนแออัดในเมืองอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ปรับปรุงให้เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยถาวร หรือปรับปรุงยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นแต่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยชั่วคราวซึ่งอาจต้องรื้อถอนในอนาคต เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และประเภทสุดท้ายคือ เป็นชุมชนที่ถูกกำหนดให้ย้ายออกตามระยะเวลาหรือตามแผนซึ่งกำหนดไว้แล้ว ระดับของการพัฒนาและมาตรฐานที่ใช้ในการออกแบบ หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนเหล่านั้นจึงต้องเหมาะสมตามลักษณะและอนาคตของชุมชน เช่น ควรอนุญาตให้มีการปลูกสร้างโดยใช้วัสดุชั่วคราว หรือวัสดุที่ใช้แล้วได้ในชุมชนที่ต้องรื้อถอน แต่ถ้าจำเป็นต้องใช้วัสดุถาวร เราควรนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับชิ้นส่วนที่สามารถ เคลื่อนย้ายไปประกอบ

ในสถานที่ใหม่ได้มาใช้ในการพัฒนา หรือการออกแบบอาคารและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ เช่น ท่อระบายน้ำ หรือทางเท้าคอนกรีตที่สามารถถอดเอาไปใช้ได้ อีก หรือการใช้ท่อพลาสติกอ่อนกับระบบประปาในบ้านชั่วคราวแทนที่จะใช้ท่อเหล็ก หรือท่อแอสลอนถาวร เป็นต้น เทคโนโลยีฯ หรือกฎหมายในบางประเทศไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารที่ใช้วัสดุชั่วคราวหรือวัสดุที่ใช้แล้วได้ จึงทำให้เกิดอาคารที่ผิดกฎหมาย หรือ เกิดความสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุขึ้น

6) มาตรฐานมีผลต่อความสามารถของผู้มีรายได้น้อยในการซื้อ (Affordability)

ที่อยู่อาศัยหรือบริการทางด้านสาธารณูปโภค

ในบางประเทศรัฐมีนโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยหรือจัดบริการด้านสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน โดยเฉพาะสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น น้ำดื่ม ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ แต่หลายประเทศมีนโยบายเพียงช่วยเหลือสนับสนุนให้ต้นทุนในการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ราคาขายอยู่ในอัตราที่ประชาชนสามารถซื้อได้ตามอัธยาศัยของตน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและคอยดูแลรักษาไม่ให้เสียหายถ้าเป็นของสาธารณะ หรือของฟรีอาจเกิดการใช้ที่ฟุ่มเฟือยและไม่มีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาเลยการพัฒนาที่อยู่อาศัยในโลกเสรีปัจจุบันจึงพยายามที่จะดึงเงินลงทุนในโครงการต่างๆ กลับคืนมาเพื่อขยายการพัฒนาหรือใช้ในโครงการอื่นๆ ต่อไป ระดับของมาตรฐานจึงมีความสำคัญต่อระดับราคาและคุณภาพของที่อยู่อาศัยและบริการที่ประชาชนได้รับ

7) ความสอดคล้องสัมพันธ์ของมาตรฐานต่างๆ

ในประเทศโลกที่สามมักมีปัญหาในเรื่องการบริหาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐซึ่งมีอยู่ซ้ำซ้อนมากมาย ในเรื่องมาตรฐานที่อยู่อาศัยก็

เช่นเดียวกัน อาจอยู่ในความรับผิดชอบของ กรุงเทพมหานคร การประสานครหลวง การเคหะแห่งชาติ การไฟฟ้านครหลวง กรมทางหลวง ฯลฯ การร่างมาตรฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกันจึงต้องมีการตกลงไม่ให้ขัดแย้งกัน โดยต้องสนองนโยบายหรือหลักการเดียวกัน การปรับปรุงแก้ไขก็ต้องทำไปด้วยกัน ความร่วมมือซึ่งกันและกันจึงความจำเป็นทั้งในการกำหนดและการใช้มาตรฐานในการพัฒนา

8) มาตรฐานต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

มาตรฐาน และกฎหมายทุกระดับจะต้องมีการปรับปรุง เมื่อใช้ไประยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความเป็นอยู่และ เทคโนโลยี ฯลฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะล้าสมัย ในการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งก็ควรยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ขึ้น และลดช่วงว่างของสังคมให้น้อยลงเรื่อยๆ จึงจะถือได้ว่าเป็นการพัฒนาไปสู่ความเจริญของสังคมหรือของประเทศนั้นๆ โดยแท้จริง

ขั้นตอนของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และมาตรฐานที่อยู่อาศัยซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น เริ่มแรกรัฐบาลต้องประกาศนโยบายที่ชัดเจนและมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการอย่างจริงจังโดยประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่นอย่างใกล้ชิดและต้องกระทำต่อเนื่องไปโดยตลอด การดึงเอาผู้แทนประชาชน กลุ่มวิชาชีพ หรือสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการปรับปรุงแก้ไข และกำหนดมาตรฐานขึ้นมาใหม่ มีความจำเป็นมาก การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะช่วยให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสมถูกต้องมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการร่างมาตรฐานต่างๆ มักจะมีคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนใหญ่ ผู้แทนจากกลุ่มวิชาชีพหรือ

ประชาชนจะมีจำนวนน้อย และไม่ค่อยมีสิทธิมีเสียงในการคัดค้าน หรือให้ความเห็นที่เป็นผล
 มากนัก อันอาจจริง ๆ ในการตัดสินใจจะตกอยู่ที่หน่วยงานราชการต้นสังกัด มาตรฐาน
 หรือ กฎหมายที่ออกมาใช้ในปัจจุบันจึงมักสนองวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้น มากกว่า
 ผลประโยชน์ของคนส่วนรวม หรือผู้มีรายได้น้อย ประกอบกับนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติใน
 ประเทศโลกที่สามบางประเทศก็ยังไม่แน่นอนชัดเจน หรืออาจยังไม่มีแผนระยะยาว และ
 เป้าหมายที่แน่นอนในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชาติ จึงทำให้การปรับปรุงหรือร่างมาตรฐาน
 เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถทำได้ หรือได้รับความร่วมมืออย่าง
 เต็มที่ เพราะยังขาดนโยบาย เป้าหมาย หรือกรอบ (Frame work) ซึ่งหน่วยงานอื่นยอม
 รับและใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน

4. มาตรฐานที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

1. กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคารและผังเมือง

ในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ใช้ควบคุมการจัดสรร
 ที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและ เพื่อ
 ผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง หลังจากนั้นจึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการ
 จัดสรรที่ดินของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีทั้งหมด 8 หมวด โดยกำหนด
 หลักเกณฑ์ในการจัดทำ แผนผัง โครงการ วิธีการจัดสรรที่ดิน และวางมาตรฐานความ
 กว้างยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อย ที่ทำการจัดสรร ระบบและ
 มาตรฐานของถนนทางเดิน และทางเท้า ระบบการระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา
 ระบบโทรศัพท์ และบริการสาธารณะ ตามที่จำเป็น ต่อมาในปี พ.ศ.2535 จึงมีการแก้ไข

เพิ่มเติม และยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2519 การเคหะแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ได้ร่างมาตรฐาน ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมของการเคหะแห่งชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการออกแบบและวางผังโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ จุดประสงค์สำคัญก็เพื่อต้องการลดราคาค่าก่อสร้าง โดยพยายามลดระดับของมาตรฐานในรายละเอียดต่างๆ ลง แต่ยังคงให้อยู่ในกรอบหรือไม่ให้ขัดแย้งกับ เทศบัญญัติควบคุมอาคารที่บังคับอยู่ในขณะนั้น ร่างมาตรฐานนี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจนำไปใช้ในการออกแบบและวางผังที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ หรือของหน่วยงานอื่นๆ มากนัก ประมาณปี พ.ศ.2515 สถาบันวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทยได้ร่างมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นเรียกว่า "ร่างไทย เรื่อง มาตรฐานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมขั้นต่ำ" ถือว่าเป็นความพยายามครั้งแรกในประเทศไทยที่ได้กำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยในเรื่องต่างๆ ไป สำหรับผู้มีรายได้น้อยขึ้นโดยเฉพาะมาตรฐานฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 หมวด ซึ่งกล่าวถึงหลักเกณฑ์ และข้อกำหนดต่างๆ ไปของโครงการที่พักอาศัยได้แก่

มาตรฐานกลุ่ม ก. ใช้สำหรับชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุก โครงการที่ดินและบริการ

มาตรฐานกลุ่ม ข. ใช้กับบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว

มาตรฐานกลุ่ม ค. ใช้กับแฟลต อพาร์ตเมนต์ หรือที่อยู่อาศัยซึ่งมีหลาย

ครอบครัวอาศัยอยู่รวมกัน

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจหรือนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานของที่อยู่อาศัยในประเทศไทยแต่อย่างใด

5. ผลกระทบและอุปสรรคในการใช้มาตรฐานอาคาร เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย-

ปานกลาง

ถึงแม้ว่าจะมี เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ.2483 แต่ในความเป็นจริงแล้ว การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนตามขบวนการที่ระบุไว้ในกฎหมาย และมีการกระทำที่ผิดบัญญัติอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและปานกลางจะสร้างที่อยู่อาศัยกันเองโดยอาจจ้างช่าง หรือ ผู้รับเหมาย่อยดำเนินการที่เบ็ดเสร็จโดยไม่ได้ขออนุญาต หรือใช้บริการของสถาปนิกและวิศวกรเลย เนื่องจากเห็นว่า มีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากและต้อง เสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในเรื่องนี้ มีประสิทธิภาพและปริมาณจำกัด และมุ่งควบคุมอาคารพาณิชย์หรืออาคารขนาดใหญ่ก่อน จึงมักปล่อยปละละเลย การก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ละเมิดกฎหมาย และการเติบโตของชุมชนตามยถากรรม ซึ่งไม่มีระบบสาธารณูปโภคที่ถูกต้องจึง เกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพฯ การที่ เทศบัญญัติไม่ได้กำหนดมาตรฐานของระบบสาธารณูปโภคชุมชนไว้ เจ้าของที่ดินก็สามารถแบ่งที่ดินของตนออกเป็นแปลงย่อยๆ ขายหรือให้เช่าในราคาที่ถูก โดยไม่ได้จัดเตรียมระบบถนน ทางเท้า หรือสาธารณูปโภคอื่นๆ ไปด้วย เป็นการลงทุนแบบง่ายๆ ที่หวังผลกำไรมากที่สุด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมสำหรับที่ดินแต่ละแปลง เหลือน้อยกว่าที่ เทศบัญญัติระบุไว้ ซึ่งทางรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างไรได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มี เจ้าหน้าที่คอยสอดส่องดูแลอย่างทั่วถึง และ รัฐเองก็ไม่มีกำลังหรืองบประมาณมากพอที่จะคัดถนนและให้บริการด้านสาธารณูปโภคแก่ชุมชนที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง ชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ด้อยมาตรฐานและผิดกฎหมาย จึงเกิดขึ้นอยู่ทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาอย่างเห็นกัน

อยู่ในปัจจุบัน ต่อมาที่ดินว่างเปล่าภายในเมืองหายากขึ้น ราคาสูงมากขึ้น และการควบคุมของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติและกฎระเบียบต่างๆ ก็เข้มข้นขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของ เขต เมืองและการตัดถนนสายสำคัญรอบนอกจึง เกิดธุรกิจบ้านและที่ดินของเอกชนในแถบชานเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2518 อาจถือได้ว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของที่ดินจัดสรร เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและการสาธารณสุขชุมชนโดยเฉพาะ นักธุรกิจเอกชนจึงอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เอาไว้ด เอาเปรียบผู้ซื้อเพื่อเอาได้กำไรมากที่สุด ทำให้เกิดสภาพชุมชนที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาผังเมือง มีแนวโน้มก่อให้เกิดชุมชนแออัดในย่านชานเมืองขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 จึงถูกประกาศออกมาได้อย่างฉุก ฉุน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การจัดสรรที่ดินของเอกชนจึงต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานที่ดินและ เป็นไปตามมาตรฐาน คือข้อกำหนด เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียด เกี่ยวกับขนาดที่ดิน ถนน และระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ และบริการสาธารณะชุมชนไว้มากอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเลย นำเสียดายที่มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหันและถูกประ เหมินว่าสูง เกินกว่าที่ผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามได้ เพราะจะทำให้ที่ดินและบ้านจัดสรรมีราคาสูงขึ้นอย่างมาก จึงมีการพยายามหลีกเลี่ยงหรือละเมิด และขอผ่อนผันกันตลอดมา ปัจจุบันยังมีการ เรียกร้องและความพยายามจากหลายฝ่ายให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่ ถึงแม้จะไม่มีตัวเลขอ้างอิงได้แน่ชัดแต่ เชื่อว่า กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อราคาที่ดิน และบ้านจัดสรรในท้องตลาดถึงตัวสูงขึ้นไปอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากผู้จัดสรรต้องเสียค่าใช้จ่าย และมีความยุ่งยากในการขออนุญาตมากขึ้น จะต้องเสียเนื้อที่ดินสำหรับสร้างถนนระบบกำจัดน้ำเสีย ระบบการระบายน้ำทิ้ง ไฟฟ้า ประปา ตลอดจน บริการสาธารณะ เช่น

โรงเรียนอนุบาล สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ หรือที่เปิดโสงอื่นๆ เช่นจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก โดยเฉพาะโครงการจัดสรรแปลงใหญ่ๆ การกระจายให้เหล่านักถูกผลักมาสู่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างหนีไม่พ้น ประกอบกับขนาดที่ดินที่กำหนดไว้อย่างน้อย สำหรับบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถวนั้น ทำให้ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางมีโอกาสที่จะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองน้อยลง ผู้จัดสรรบ้านและที่ดินซึ่งเคยจัดสร้างที่อยู่ให้ผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางค่อนข้างน้อย ก็พยายาม เปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายไปสู่ลูกค้าที่มีรายได้น้อยสูง และปานกลางซึ่งทำกำไรและให้ผลประโยชน์ได้มากกว่า บ้านจัดสรร เอกชนในช่วงหลังจึงมีรูปแบบที่หรูหรา ฟุ่มเฟือย ราคาแพงเพิ่มมากขึ้นซึ่งมีผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยในท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางลดลงหรือ เปลี่ยนรูปแบบไป เป็นคอนโดมิเนียมสำหรับผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางแทน

เนื่องจากเหตุผลหลายๆ ด้าน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีมาตรฐานต่ำ และไม่สามารถควบคุมได้ ราคาที่อยู่อาศัยสูงเกินกว่าที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางสามารถซื้อหาได้ เทคโนโลยีและกฎหมายหรือมาตรฐานอาคารที่อยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย จึงมีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชน หรือจากการเคหะแห่งชาติเองให้ลดมาตรฐานอาคารลง เพื่อลดค่าก่อสร้างและต้นทุนค่าที่ดิน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางสามารถเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินได้ ซึ่งจะเป็นการกระจายทรัพยากรหรือความช่วยเหลือของรัฐไปสู่ประชาชนผู้ยากจนได้มากขึ้น

ทางออกที่อาจเป็นไปได้ซึ่งใช้ได้ในบางประเทศ คือ การกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยขั้นต่ำมาบังคับใช้เป็นการฉิพิเศษ สำหรับกลุ่มชนที่มีมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่ที่ต่ำมากๆ เพื่อควบคุมไม่ให้ความเสื่อมโทรม หรือการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย

ขยายตัวเพิ่มขึ้น มาตรฐานขั้นต่ำที่อยู่ในวิสัยที่คนในชุมชนสามารถปฏิบัติได้ และเมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจได้พัฒนาดีขึ้น ก็จะทำให้ ยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นเรื่อยๆ จนใกล้เคียงกับมาตรฐานปกติที่ใช้บังคับต่างๆ ไป มาตรฐานขั้นต่ำอาจทำให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกชนชั้นอย่างชัดเจนในระยะแรก แต่เป็นหลักประกันให้ประชาชนทุกคนมีความ เป็นอยู่ที่ได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับชีวิต (Minimum standard for living) เป็นเบื้องต้นเสียก่อน แล้วจึงจะพัฒนาให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรฐานขั้นต่ำช่วยให้ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง มีโอกาสมีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเองมากขึ้นก็จริง แต่อาจก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อความต้องการหรือประโยชน์ของผู้มีรายได้กลุ่มอื่นๆ ซึ่งมักจะมีอำนาจการต่อรองทางสังคมสูงกว่า เป็นที่รู้อยู่แล้วว่า ในประเทศโลกที่สาม ผู้มีฐานะยากจนมักจะเป็นผู้ เสียเปรียบหรือเสียประโยชน์จากการใช้กฎหมายหรือมาตรฐานเสมอ การกระจายทรัพยากรของรัฐสู่ประชาชนไม่เสมอภาคกันและมีช่องว่างทางสังคมสูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว การแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานต่างๆ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง จึงต้องอาศัยความจริงใจและความเห็นใจจากทุกๆ ฝ่าย ที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหา

6. บทสรุป

มาตรฐานและกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการปรับปรุงเมื่อใช้ไประยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความเป็นอยู่และเทคโนโลยี ฯลฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ก่อนที่จะล้าสมัย ในการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งก็ควรยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ขึ้นและลดช่องว่างของสังคมให้น้อยลงเรื่อยๆ จึงจะถือได้ว่าเป็นการพัฒนาไปสู่ความ

เจริญของสังคมหรือของประเทศนั้นๆ โดยแท้จริง ขั้นตอนของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและ
 มาตรฐานที่อยู่อาศัยซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนา
 ที่อยู่อาศัย ของผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางนั้น เริ่มแรกรัฐบาลจะต้องประกาศนโยบายที่ชัดเจน
 และมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการอย่างจริงจัง โดยการประสานงานและ
 ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นอย่างใกล้ชิด และต้องกระทำต่อเนื่องไปโดยตลอด การดึงเอาผู้แทน
 ประชาชนกลุ่มวิชาชีพ หรือ สถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการ
 ปรับปรุงแก้ไข และกำหนดมาตรฐานขึ้นมาใหม่มีความจำเป็นมาก การรับฟังความคิดเห็น
 ของประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะช่วยให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสมถูกต้องมาก
 ยิ่งขึ้น ปัจจุบันการร่างมาตรฐานต่างๆ มักจะมีคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นจากหน่วยงานราชการ
 หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนใหญ่ ผู้แทนจากกลุ่มวิชาชีพหรือประชาชนมีจำนวนน้อยและ
 ไม่ค่อยมีสิทธิมีเสียงในการคัดค้าน หรือให้ความเห็นที่เป็นผลมากขึ้น อำนาจจริงๆ ในการ
 ตัดสินใจจะตกอยู่ที่หน่วยงานราชการต้นสังกัด มาตรฐานหรือกฎหมายที่นำมาใช้ในปัจจุบัน จึง
 มักสนองวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้นมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือของผู้มี
 รายได้น้อย-ปานกลาง ประกอบกับนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติในประ เทศโลกที่สามบาง
 ประเทศก็ยังไม่แน่นอนชัดเจน หรืออาจยังไม่มีแผนระยะยาวและ เป้าหมายที่แน่นอนในการ
 แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชาติ จึงทำให้การปรับปรุงหรือร่างมาตรฐานเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย
 ของผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางไม่สามารถทำได้ หรือได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่เพราะยัง
 ขาดนโยบาย เป้าหมาย หรือกรอบ (Frame work) ซึ่งหน่วยงานอื่นยอมรับ และเข้า
 เป็นหลัก เกณฑ์ในการแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน

ถ้าจะพิจารณากันถึงมาตรฐานภายในประเทศ เฉพาะในเรื่องของอัตราส่วนพื้นที่

วางโดยรวบรวมจากข้อกำหนดในกฎหมายและ เอกสารต่างๆ ของหน่วยงานราชการเท่าที่พอ
จะหาได้ สามารถแสดงให้เห็นได้ตาม ตาราง 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1

อัตราส่วนพื้นที่ว่างของอาคารพักอาศัยตามมาตรฐานต่างๆ

ประเภทของมาตรฐาน	อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่ดินขั้นต่ำ(%)
พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง	30
ข้อกำหนดการใช้ที่ดินของผัง เมืองรวม	30
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286	25 (ตัวอาคาร เว้นด้านหน้าและด้านหลัง 2.00 เมตร สำหรับบ้านแถว)
ร่างมาตรฐานขั้นต่ำที่อยู่อาศัยและสิ่ง แวดล้อมสำหรับผู้มีรายได้น้อยของ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2533	20

จากตาราง จะเห็นได้ว่าการ เลอะแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัด
หาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยตรง ได้พยายามที่จะลดมาตรฐานของอัตราส่วนที่ว่าง
ลง เนื่องจากราคาที่ดินที่แพงและหายากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ความสามารถของประชาชนใน
การครอบครองที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และได้
มาตรฐานตามข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน เป็นไปได้ยาก เนื่องจากที่อยู่อาศัยดังกล่าว จะมี
ราคาใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยที่สร้างโดยภาค เอกชน ทำให้ไม่มีความสามารถที่จะผ่อนซื้อได้
และ เมื่อมองกลับไปดูการ เติบโตของชุมชนแออัด ซึ่งเกิดจากการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้
มาตรฐาน และการละเมิดกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารที่เห็นกันอยู่ทั่วไป ก็พอจะ
สรุปได้ว่า เทศบัญญัติและมาตรฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในอดีตและปัจจุบัน ไม่ได้ก่อประโยชน์
หรือมีส่วนช่วยเหลือ และสนับสนุนให้มีการพัฒนา หรือแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย
ในชุมชนเมืองเลย