หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญของการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อยในเมือง คือราคาที่ดินแพงขึ้นอย่างรวดเร็วและการขาดการบังคับใช้และควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้การเจริญเติบโตของเมืองเป็นไปตามทิศทางและกลไกของตลาด ผู้ที่มีบทบาทและฐานะทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งจะได้พื้นที่ส่วนที่ดีที่สุดของเมืองไป ในสถานการณ์ที่เช่นนี้ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงคือ ผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มคนจนเมืองที่อยู่ในฐานะช่วยตัวเองไม่ได้จึงจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในชุมชนบุกรุกและชุมชนแออัด การเพิ่มขึ้นของชุมชนบุกรุกจึงเป็นผลของนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ

แม้กรุงเทพจะมีที่ดินว่างเปล่าอยู่มากมาย แต่จำนวนผู้ไร้ที่ดินในเมืองก็มีเพิ่มขึ้น การละเมิดกฎหมายด้วยการบุกรุกที่ดิน และแรงกระตุ้นให้เกิดการบุกรุกที่ดินซึ่งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และการที่รัฐบาลแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นประเด็นซึ่งควรจะได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน สิ่งที่น่าจับตามองคือ ปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นเพราะขาดที่ดิน แต่เป็นสภาพที่ตลาดบีบบังคับให้คนจนในเมืองช่วยตัวเองไม่ได้ ไม่อาจมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ดังนั้นประเด็นที่ควรให้ความสนใจคือการแทรกแซงตลาดที่ดินโดยรัฐ การบังคับเรื่องการจัดหาที่ดินและธนาคารที่ดิน การจัดเก็บภาษีที่ดินและโครงร่างทางสถาบันสำหรับการควบคุมจัดการนโยบายที่เกี่ยวกับที่ดิน

ในขณะที่แรงผลักดันของการขยายตัวเป็นเมือง (urbanization) จะได้รับการสนองตอบอย่างกว้างขวางในเรื่องเกี่ยวกับน้ำใช้ ไฟฟ้า การบริโภคและบริการทางสาธารณสุข การกระจายที่ดินและที่อยู่อาศัยกลับไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายการใช้ที่ดินถูกละเลยไป เพราะความยุ่งยากที่สะสมกันมานาน ความต้องการที่ดินในเขตเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในการขยายตัวของเมืองเป็นสิ่งที่คาดคะเนได้ยากเนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและความต้องการใช้ที่ดินในปัจจุบันมีอยู่น้อยมาก ปรากฏการณ์ของการบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินสาธารณะทั้งของรัฐและเอกชนมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นที่แน่ชัดว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันของนโยบายเกี่ยวกับที่ดินเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะประกันว่า มีที่ดินเพียงพอสำหรับผู้ที่

ขาดแคลน โดยเฉพาะเพื่อการอยู่อาศัย ไม่เช่นนั้นแล้วการปฏิวัติอย่างเงียบ ๆ ที่เกิดขึ้นโดยผู้บุกรุกที่ดินในเขตเมืองในปัจจุบันอาจขยายตัวมากขึ้น และขยายไปเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ ของการขยายตัวทางการเมือง

ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีเช่นประเทศไทย การครอบครองและการกระจายที่ดิน จะมีลักษณะของเจ้าของที่ดินถือครองที่ดินโดยสมบูรณ์ โดยรัฐบาลครอบครองที่ดินบางส่วนเพื่อใช้ในกิจการของรัฐและโครงการต่าง ๆ ที่ดินที่ใช้กันอยู่ในจะจัดการโดยแหล่งใหญ่ ๆ 3 แหล่งคือ จากการพัฒนาและขายโดยหน่วยงานของรัฐ(การเคหะแห่งชาติ) การพัฒนาและขายโดยนักพัฒนาที่ดินเอกชน และการครอบครองที่ดินโดยวิธีการต่าง ๆ ของประชาชน(ทั้งถูกและผิดกฎหมาย) ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและแบบผสม คนจนจะไม่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินในตลาดที่ดิน นักพัฒนาที่ดินเอกชนจะมุ่งขายแต่กลุ่มที่มีรายได้สูง ปริมาณการพัฒนาที่ดินที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐมีน้อยมาก จนแทบจะกล่าวได้ว่า ไม่มีผลต่อการกระจายที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนกลุ่มนี้ ในขณะที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง และมักจะเร็วกว่าอัตราเงินเฟ้อ

1. นโยบายที่ดินในเขตเมือง

การกำหนดนโยบายและโครงการด้านการตั้งถิ่นฐานของรัฐบาลที่ผ่านมาในประเทศยังไม่ให้ความสนใจต่อนโยบายที่ดินเท่าที่ควร นโยบายที่ดินจะไม่ได้รับความสนใจมากนักเมื่อเทียบกับนโยบายอื่น ๆ ทั้งนโยบายระดับชาติ ระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น เห็นได้จากการที่ "แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน" หรือ Resource Development Plan ของประเทศไทยยังไม่มี ดังจะเห็นได้ว่ามิได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 5 ฉบับ(พ.ศ.2505 -2529) ทั้งนี้เพราะระบบการใช้ที่ดินเป็นระบบทางกายภาพซึ่งถูกมองข้ามไปโดยนักวิชาการด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม รวมทั้งการไม่แสดงบทบาทเท่าที่ควรของนักวิชาการสาขากายภาพที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาที่ผ่านมา ความจริงที่สนับสนุนเรื่องนี้คือ ประเทศไทยยังไม่มีทั้งแผนพัฒนาการใช้ที่ดิน(LAND DEVELOPMENT PLAN) และแผนผังการใช้ที่ดิน(LAND USE PLAN)ที่แท้จริงทุกระดับ เรามีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนมหาดไทย แผนพัฒนาสาขาต่าง ๆ แต่ขาดแผนพัฒนาการใช้ที่ดิน และแผนผังการใช้ที่ดินที่มีผลบังคับใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ในทุกระดับ จึงทำให้ขาด "ภาพรวม" เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ ผลที่ตามมาที่เห็นได้ชัดเจน คือ ปัญหาการจราจรแออัดในเมืองซึ่งเกิดจากการจัดระเบียบการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรจำนวนมากในเมือง ปัญหาการเก็งกำไรที่ดินและราคาที่ดินสูงสำหรับคนทุกกลุ่ม ปัญหายุ่งยากของนโยบายที่ดินดังกล่าวอยู่ที่การไม่มีการจัดหน่วยงานในระดับชาติที่เพียงพอที่จะกำหนดและบริหารนโยบายที่ดินที่สมบูรณ์

โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

วัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่ดินในเขตเมืองโดยเฉพาะ จึงอาจสรุปได้ดังนี้ :

1) เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดให้มีที่ดินในเมืองพร้อมสาธารณูปโภคเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองในราคาที่เหมาะสมกับผู้ใช้ทุกระดับ
2) เพื่อส่งเสริมการใช้ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ เพื่อลดความจำเป็นในการคมนาคมขนส่ง และการลงทุนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ต่ำสุด
3) เพื่อทำให้เกิดการกระจายอย่างเป็นธรรมในโภคทรัพย์ซึ่งเกิดจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากกระบวนการพัฒนาเมือง

วัตถุประสงค์ด้านที่ดิน 3 ประการดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานตามนโยบาย ทั้งวัตถุประสงค์ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายมูลค่าที่ดินอย่างเป็นธรรม ประเด็นต่าง ๆ ของนโยบายมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความจำกัดด้านทรัพยากร

<u>บทบาทในการแทรกแซงจากภาครัฐบาล</u>

เนื่องจากยังขาดนโยบายที่ประกันการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ประกอบกับภาคเอกชนไม่พร้อมที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มนี้ได้ จึงจำเป็นที่ภาครัฐบาลต้องรับภาระนี้ กระนั้นก็ตามภาครัฐบาลสามารถสนองความต้องการนี้ได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความขาดแคลนบทบาทและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ด้านการจัดการและด้านบุคลากร เมื่อไม่นานมานี้เองเริ่มมีการให้ความสำคัญต่อระบบการจัดหาที่อยู่อาศัยในรูปของที่ดิน อย่างไรก็ตามหน่วยงาน เช่นกองเคหะสถาน กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเคยจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยแบบเดิมทั้งในรูปบ้านพร้อมที่ดินและอาคารชุด ซึ่งรัฐอุดหนุน ต้องมาดำเนินการตามนโยบายใหม่โดยไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านนิติบัญญัติ แม้แต่ผู้ปฏิบัติงานก็เป็นชุดเดิมซึ่งไม่มีความเข้าใจดีพอในเรื่องการจัดการที่ดิน ดังนั้นจึงหวังไม่ได้มากนักที่จะปรับปรุงการจัดหาที่ดินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยได้ นอกเสียจากว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งด้านนิติบัญญัติ การจัดองค์กร การบริหารหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการปรับปรุงด้านบุคลากร

ภาระหลักของการแทรกแซงจากภาครัฐบาล คือ การจัดหาที่ดิน การพัฒนาที่ดินให้มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในการกระจายโภคทรัพย์ที่ดิน ซึ่งรัฐมีอำนาจในการจัดหาที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ไม่ค่อยใช้อำนาจนี้ นโยบายที่ดินในส่วนนี้เป็นกุญแจสำคัญในการปรับปรุงการหาที่ดินและจะทำให้ราคาที่ดินต่ำลง

ก. <u>การจัดจำหน่ายที่ดิน (Land Supply)</u>

สภาวการณ์ที่ดินเขตเมืองที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ ความจำกัดของที่ดินในตลาดที่ดินทำให้ราคาที่ดินสูงมาก ความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตกอยู่ในภาวะร้ายแรงและตลาดที่อยู่อาศัยก็สนองตอบเฉพาะประชากรผู้มีรายได้สูง ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1 ที่ดินในตลาดส่วนใหญ่อยู่ในมือของผู้ประกอบการจัดสรรภาคเอกชน ในขณะที่ไม่มีโครงการภาครัฐบาลเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง ผู้ประกอบการภาคเอกชนเหล่านี้จึงผูกขาดเป็นผู้จัดหาที่ดินและบ้านให้แก่ผู้มีรายได้ระดับกลางค่อนข้างสูง ส่วนผู้มีรายได้ระดับกลางค่อนข้างต่ำต้องรอการสงเคราะห์ด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยจากหน่วยงานเคหการภาครัฐบาล

ในกรุงเทพมหานคร หน่วยงานภาครัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินเพียง 10% ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยได้ค่อย ๆ กว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกร เป็นที่ดินที่ที่ยังไม่พัฒนาเพื่อเตรียมไว้จัดสรรในอนาคต ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเป็นผู้ควบคุมการจัดจำหน่ายที่ดินของตลาดและนโยบายที่ดินไม่มีวิธีการที่จะสนับสนุนหรือบังคับให้ผู้ประกอบเหล่านี้พัฒนาและขายที่ดิน ไม่มีมาตรการลงโทษผู้ถือครองที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์ ราคาที่ดินที่สูงขึ้นจึงเป็นผลจากการควบคุมอุปทาน(Supply)ไว้ ทำให้หน่วยงานภาครัฐ เช่นการเคหะฯ ที่ประสงค์จะซื้อหรือจัดหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเลือกที่ตั้งโครงการอย่างจำกัดมาก (ดูนโยบายในบทที่ 5)

บทบาทภาคเอกชนในการจัดหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำและผู้มีรายได้น้อยถูกจำกัดด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก ที่ดินในฐานะสินค้าในตลาดที่บุคคลถือกรรมสิทธิจะซื้อขายกันในราคาสูงสุดตามภาวะของตลาด แม้จะไม่คิดถึงผลกำไร แต่ราคาลงทุนเบื้องต้นในการพัฒนาที่ดินก็สูงเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยจะซื้อหาได้ กรณีดังกล่าวจะพบในโครงการ Sites and services ซึ่งดำเนินงานและกำหนดมาตรฐานโดยหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากถนน ประปา การระบายน้ำ ยังกำหนดให้มีที่จอดรถและไฟริมทางซึ่งเป็นการเพิ่มทุนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการในโครงการ ที่ดินในตลาดจึงมีราคาสูงเนื่องจากมาตรฐานการพัฒนาที่ดินรวมทั้งภาวะดอกเบี้ยของเงินทุนและผลกำไร

ข. ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน

ลักษณะสำคัญบางประการของการใช้ที่ดินในมหานครใหญ่ ๆ คือการจราจรติดขัด กิจการค้าธุรกิจกระจุกตัวอยู่บริเวณศูนย์กลางเมือง ไม่มีการกระจายแหล่งงานไปยังส่วนต่าง ๆ ของเมืองอย่างพอเพียง มีแหล่งชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกเกิดขึ้นทั่วเมือง โดยรอบของเมืองหรือพื้นที่ชานเมืองมีพื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และกำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมเป็นการใช้ประโยชน์ลักษณะเมือง

โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ยังไม่พัฒนา อยู่ใกล้กับสิ่งสาธารณูปโภคสาธารณูปการของเมือง พื้นที่บางส่วนเป็นของหน่วยงานของรัฐ เช่นการรถไฟแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ที่มีการปลูกสร้าง 430 ตารางกิโลเมตร แต่พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่ภายในและอยู่รอบ ๆ พื้นที่ปลูกสร้าง มีขนาด 338 ตารางกิโลเมตร หากคำนวณจากอัตราความหนาแน่นของเขตรอบนอกของเมือง(12,000 คน/ตร.กม.) พื้นที่ว่างเหล่านี้สามารถรับประชากรได้อีกถึง 4 ล้านคน ส่วนสภาพของอาคารที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้ศูนย์กลางเมือง มีสภาพเสื่อมโทรมจนจำเป็นต้องมีการพัฒนา และมีความเป็นไปได้ว่า ประชากรผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้จะถูกเข้าแทนที่โดยการพัฒนาทางการค้าและอาคารชุดหลายชั้นในไม่ช้า

ค. ความเป็นธรรมในการกระจายโภคทรัพย์ที่ดิน

วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินด้านความเป็นธรรมมีเจตนาให้สมาชิกในสังคมได้รับส่วนแบ่งที่เหมาะสมจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นมา ความเป็นธรรมในที่นี้มี 2 ประเด็นคือหมายถึงการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินออกไปให้กว้างขวาง และการให้ความมั่นคงต่อเจ้าของที่ดินในการถือครอง

การจัดเก็บมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเองโดยเจ้าของที่ดินไม่ได้ลงทุนถือเป็นความเป็นธรรมทางสังคมอีกประการหนึ่ง ทำโดยวิธีจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่ก็กระทำได้ยากลำบากในทางปฏิบัติ ต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการจัดการให้นโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิผล อย่างไรก็ตามถือได้ว่ารายได้ที่อาจเกิดจากที่ดินในเมืองเป็นทรัพยากรที่ยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งควรจะมีผลในการเพิ่มจำนวนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น สวนสาธารณะ และโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนยากจน ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของชาติ

1) การจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเมือง

วัตถุประสงค์ในการกระจายที่ดินให้กว้างขวาง อาจกระทำให้สำเร็จได้โดยเพิ่มจำนวนอุปทาน เพื่อทำให้ราคาที่ดินไม่สูงเกินความสามารถในการซื้อของกลุ่มผู้บริโภคทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ควรมีการจำกัดขนาดการถือครองกรรมสิทธิที่ดินในเมือง โดยเฉพาะการครอบครองพื้นที่ขนาดใหญ่ที่เป็นกรรมสิทธิส่วนบุคคล โดยไม่กระจายออกสู่ตลาด ทั้งนี้เพราะรอรับมูลค่าเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาของสังคม

ในหลายประเทศใช้มาตรการทางนิติบัญญัติจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ไร้ที่ดินมีโอกาสมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่นในศรีลังกามีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเพดานทรัพย์สินเคหการ(The Ceiling on Housing Property) มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายการถือกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยประเภทเช่าของเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย กฎหมายอนุญาตให้บุคคลมีกรรมสิทธิได้สูงสุด 2 หน่วย คือ ที่อยู่อาศัยกับอีก 1 หน่วยสำหรับทายาทแต่ละคน ที่อยู่อาศัยทุกหน่วยที่เพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายกำหนดต้องแจ้งต่อคณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ซึ่งจะให้เวลาเจ้าของบ้าน 12 เดือน ตั้งแต่เวลาที่แจ้งถึงเวลาขายหรือโอน บ้านที่เพิ่มขึ้นนี้การขายต้องเป็นไปตามกฎหมายควบคุมค่าเช่าซึ่งห้ามขายบ้านที่มีผู้เช่าโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้เช่า กฎหมายนี้เป็นประโยชน์อย่างมากต่อประชาชนที่ยากจน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เช่า กฎหมายฉบับนี้จำกัดที่อยู่อาศัยที่เป็นส่วนเกิน แต่ไม่กระทบต่อการถือครองที่ดินว่างเปล่าส่วนบุคคล

2) การถือครองที่ดิน

ความเป็นธรรมอีกประเด็นหนึ่งคือ การให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมีผลทั้งในทางจิตวิทยา สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ การแสดงเจตนาด้านความมั่นคงแสดงได้หลายรูปแบบ และไม่จำเป็นต้องแสดงออกทางด้านกฎหมายเสมอไป การให้ความมั่นคงอาจให้ได้หลายทาง ผู้อยู่อาศัยต้องการหลักประกันว่าจะไม่ถูกไล่รื้อ ถูกรบกวนหรือถูกเอารัดเอาเปรียบและต้องได้รับการส่งเสริมเพียงพอ เพื่อให้ปรับปรุงที่อยู่อาศัยและการเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน มีสิทธิในที่ดินหลายลักษณะซึ่งนำมาพิจารณาได้ เช่น สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการโอนและขาย สิทธิในการเช่าระยะยาวและในกรณีเช่า และสิทธิในการจำนอง สิทธิเหล่านี้ อาจถือโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน หรือโดยรัฐบาล ดังนั้น ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน แต่ไม่สามารถได้ประโยชน์จากการขายหรือการโอนให้แก่ผู้อื่น การให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มคนจนเมืองเหล่านี้ ทำให้คนกลุ่มนี้มีหลักประกันที่มั่นคงในสังคม ซึ่งมีผลในทางเศรษฐกิจ

อย่างกว้างขวาง เพราะการให้ความมั่นคงในที่ดินทำให้ผู้อยู่อาศัยมีการอดออมและลงทุนลงแรงในที่อยู่อาศัยของตน มีกรณีตัวอย่างมากมายที่แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ภายหลังการให้สิทธิตามกฎหมายต่อชุมชนที่ไม่ถูกกฎหมาย

2. ภาวะการใช้ที่ดินในเมือง

ภาวะการใช้ที่ดินในเมืองในปัจจุบัน กรณีของพื้นที่เขตคลองสาน ซึ่งเป็นเขตเมืองมีแนวโน้มที่จะไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากปัจจัยอิทธิพลต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ราคาที่ดินสูงในเขตเมือง อันมีผลมาจากความต้องการลงทุนด้านธุรกิจ-พาณิชย์สูง การประเมินราคาที่ดินทั้งราคาตลาด เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการซื้อขายที่ดินของกรมที่ดิน ราคาปานกลางเพื่อเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ของกรุงเทพมหานคร ยังอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสม คือราคาที่ดินในเขตเมืองยังคงมีราคาสูงกว่าในเขตต่อเมือง และเขตชานเมืองหลายเท่า แทนที่จะกำหนดตามประเภทการใช้สอย หรือประเภทของย่านหรือโซนตามผังเมืองระดับปฏิบัติ

2.2 ระบบสาธารณูปโภคที่สมบูรณ์กว่า เป็นผลมาจากการลงทุนในการให้บริการ

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับพื้นที่ข้างเคียง ที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ให้ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุด

2.4 ความสะดวกสบายและความปลอดภัยกว่า

2.5 ทัศนคติประชาชน

2.6 นโยบายและแผนพัฒนาของรัฐ

เหล่านี้เป็นปัจจัยอิทธิพลที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างมาก ประการที่สำคัญคือการลงทุนเพื่อจัดหาที่ดินและการสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองจะมีมูลค่าสูงจนผู้มีรายได้น้อยไม่อาจเช่าอยู่อาศัยได้ทั้ง ๆ ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยใกล้กับที่ทำงาน

3. มาตรการหรือกลไกในการจัดหาที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองสำหรับผู้มีรายได้น้อย

มีมาตรการหลายอย่างที่จำเป็นสำหรับรัฐในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง

3.1 บังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ(ผังเมืองระดับปฏิบัติ) ในรูปต่าง ๆ ตามอันดับของความรวดเร็วหรือใช้เวลาดำเนินการน้อย เป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายผังเมืองรวม ซึ่งกำหนดกรอบการบังคับใช้ไว้อย่างกว้าง ๆ ในผังเมืองเฉพาะ หรือผังระดับปฏิบัติเป็นแผนผังหรือโครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้และการรักษาบริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมืองหรือส่วนของเมืองเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด มีความเป็นไปได้ที่ผู้วางผังและการออกแบบผังการใช้จะกำหนดบริเวณพักอาศัย(ตามนโยบายผังเมืองรวม) ให้ตอบสนองกลุ่มคนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสงวน รักษา หรือกำหนดอาคารที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยขึ้นให้อยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจ หรือความสวยงามของเมืองเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นกับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเมือง โดยเฉพาะเจตนาและวัตถุประสงค์ของรัฐที่เห็นประโยชน์ของการมีพื้นที่รองรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ใกล้แหล่งงาน มาตราทางกฎหมายที่กระทำได้แต่ยังไม่ได้ดำเนินการ เช่น

- การออกประกาศกระทรวงกำหนดย่านหรือบริเวณที่อยู่อาศัยในเมืองโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8(10) โดยเอาเนื้อหาสาระของผังเมืองเฉพาะในแต่ละท้องที่ระดับบล๊อก แขวง หรือเขตมาใช้ประกอบการแนะนำการลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ
- ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด)กำหนดบริเวณสร้างที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในแต่ละท้องถิ่น
- ออกพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (ในระยะยาว เพราะต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน และไม่แน่นอนว่าจะผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หรือไม่) กำหนดย่านหรือโซน หรือบริเวณที่อยู่อาศัยในเขตเมือง หรือชุมชนเมืองต่าง ๆ เพื่อสงวนไว้เพื่อรองรับประชากรแรงงานที่จำเป็นต่อเมือง

3.2 ปรับปรุงระบบการประเมินราคาที่ดิน โดยเฉพาะในเมืองเพื่อเป็นฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการซื้อขายที่ดินและอาคาร การเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ เพื่อสามารถสนับสนุน สถานที่ตั้งชุมชนอยู่อาศัยให้คงอยู่ได้ตามนโยบายและ

โครงการของรัฐ

3.3 นำนโยบายจูงใจผู้ลงทุนจัดหาที่อยู่อาศัยตามสถานที่ตั้งที่รัฐกำหนดไว้ และตามระยะเวลาที่รัฐกำหนด เช่น การลดภาษีวัสดุก่อสร้าง กำหนดระยะเวลาปลอดภาษี ตลอดจนลดอัตราค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค (ลงทุนต่ำกว่าสถานที่ตั้งอื่น)

3.4 รัฐเช่าที่ดินของหน่วยราชการของรัฐและเอกชนในระยะยาว เพื่อนำมาจัดที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง

3.5 จัดทำแผนผังการพัฒนาในระบบการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค (แผนปฏิบัติการ) ในชุมชนแออัดแต่ละแห่งเพื่อต่อรองขอใช้ที่ดินบางส่วนตามความเหมาะสมกับความต้องการเป็นที่อยู่อาศัย และสอดคล้องกับผังเมืองเฉพาะในเรื่องผังกำหนดย่านหรือโซนการใช้ที่ดินที่อยู่อาศัยตามท้องที่ต่าง ๆ ในเมือง

3.6 บังคับใช้แผนผังการพัฒนาที่ดินตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยส่วนหนึ่ง

3.7 รัฐและเอกชนควรร่วมกันดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยตามแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาสาขาต่าง ๆ

4. มาตรการด้านแหล่งงาน

ในย่านการค้าธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก รัฐควรจะกำหนดบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว หรือบริเวณใกล้เคียงให้เป็นบริเวณที่อยู่อาศัยถาวร และบริเวณชุมชนแออัดที่มีอยู่ในย่านนั้น จะต้องกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยต่อไป โดยที่สถานประกอบการทั้งการค้าและอุตสาหกรรม ควรตอบสนองที่พักอาศัยแก่ลูกจ้างและบรรดาแรงงานของตนให้มีที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงสถานประกอบการนั้น ๆ ด้วย

5. มาตราการด้านสาธารณูปโภค

5.1 รัฐควรจะปรับปรุงสาธารณูปโภคในเมืองอย่างเป็นระบบ เช่น การป้องกันน้ำท่วม ระบบคมนาคม ระบบจ่ายน้ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิตที่อยู่อาศัย

5.2 ให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในด้านการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน โดยให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 ในการให้บริการสาธารณูปโภค ให้ถือเป็นการลงทุนที่จะต้องได้รับการคืนทุนอย่างคุ้มทุน เพื่อที่จะได้นำไปลงทุนในการขยายการให้บริการต่อไป

6. มาตรการด้านการบริหาร-การจัดการของหน่วยงานท้องถิ่น

เป็นการพัฒนาการจัดองค์กรและบุคคลากรทั้งที่มีอยู่ในหน่วยงานท้องถิ่นและที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับงานพัฒนาที่ดินในเมืองและนโยบายการใช้ที่ดินในเมือง โดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานพัฒนาที่ดินในเมืองโดยตรง โดยทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมไปถึงการร่วมมือในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนรวมไปถึงแหล่งชุมชนของผู้มีรายได้น้อยในเมืองด้วย

สำหรับบทบาทและภาระหน้าที่หลักของหน่วยงานท้องถิ่นนอกเหนือจากการให้บริการประชาชนในด้านงานทะเบียน งานปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ยังมีบทบาทในด้านงานหารายได้ทั้งจากภาษี และการจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาที่ดินเพื่อหารายได้จากกิจการด้านพาณิชย์ หากนโยบายของท้องถิ่นเน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามนโยบายระดับชาติแล้ว สามารถนำที่ดินว่างเปล่าหรืออาคารเสื่อมโทรมที่อยู่ในความดูแลเพื่อรอระยะเวลาในการลงทุนเพื่อหารายได้ โดยเปลี่ยนกิจการลงทุนเพื่อหารายได้เชิงพาณิชย์มาอยู่ในรูปของการลงทุนเพื่อการอยู่อาศัยที่ตอบสนองผู้มีรายได้น้อย (เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมือง) ในรูประบบการให้เช่าทั้งบ้านและอาคารพักอาศัย หรือที่ดินและอื่น ๆ

ทั้งนี้มีตัวอย่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานท้องถิ่นในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เทศบาลเมืองต่าง ๆ จะสร้างและเป็นเจ้าของอาคารอพาร์ทเม้นท์ หรืออาคารที่พักอาศัยแบบอื่น ๆ ไว้สำหรับคนงาน ซึ่งที่ทำงานไม่มีการจัดที่พักอาศัยให้ และเทศบาลบางแห่งจัดที่ดินให้สำหรับการจัดการก่อสร้างที่พักอาศัยแบบช่วยตัวเองซึ่งวางแผนและดำเนินการก่อสร้างโดยคณะกรรมการชุมชนในท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น บรรดาหน่วยงานเอกชน โรงงานอุตสาหกรรมและศูนย์การจ้างงานต่าง ๆจะสร้างและจัดการอาคารที่พักอาศัยบนที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้ และในบางครั้งนอกจากที่ดินแล้วรัฐยังสร้างอาคารที่พักอาศัยจัดสรรให้กับภาคเอกชนอื่น ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีกิจการบ้านเช่าเอกชนจำนวนไม่น้อยที่เทศบาลสามารถควบคุมดูแลโดยการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการให้เช่าบ้านส่วนเกินของตนแก่ผู้อื่นอยู่ โดยการให้เช่าบ้านดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการให้เช่าแบบชั่วคราวระยะสั้นและค่าเช่าถูกควบคุมให้ต่ำแค่เพียงพอสำหรับค่าดูแลซ่อมแซมเท่านั้น