

# ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ

โดย ศักดา สายบัว\*

เมื่อเราพิจารณาปัญหาหนึ่งปัญหาใดในแง่เศรษฐกิจ สิ่งที่เราสนใจใคร่จะรู้มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอันจำกัด เพื่อประโยชน์ในการสนองความต้องการของบุคคล กลุ่มชน หรือสังคมโดยส่วนรวม สำหรับปัญหาเกี่ยวกับที่พักอาศัยในเขตนครหลวงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประชาชนเป็นจำนวนมากขาดที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐาน และที่พักอาศัยเป็นจำนวนไม่น้อยอยู่ในสภาพแออัดและทรุดโทรม แม้จะตกเตียงกันได้เสมือนว่าที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานนั้น ควรจะอยู่ในสภาพอย่างไร ส่วนใหญ่คงจะเห็นพ้องต้องกันว่าที่พักอาศัยในแหล่งแออัดและทรุดโทรมนั้น “ไม่น่าอยู่ ไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขลักษณะ” หากขจัดให้หมดสิ้นไปได้ ก็คงจะช่วยให้ทุกคนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น เช่นนี้แสดงว่าสภาพที่พักอาศัยซึ่งต่ำมาตรฐานกระทบกระเทือนสวัสดิภาพของชนทุกชั้นทุกวัย ทั้งในและนอกแหล่งแออัดและทรุดโทรม แต่อย่างไรก็ตามการขจัดแหล่งแออัดทรุดโทรมก็ดี การขยายและปรับปรุงที่พักอาศัยให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอก็ดี ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องใช้จ่ายและสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งของเอกชนและของรัฐบาล นอกจากที่พักอาศัยที่ “น่าอยู่ ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ” แล้ว คนเรานั้นมีความต้องการในทำนองอื่นอีกมากมายหลายประการ เมื่อรายได้ของครอบครัวและของประเทศมีจำนวนจำกัด ก็จำเป็นต้องแบ่งสรรไปเพื่อสนองความต้องการในทำนองต่าง ๆ โดยให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดที่จะทำได้ การวิเคราะห์หาความรู้ความเข้าใจในเชิงเศรษฐกิจ จะช่วยให้การตัดสินใจของเอกชนและรัฐบาลในเรื่องการจัดบริการที่พักอาศัยเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การหาความรู้ความเข้าใจในแง่เศรษฐกิจเกี่ยวกับปัญหาที่พักอาศัยนั้น เราอาจจะต้องทำเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกเป็นการหาแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อจะได้ทราบว่า มีปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอะไรบางอย่างที่ควรนำมาพิจารณา และเราจะพิจารณาปัจจัยและสภาพ

\* ศักดา สายบัว พณ.บ. (ธรรมศาสตร์), B. Com. Hons. (Birmingham), Ph. D. (Wisconsin); อดีตนายก  
พัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

แนวคิดลุ่มที่เกี่ยวข้องในลักษณะใดและด้วยเหตุผลและวิธีการอย่างไร การพิจารณาด้วยเหตุผลและวิธีการที่ถูกต้องจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจและช่วยให้ได้ข้อสรุปบางประการ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวนโยบายอันเป็นพื้นฐานของแผนงาน โครงการและมาตรการที่จะใช้แก้ไขปัญหา ขั้นที่สอง เป็นเรื่องที่จะต้องใช้อ้างอิงข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อทดสอบความถูกต้องของความรู้ความเข้าใจและข้อสรุป ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ในขั้นแรก การทดสอบดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้ความรู้ความเข้าใจและข้อสรุปที่เกี่ยวข้องชัดเจน และสมบูรณ์ยิ่งขึ้นแล้ว ยังจะช่วยให้ได้รายละเอียดเชิงปริมาณที่แน่นอนและจำเป็น สำหรับการกำหนดแผนงาน โครงการ และมาตรการสำหรับการปฏิบัติการ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง ที่ผู้เขียนจะนำมาเสนอ ณ ที่นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการวิเคราะห์ในขั้นการกำหนดแนวความคิด เนื่องจากข้อมูลและข้อเท็จจริงที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังขาดแคลนอยู่มาก ข้อสรุปใด ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์ในขั้นนี้ต้องถือว่าเป็นข้อสรุปเบื้องต้น จะถูกต้องแน่นอนเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องทดสอบกับข้อเท็จจริงอีกต่อไป

ในขั้นนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะให้ความเข้าใจตามแนวความคิดที่ผู้เขียนได้กำหนดขึ้น ในการพิจารณาปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ ๔ ประการ คือ—

- 1) ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย มิใช่เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของประชาชนและความยากจนของประชาชนแต่เพียงเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประชาชนโดยไม่มีประสิทธิภาพด้วย
- 2) ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงไม่เฉพาะสวัสดิภาพของประชาชนในเขตนครหลวงเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพของประชาชนในประเทศโดยส่วนรวมด้วย
- 3) ในระบบเศรษฐกิจเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย รัฐบาลมีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องและแทรกแซงกิจการในด้านการจัดหาที่พักอาศัยของประชาชนในเขตนครหลวง
- 4) ความรู้ความเข้าใจในเชิงเศรษฐกิจ มีบทบาทอันสำคัญในการกำหนดนโยบาย โครงการและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่พักอาศัยในเขตนครหลวงของรัฐบาล

## I. การขาดแคลนที่พักอาศัยของประชาชนในเขตนครหลวง

จากข้อเท็จจริงที่มีอยู่และจากความรู้ที่ได้จากการศึกษาของผู้ที่สนใจ เราพอจะทราบอย่างคร่าว ๆ ว่า ความขาดแคลนในเรื่องที่พักอาศัยของประชาชนในเขตนครหลวงอยู่ในสภาพอย่างไร ในปี 2503 เมื่อบริษัท Litchfield Whiting Browne and Associates<sup>1</sup> เสนอแผนพัฒนาเขตนครหลวงต่อรัฐบาลไทย บริษัทรายงานว่าผลการสำรวจการใช้ที่ดินในปี 2501 แสดงว่าจากประชากรจำนวนประมาณ 1.6 ล้านคนในเขตนครหลวง ประมาณ 740,000 คน มีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่ถือได้ว่าเป็นแหล่งแออัดหรือทรุดโทรม

บริษัทคาดว่าในระยะ 30 ปี ตามแผนจาก พ.ศ. 2503 ถึง 2533 จะต้องจัดให้มีที่พักอาศัยสำหรับประชากรที่เพิ่มขึ้น ประมาณ 2.5 ล้านคน คิดเฉลี่ย 6 คนต่อที่พักอาศัย 1 หน่วย เป็นจำนวนประมาณ 400,000 หน่วย นอกจากนี้จะต้องจัดหาที่พักให้ประชาชนที่ถูกโยกย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 400,000 คน คิดเป็นที่พักอาศัยประมาณ 95,000 หน่วย และที่พักอาศัยใหม่สำหรับประชาชนที่ต้งการประมาณ 1.3 ล้านคน เป็นจำนวนประมาณ 50,000 หน่วย รวมทั้งที่พักอาศัยที่ต้องก่อสร้างในระยะ 30 ปี ประมาณ 560,000 หน่วย คิดเฉลี่ยเป็นจำนวนปีละประมาณ 19,000 หน่วย

ในระยะ 10 ปีแรกของแผน คือ ในระยะ พ.ศ. 2503-2513 บริษัทเชื่อว่าจำนวนที่พักอาศัยที่จะต้องก่อสร้างใหม่ควรจะมีอัตราสูงกว่าอนาคตที่ไกลออกไป กล่าวคือ ที่พักอาศัยที่ต้งการสำหรับประชากรที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจะมีจำนวนประมาณ 197,000 หน่วย สำหรับประชากรที่ถูกโยกย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรม 23,000 หน่วย และสำหรับประชากรที่ต้งการที่ที่พักอาศัยใหม่อีก 15,000 หน่วย รวมทั้งสิ้นในระยะ 10 ปี ประมาณ 235,000 หน่วย หรือปีละประมาณ 23,500 หน่วย ในจำนวนนี้ควรจะเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด

ลิขิต หงส์ถาวรภัก ได้ศึกษาถึงความขาดแคลนของที่พักอาศัยในเขตนครหลวงสำหรับระยะปี พ.ศ. 2500-2512 โดยวิธีประเมินความต้งการแบบง่าย ๆ<sup>2</sup> ผลปรากฏว่าสำหรับระยะ 12 ปีที่พิจารณา ความต้งการที่ที่พักอาศัยของประชาชนในเขตนครหลวงจะอยู่ใน

<sup>1</sup> Litchfield Whiting Browne and Associates, "Greater Bangkok Plan 2533", Department of Town and Country Planning, Ministry of Interior, Kananchang Co., Ltd. Bangkok, Thailand, 1964.

<sup>2</sup> Likit Hongladarom, "High Rise Buildings versus Satellite Towns", paper presented at Conference on "Social Science Research for Urban Development in Southeast Asia", Bangkok, Thailand, 18-23, December, 1972.

ระหว่างชั้นสูงประมาณ 263,000 หน่วย และชั้นต่ำประมาณ 214,000 หน่วย คิดเฉลี่ยต่อปี เป็นจำนวนชั้นสูงประมาณ 22,000 หน่วย และชั้นต่ำประมาณ 18,000 หน่วย เมื่อเปรียบเทียบกับที่พักอาศัยและอาคารสิ่งก่อสร้างอย่างอื่นตามสถิติการจดทะเบียนของเทศบาลกรุงเทพฯ และธนบุรี ปรากฏว่าการขาดแคลนทวีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประมาณว่าในปี พ.ศ. 2513 ที่พักอาศัยในเขตนครหลวงขาดแคลนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 200,000 หน่วย

เพื่อบรรเทาความขาดแคลน รัฐบาลได้ดำเนินโครงการจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนในเขตนครหลวง ในระยะ 10 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2503—2512 รัฐบาลจัดให้มีที่พักอาศัยเพิ่มขึ้นได้เพียง 7,756 หน่วย แยกเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง 1,264 หน่วย และสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ 6,492 หน่วย แม้รัฐบาลจะได้ให้ความสนใจแก่ที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำน้อยมากเป็นพิเศษ ปัญหาความขาดแคลนในส่วนนี้น่าเว้ายังอยู่ในขั้นวิกฤต ในระยะ 2 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าผู้มีสิทธิจำนวนกว่า 73,000 ได้สมัครขอเช่าอยู่ในที่พักอาศัย ซึ่งรัฐบาลจัดสร้างจำนวน 5,278 หน่วย ตามประมาณการของ ลิซิท หงส์ลิตารมภ์ รัฐบาลสามารถสนองความต้องการในเรื่องที่พักอาศัย ได้เพียงประมาณ ร้อยละ 9 สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและร้อยละ 7 สำหรับผู้มีรายได้ต่ำ

จากที่เสนอมาช่างค้น จะเห็นได้ว่าประมาณการของลิซิทฟิลล์ และของลิซิท หงส์ลิตารมภ์ ใกล้เคียงกัน หากเชื่อได้ว่าใกล้เคียงความจริง ปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยในเขตนครหลวงนับว่าอยู่ในขั้นวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พักอาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งในปัจจุบันประมาณว่ากว่า 160,000 คน อาศัยอยู่ในแหล่งแออัดและทรุดโทรม<sup>8</sup> เพื่อขจัดความขาดแคลนที่สะสมเพิ่มมากขึ้นทุกปี ที่พักอาศัยในเขตนครหลวงจะต้องเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณปีละประมาณ 20,000—23,000 หน่วย และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ควรจะเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ เช่นนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างที่พักอาศัยขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว และรัฐบาลมีบทบาทในเรื่องนี้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาก แต่ก่อนที่จะสรุปว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของเอกชนและของรัฐบาลมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยในเขตนครหลวง มีปัญหาในด้านเศรษฐกิจหลายประการที่ควรได้รับความสนใจจากผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการเพื่อการดำเนินการทั้งในส่วนของเอกชนและส่วนรัฐบาล

<sup>8</sup> สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, “รายงานการปรับปรุงผังนครหลวงครั้งที่ 1” โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ กรุงเทพฯ (กุมภาพันธ์ 2514) หน้า 26

## II. การขาดแคลนที่พักอาศัยและความยากจน

ที่พักอาศัยของครอบครัวใดจะมีสภาพเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนั้น ครอบครัวเศรษฐกิจมีบ้านพักมูลค่าเป็นล้านบาท ครอบครัวผู้มีอันจะกินสร้างบ้านได้ในราคาหลายแสนบาท ส่วนครอบครัวที่ยากจนต้องอยู่กันอย่างแออัดในบ้านที่ทรุดโทรมมูลค่าประมาณ 3,000-10,000 บาท<sup>4</sup> เมื่อสภาพที่พักอาศัยขึ้นอยู่กับรายได้ที่พอกำไรในแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมจึงเป็นที่อยู่ของครอบครัวที่ยากจนแทบทั้งสิ้น หากการที่ครอบครัวที่ยากจนใช้รายได้เดือนละ 50-200 บาท เป็นค่าเช่าบ้าน หรือซื้อบ้านราคา 3,000-10,000 บาท ว่าเป็นที่พักอาศัยนั้น เป็นการใช้จ่ายรายได้กันจำกัดให้เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุดที่จะทำได้แล้ว ก็นับว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจทุกประการ หากครอบครัวที่ยากจนเองไม่พอใจและคนอื่นไม่พอใจ ก็เป็นเรื่องยากที่จะช่วยได้ ทั้งนี้เพราะตามระบบเศรษฐกิจเสรี เช่น ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น บุคคลใดและครอบครัวใด จะได้ใช้สินค้าและบริการใด มากน้อยและมีคุณภาพอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องจ่ายเงินซื้อทั้งหมดนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าและบริการที่ให้ประโยชน์เป็นส่วนตัวแก่ผู้ใช้ซึ่งต่างไปจากสินค้าและบริการสาธารณะ การใช้บริการที่พอกำไรนั้นเราอาจถือได้ว่าเป็นการบริโภคที่ให้ประโยชน์แก่เฉพาะตัวผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่<sup>5</sup> เมื่อครอบครัวใดไม่อาจจัดหาที่พักอาศัยที่น่าพอใจอยู่ได้ เพราะความยากจนบังคับ ก็ไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจอะไรที่ใครจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว ปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาเรื่องความยากจนมิใช่ปัญหาเรื่องการค้าขายที่พอกำไร เมื่อสามารถขจัดความยากจนให้หมดไปได้ รายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของทุกครอบครัวดีขึ้น ปัญหาการค้าขายที่พอกำไรของประชาชนก็จะผ่อนคลายลงและหมดสิ้นไปในที่สุด

<sup>4</sup> Morell Susan and David, "Six Slums in Bangkok : Problems of Life and Options for Action" United Nations Children' s Fund, Bangkok, 1972

<sup>5</sup> อาจจะมีผู้แย้งว่า การใช้ทรัพยากรเพื่อจัดหาที่พักอาศัยให้ประชาชนนั้น นับได้ว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนเช่นเดียวกับการลงทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและอื่น ๆ เป็นการลงทุนซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการทำมาหากินได้ของประชาชน คำตอบก็คือข้อแย้งดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์กันด้วยข้อเท็จจริง ในกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนก็พอจะชี้ให้เห็นในขั้นการวิเคราะห์กว้าง ๆ ได้ว่า ถ้าหากมีที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนในรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและเพิ่มรายได้อย่างคุ้มค่า ประชาชนก็จะพยายามลงทุนและไม่ปล่อยให้เกิดปัญหาขาดแคลนที่พักอาศัย หรือไม่รอมมีเงินออมและรายได้เพียงพอที่จะหาความสะดวกสบาย(บริโภค) จากบริการที่พอกำไร ซึ่งได้มาตรฐานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

หากมีผู้คิดว่ารัฐบาลควรจะจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป หรือจัดที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานพอประมาณให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำในเขตนครหลวง ก็ควรจะให้มีเหตุผลสนับสนุน หากมีได้ถือว่าเป็นเรื่องนอกเหนือไปจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ก็ควรจะเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ผิดไปจากที่กล่าวไว้ข้างต้น เหตุผลทางเศรษฐกิจอย่างอื่นที่สนับสนุนให้รัฐบาลแทรกแซงกิจการ จัดหาที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนในเขตนครหลวงมีอยู่อย่างไรบ้าง เป็นเรื่องที่จะพิจารณาในตอนต่อไป

### III. ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บริการที่พักอาศัยในเขตนครหลวง

เมื่อเรากล่าวว่าที่พักอาศัยในเขตนครหลวงขาดแคลน โดยมากมักนึกกันว่าทุกครอบครัวควรจะมียุติพักอาศัยที่ “น่าอยู่ ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ” ตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ในใจ ตามมาตรฐานของกรมประชาสงเคราะห์ ที่พักอาศัยตามมาตรฐานต่ำสุดจะมีมูลค่าก่อสร้างประมาณ 40,000-50,000 บาทต่อหน่วย คิดค่าเช่าประมาณเดือนละ 250-300 บาท (หากไม่ได้รับเงินอุดหนุนค่าเช่าจากรัฐบาล) เมื่อคำนึงถึงรายได้ของครอบครัวในเขตนครหลวง ก็จะเห็นได้ว่าครอบครัวเป็นจำนวนมากไม่มีรายได้พอที่จะจัดหาที่พักอาศัยตามมาตรฐานต่ำสุดดังกล่าวได้ เว้นเสียแต่ว่าจะได้รับการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่นนี้ถือได้ว่าความขาดแคลนหรือความต้องการที่พักรักษาที่กล่าวถึงกันโดยทั่ว ๆ ไปนั้น หาใช่ความต้องการอันแท้จริงตามเหตุผลทางเศรษฐกิจไม่ แต่เป็นความขาดแคลนและความต้องการที่แท้จริงจากมาตรฐานที่กำหนดขึ้น โดยผลการ ความขาดแคลนและความต้องการเช่นว่านี้จะได้รับการบำบัดก็โดยมาตรการนอกเหนือจากที่ตลาดเอกชนจะช่วยให้ ตามวิถีทางของธุรกิจการค้าตามปกติ ทั้งนี้ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นที่ว่าตลาดเอกชนอาจไม่อยู่ในสภาพที่จะทำหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ซึ่งควรจะได้รับการแก้ไข

จากตัวเลขที่พอจะมีอยู่บ้าง<sup>6</sup> ปรากฏว่าครอบครัวในเขตนครหลวงมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 1,000 บาท คิดได้เป็นร้อยละ 52 ของจำนวนครอบครัวทั้งหมด ประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนนี้มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท โดยนำพึงรายได้ของตนเองครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท จะหาที่พักอาศัยดีกว่าที่จะหาได้ในบริเวณแหล่งแออัด และทรุดโทรมไม่ได้ กล่าวได้ว่าความต้องการที่พักรักษาในแหล่งแออัด และทรุดโทรมเป็นความต้องการอันแท้จริงตามภาวะตลาดบริการที่พักรักษาในเขตนครหลวง ผู้ใช้บริการยินดีใช้บริการเป็นปริมาณและคุณภาพต่ำเพราะรายได้ต่ำ ผู้ให้บริการไม่เสนอบริการเป็นปริมาณและคุณภาพตามมาตรฐานที่ต้องการ เมื่อคำนึงถึงราคาค่าบริการก็เพราะไม่ได้กำไร

<sup>6</sup> P. Uathavikul., "Regional Development Planning in Thailand," Research Monograph No. 125, National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand, July 1970

ตามนัยที่กล่าวนี้ แสดงว่าตลาดเอกชนก็ได้ทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บริการที่פקอาศัยโดยมีประสิทธิภาพแล้วตามสภาพการณ์ อย่างไรก็ตาม ตลาดเอกชนอาจทำหน้าที่ได้ยังไม่สมบูรณ์ เพราะความบกพร่องของตลาดนอกเหนืออำนาจการควบคุมของผู้เกี่ยวข้อง ความบกพร่องของตลาดที่ทำให้การใช้ทรัพยากร เพื่อประโยชน์ในตำแหน่งที่פקอาศัยหย่อนประสิทธิภาพไปนั้นมียู่หลายประการที่สำคัญ ๆ ก็คือ

(1) ความบกพร่องเพราะผลจาก “สภาพอาณาบริเวณแวดล้อม” อาคารที่פקอาศัยเป็นที่มาของบริการที่פקอาศัย มีความคงทนถาวรเป็นลักษณะพิเศษ อาจจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้บริการที่ดีขึ้นหรือจะปล่อยปละละเลยไม่บูรณะซ่อมแซมและให้บริการเลวลงได้โดยง่าย เจ้าของทรัพย์สินจะบำรุงรักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์มากที่สุดนั้น ขึ้นอยู่กับภาระกระทำของเจ้าของทรัพย์สินอื่น ๆ ที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันด้วย เจ้าของทรัพย์สินคนหนึ่งจะได้รับการประโยชน์ตอบแทนมาก หากคนไม่ต้งใช้จ่ายบำรุงรักษาทรัพย์สินของตนให้อยู่ในสภาพที่ดี ในขณะที่เจ้าของทรัพย์สินคนอื่นทุกคนใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโดยเต็มที่ ประโยชน์ตอบแทนจะน้อยลงมา ถ้าเจ้าของทรัพย์สินทุกคนต่างไม่บูรณะปรับปรุงรักษาทรัพย์สินของตนเอง ประโยชน์ตอบแทนจะน้อยที่สุดถ้าพยายามบำรุงรักษาทรัพย์สินของตนโดยลำพังในขณะที่คนอื่นปล่อยให้ทรัพย์สินของเขาเสื่อมโทรมไปเรื่อย ๆ ถ้าทุกคนพยายามบำรุงรักษาทรัพย์สินของตนให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ ทุกคนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด ในกรณีนี้จำเป็นที่ทุกคนต้องตกลงร่วมมือกัน เมื่อตกลงกันแล้วจะต้องบังคับให้เป็นไปตามนั้นได้ด้วย เช่นนี้จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องยาก ดังนั้นส่วนใหญ่จึงมักปรากฏว่า ด้วยความพยายามโดยลำพังของเจ้าของทรัพย์สินแต่ละคนที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทนแก่ตนมากที่สุด มีแนวโน้มที่จะไม่บำรุงรักษาทรัพย์สินโดยเต็มที่ เมื่อเกิดการเสื่อมโทรมขึ้นในบางจุดภายในอาณาบริเวณหนึ่ง บริเวณใด ความเสื่อมโทรมก็มักจะทวีมากขึ้นและกระจายกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ

การบำรุงรักษาอาคารที่פקอาศัยน้อยเกินควร เพราะผลจาก “อาณาบริเวณแวดล้อม” ดังกล่าว เป็นการใช้ทรัพยากรโดยไม่มีประสิทธิภาพ (ใช้น้อยไป) หากจะแก้ไข เจ้าของทรัพย์สินทุกคนจะต้องร่วมมือกัน หรือไม่ก็ต้องมีนายทุนรวบรวมซื้อทรัพย์สินทั้งหมดไปดำเนินการบูรณะปรับปรุงให้ดีขึ้นตลอดทั้งบริเวณ เช่นนี้ก็ทำได้ยาก เพราะเจ้าของทรัพย์สินบางรายอาจถือโอกาสหนึ่งวันหนึ่งยกวราคา หากเอกชนนายทุนผู้ใดคิดจะทำก็จะประสบปัญหาและเสียค่าใช้จ่ายเกินกว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ความบกพร่องของตลาดเอกชนในลักษณะดังกล่าวจะแก้ไขได้ก็โดยการดำเนินการของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินที่ดินตามกฎหมาย

(2) ความบกพร่องเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะตลาดบริการที่พักออาศัยและตลาดสินเชื่อบุคคล ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นผู้ไร้การศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะตลาดบริการที่พักออาศัยน้อย มีจำนวนมากเป็นผู้ที่อพยพจากชนบทเข้ามาอยู่ในนครหลวง ค่าเช่าควรจะต้องต่ำอย่างไร จะหาที่พักออาศัยได้ที่ไหนและควรจะมีสภาพอย่างไร หากมีที่พักออาศัยอยู่เป็นของตนเองแล้วแต่ประสงค์จะบูรณะซ่อมแซม แต่ขาดเงิน จะกู้ยืมได้ที่ไหน และในอัตราดอกเบี้ยอย่างไร เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ครอบครัวที่ยากจนขาดความรู้ความเข้าใจ และมีโอกาสที่จะถูกขู่ขู่รีดและถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ แม้ในบรรดาผู้มีทรัพย์สินให้คนยากจนเช่าก็มีใช้ทุกคนที่จะหาแหล่งกู้ยืมได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงเกินไป ธนาคารและสถาบันการเงินที่พอจะมีเงินให้กู้ยืมเพื่อการจัดหาที่พักออาศัยอยู่บ้าง ส่วนใหญ่ก็สนใจเฉพาะกิจการที่พักออาศัยขนาดใหญ่ และผู้เช่าหรือผู้ซื้อที่พักออาศัยที่มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ตามภาวะตลาดที่พักออาศัยและตลาดสินเชื่อบุคคลในปัจจุบันมีเหตุผลที่พอจะเชื่อได้ว่าทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เพื่อให้บริการในถิ่นที่พักออาศัยนั้น ได้ถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีรายได้น้อยและรายได้น้อยปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในส่วนหนึ่งเป็นผลของภาวะบกพร่องของตลาดเอกชนซึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ทว่าบิตที่ประชากรในเขตนครหลวงยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและที่พักออาศัยยังคงขาดแคลน ผู้มีรายได้น้อยก็ยังคงต้องยอมรับสภาพที่พักออาศัยซึ่งนับวันจะแยกตัวหลุดไกลและค่าเช่าสูงยิ่งขึ้น สภาพการณ์จะเปลี่ยนไปก็โดยการแทรกแซงของรัฐบาลเท่านั้น

(3) ความบกพร่องเพราะการขาดเครื่องจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมที่พักออาศัย การใช้จูงใจเพื่อการวิจัยค้นคว้าและพัฒนาการผลิตเป็นเรื่อของการลงทุนที่ให้ผลในระยะยาว และประโยชน์ที่ได้รับจะไม่ตกอยู่กับเฉพาะผู้ลงทุนเท่านั้น ครอบครองกิจการขาดแคลนที่พักออาศัยในเขตนครหลวงมีมาก ค่าเช่าและค่าก่อสร้างที่พักออาศัยอยู่ในระดับสูง และผู้ผลิตได้กำไรเป็นที่พอใจโดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและเลือกใช้วัสดุเพื่อลดต้นทุนการผลิต การลงทุนค้นคว้าวิจัยและพัฒนาการผลิตเพื่อเพิ่มอำนาจการแข่งขันก็จะไม่เกิดขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นเรื่องที่ทำให้ประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตบริการที่พักออาศัยเพื่อสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยต่ำ แม้อุตสาหกรรมที่พักออาศัยในเขตนครหลวงจะเป็นอุตสาหกรรมที่ผู้ผลิตแข่งขันกันอยู่มากแต่ผู้ผลิตส่วนใหญ่ประกอบการเป็นกิจกรรมขนาดเล็ก ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ ต้นทุนสูง หากมีวิธี

การผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะใช้วัสดุก่อสร้างที่เหมาะสมและประกอบการเป็นกิจการขนาดใหญ่ โอกาสที่ผู้มียาได้น้อยจะมีที่พักอาศัยตามมาตรฐานต่ำสุดก็อาจจะเพิ่มขึ้น เช่นนี้ก็เป็นเหตุผลเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องการจัดที่พักอาศัยให้แก่ประชาชน

(4) ความบกพร่องเพราะ “ภาวะต่อสังคม” ซึ่งเอกชนไม่อาจรับผิดชอบได้ การที่ที่พักอาศัยในเขตนครหลวงขาดแคลนและประชาชนจำนวนไม่น้อยมีชีวิตอยู่ในแหล่งแออัดและทรุดโทรมนั้น ความเดือดร้อนและภาวะที่เกิดขึ้นมิได้ตกอยู่กับเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณดังกล่าวเท่านั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าแหล่งเสื่อมโทรมก่อให้เกิด “ภาวะต่อสังคม” มากมายหลายประการ นอกจากจะสร้างความทุกข์ให้แก่ผู้ที่ได้พบเห็นแล้ว ยังเป็นแหล่งกำเนิดของโรคภัยไข้เจ็บ อาชญากรรม และความเลวร้ายทางสังคมอื่นๆ รัฐบาลต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะซึ่งสืบเนื่องมาจากแหล่งเสื่อมโทรมโดยแท้ จากที่มีผู้ศึกษากันมาเป็นเวลาช้านาน “ภาวะต่อสังคม” ของแหล่งเสื่อมโทรม ปรากฏในรูปต่าง ๆ ดังนี้<sup>7</sup>

ก. ที่ที่พักอาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นเชื้อไฟได้อย่างดี หากมีไฟไหม้เกิดขึ้น ความเสียหายก็มักจะกระจายไปได้กว้างขวาง

ข. เนื่องจากความแออัดและสกปรกโสมน แหล่งเสื่อมโทรมเป็นที่เพาะเชื้อโรคได้เป็นอย่างดี การเจ็บป่วยของคนทั้งในและนอกแหล่งเสื่อมโทรมจะมีมากและรุนแรง ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งของเอกชนและของรัฐบาล นอกจากนี้ การเจ็บป่วยยังตัดทอนประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจอีกด้วย

ค. แหล่งเสื่อมโทรมเป็นที่มาของอาชญากรรม แม้ว่าความยากจนจะก่อให้เกิดอาชญากรรม แต่ชีวิตความเป็นอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมช่วยให้เกิดอาชญากรรมมากขึ้น ความแออัดซึ่งไม่ยอมให้ใครปกปิดอะไรเป็นความลับได้ ประกอบกับแบบฉบับของชีวิต และค่านิยมตามประสาคนในแหล่งเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดโอกาสที่จะประกอบอาชญากรรมหรือรวบรวมสมัครพรรคพวกทำอาชญากรรมได้โดยง่าย

<sup>7</sup> Rothenberg Jerome, "Economic Evaluation of Urban Renewal" The Brookings Institution, Washington D.C., U.S.A., 1967.

ง. ชีวิตในแหล่งแออัดและทรูทโทรม ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านบุคคลิกภาพซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวเข้ากับสังคมและวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของประเทศ ความคับแคบและความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อโลกภายนอกที่ตามมา อาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมได้เนา ๆ ประการ

เมื่อตลาดเอกชนเกิดบกพร่องด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ก็มักจะกล่าวได้ว่า การขาดแคลนที่พักอาศัยในเขตนครหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีที่พักอยู่ในเขตแออัดและทรูทโทรม มิได้เป็นผลของความยากจนแค้อย่างเดียว แต่เป็นผลของความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของเอกชน ในเรื่องการบำรุงรักษาที่พักอาศัยมิให้เสื่อมโทรม และการจัดหาที่พักอาศัยอันได้มาตรฐานอีกด้วย ความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการตัดสินใจของเอกชนซึ่งคำนึงถึงประโยชน์เฉพาะตนเป็นส่วนใหญ่ หรือไม่ก็เป็นการตัดสินใจโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจที่จำเป็น ภายใต้อาณัติดังกล่าว การจัดให้ประชาชนมีที่พักอาศัยที่ “น่าอยู่ ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ” และการจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดสิ้นไปน่าจะเป็นประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สุทธิที่ส่วนรวมจะมากขึ้นแค โทนเพียงใด จะต้องคำนึงถึงต้นทุนหรือมูลค่าของทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการนี้

#### IV. ลักษณะทั่วไปของอุปสงค์และอุปทานสำหรับบริการที่พักอาศัย

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ยาจกล่าวได้ว่าบริการที่พักอาศัยมีลักษณะเช่นสินค้าและบริการที่ให้ประโยชน์แก่เฉพาะผู้ใช้บริการ ผู้ต้องการได้รับบริการที่พักอาศัยต้องจ่ายเงินซื้อบริการนี้ในตลาดเอกชนเช่นเดียวกับสินค้าอื่น ๆ ที่ผู้บริโภคต้องการ ปริมาณและคุณภาพบริการที่พักอาศัยในขณะหนึ่ง ๆ จะเห็นประการโดยอ้อมที่เกี่ยวกับจำนวนอาคารที่พักอาศัยที่มีอยู่ในขณะนั้น อาคารที่พักอาศัยที่มีความมั่นคงถาวรพอสมควร สามารถให้บริการได้เป็นระยะเวลาหลายสิบปี หากต้องการเพิ่มปริมาณและคุณภาพของบริการที่พักอาศัยให้มากขึ้น ก็ทำได้โดยการปรับเปลี่ยนอาคารที่พักอาศัยที่มีอยู่เดิมหรือก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยใหม่เพิ่มเติม เหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา จะขยายเพิ่มเติมโดยทันทีมิได้

ตลาดบริการที่พักอาศัยอาจแยกได้เป็นหลายส่วนตามฐานะของผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราอาจแยกตลาดบริการที่พักอาศัยออกเป็นตลาดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและตลาดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลาง โดยทั่วไปแล้วการโยกย้ายที่พักอาศัยในบรรดาผู้มีรายได้สูงและปานกลางจะมีมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ที่พักอาศัยคุณภาพสูงอาจเปลี่ยนสภาพมาเป็นที่พักอาศัยคุณภาพต่ำ โดยการละเลยไม่บำรุงรักษาหรือการเสื่อมโทรมตามปกติวิสัย

(1) อุปสงค์บริการที่พักอาศัย บริการที่พักอาศัยเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตของชนทุกชั้น เทียบได้กับอาหารและเครื่องนุ่งห่ม สำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลาง ปริมาณและคุณภาพของบริการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงได้มากตามการเปลี่ยนแปลงของรายได้ การจัดบริการที่พักอาศัยสนองความต้องการของผู้มีรายได้สูงและปานกลาง ให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ลงทุนมากกว่าประโยชน์ตอบแทนต่อสังคม<sup>8</sup> ตรงกันข้ามสำหรับผู้มีรายได้น้อย การขาดอาหารและเครื่องนุ่งห่มอาจทนไม่ได้ แต่สภาพที่พักอาศัยที่แออัดและเสื่อมโทรมนั้นอาจพอกทนได้ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปเพื่อการอื่นยิ่งกว่าเพื่อบริการที่พักอาศัยที่ดีขึ้น การลงทุนจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยจะให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมมากกว่าประโยชน์ตอบแทนแก่เอกชนผู้ลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาพการณ์ที่กล่าวไว้ในข้อ III

เมื่อประชากรในเขตนครหลวงเพิ่มมากขึ้นโดยรวดเร็ว เกิดภาวะขาดแคลนที่พักอาศัยโดยทั่วไป อาคารที่พักอาศัยที่ก่อสร้างใหม่โดยเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นประเภทที่ใช้สนองความต้องการของผู้มีรายได้สูงและปานกลาง ผู้มีรายได้น้อยจะหาที่พักอาศัยได้โดยการเพิ่มความแออัดและจ่ายค่าเช่าเท่าเดิม หรือจ่ายค่าเช่าสูงขึ้นสำหรับบริการที่พักอาศัยในปริมาณและคุณภาพเดิม

(2) อุปทานบริการที่พักอาศัย อาคารที่พักอาศัยซึ่งให้บริการที่พักอาศัยแก่ประชาชนนั้นอาจแยกได้ เป็นอาคารที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยส่วนหนึ่ง และอาคารที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลางอีกส่วนหนึ่ง อาคารที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะเพิ่มขึ้นได้โดยการก่อสร้างใหม่ และการปรับเปลี่ยนอาคารที่พักอาศัยของผู้มีรายได้สูงและปานกลางมาเป็นอาคารที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย จากจำนวนนี้ต้องหักอาคารที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่ต้อกรื้อถอนเพราะทรุดโทรมจนใช้การไม่ได้ สำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลาง อาคารที่พักอาศัยที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากอาคารก่อสร้างใหม่ หักด้วยอาคารที่พักอาศัยที่ต้อกรื้อถอนไป เพราะการเปลี่ยนสภาพเป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย การเปลี่ยนสภาพจาก

<sup>8</sup> เรื่องนี้ต้องยอมรับว่าขึ้นอยู่กับทำนองของสังคมที่ใช้ในการประเมินมูลค่าประโยชน์ตอบแทน

ที่พักอาศัยคุณภาพสูงและปานกลางมาเป็นที่พักอาศัยคุณภาพต่ำในเขตนครหลวงนั้น เป็นเรื่องที่น่าจะศึกษาให้ละเอียด ทั้งนี้ก็เพราะจะช่วยทำให้ทราบถึงการก่อตัวของแหล่งเสื่อมโทรมตลอดจนแนวทางในการป้องกันและแก้ไข

ปัจจัยที่มีส่วนสนับสนุนในการเพิ่มอุปทานบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลางในเขตนครหลวงเป็นพิเศษคือ

- 1) อัตราภาษีที่ดินและอาคารที่อยู่อาศัยซึ่งต่ำมาก
- 2) การยกเว้นไม่เก็บภาษีจากกำไรเพราะทรัพย์สินเพิ่มค่าสำหรับที่ดินและอาคารที่ใช้เป็นที่พักอาศัย
- 3) ความสะดวกในการหาเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงเกินไปตามภาวะตลาดเงินกู้ การขยายอุปทานบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ ต้องอาศัยการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ขณะนี้ยังไม่ทราบเป็นที่แน่นอนว่า การขยายอุปทานบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้สูงและรายได้ปานกลางมีส่วนช่วยบรรเทาความขาดแคลนที่พักอาศัยของผู้มีรายได้ต่ำโดยการ “เปลี่ยนสภาพ” ตามที่กล่าวข้างต้นมาน้อยเป็นประการใด ความรู้สึกโดยทั่วไปทำให้เชื่อว่า ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ผู้มีรายได้ปานกลางชั้นต่ำ ซึ่งมีที่อยู่ที่ย่ำแย่ลงและคุณภาพโดยทั่วไปดีขึ้น

## V. ข้อควรพิจารณาในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาคงพอจะมองเห็นได้ว่า ความบกพร่องของตลาดเอกชนด้วยเหตุผลหลายประการ ทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตบริการที่พักอาศัยในเขตนครหลวงเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายปรับปรุงบูรณะ และบำรุงรักษาอาคารที่พักอาศัยที่มีอยู่ ตลอดจนการลงทุนก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยใหม่มีน้อยกว่าที่ควร เมื่อพิจารณาในแง่ของประโยชน์ของสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอยู่ในสภาพแออัดทรุดโทรม หรืออยู่ในระหว่างที่จะก้าวไปสู่ความแออัดและทรุดโทรม ด้วยเหตุนี้การใช้ทรัพยากรเพื่อปรับปรุงบูรณะที่พักอาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมหรือก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเพิ่มมากขึ้น ควรจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้มากกว่าต้นทุนหรือมูลค่าทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการนี้ แม้ประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมได้รับ

จะมากกว่าภาระต้นทุนของสังคม หากรัฐบาลไม่มีนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมเพื่ออุดหนุนและช่วยเหลือ การเพิ่มการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในทันทีที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยก็จะเป็นไปไม่ได้ ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงนั้น รัฐบาลควรคำนึงถึงเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ผลประโยชน์และภาระต้นทุนต่อสังคม การใช้ทรัพยากรเพื่อให้บริการที่พักอาศัยก็เช่นเดียวกับการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการของสังคมในด้านอื่น จำเป็นต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดมากที่สุด เราจะทราบว่าควรจัดสรรทรัพยากรให้แก่การจัดหาที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ก็โดยการเปรียบเทียบผลประโยชน์และภาระต้นทุนต่อสังคมสำหรับโครงการนี้กับโครงการลงทุนในด้านอื่น ๆ แม้ในบรรดาโครงการจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเหมือนกันแต่มีลักษณะแตกต่างกัน ก็ควรนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกัน เพื่อที่จะคัดเลือกให้ได้โครงการที่เหมาะสมที่สุด

สมมุติว่าโครงการที่พิจารณาเป็นโครงการปรับปรุงบูรณะแหล่งเสื่อมโทรมโดยการรื้อถอนอาคารที่พักอาศัยที่อยู่ในสภาพทรุดโทรม และปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานหรืออาคารสำหรับธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมใหม่สุด แต่ว่าอะไรจะให้ประโยชน์ได้มากที่สุด ผลประโยชน์และภาระต้นทุนต่อสังคมจะปรากฏโดยสรุป ดังนี้

1. ต้นทุนทรัพยากรที่ใช้ตามโครงการ
  - 1.1 ต้นทุนค่าซื้อทรัพย์สินบวกค่ารื้อถอนและบูรณะปรับปรุง
  - 1.2 มูลค่าที่ดินก่อนบูรณะปรับปรุง
  - 1.3 ต้นทุนทรัพยากรที่ใช้ตามโครงการที่แท้จริง (1.1-1.2)
2. ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการ
  - 2.1 ประโยชน์จากการใช้ที่ดินได้โดยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
  - 2.2 ประโยชน์จากการเพิ่มค่าของทรัพย์สินในบริเวณใกล้เคียง
  - 2.3 ประโยชน์จากภาระต้นทุนต่อสังคมที่ลดลงเพราะการจัดแหล่งเสื่อมโทรม
3. ต้นทุนทรัพยากรส่วนที่ไม่ได้รับชดเชยจากประโยชน์โดยตรง (1.3-2.1)

จะเห็นได้ว่าการคำนวณผลประโยชน์ออกมาเป็นตัวเลขที่แน่นอน เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบนั้นมีใช้เรื่องง่าย แต่ก็จำเป็นต้องทำ แม้จะต้องใช้ดุลยพินิจอยู่มากสำหรับการประเมินมูลค่าผลประโยชน์ที่ก่อกองคมนตรีบางรายการ

นอกจากการปรับปรุงบูรณะชนนิตชุตราภรณ์ การแก้ใ้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมจากกระทำได้ด้วยวิธีอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่ถึงขนาดรุนแรง เป็นต้นว่า การบูรณะซ่อมแซมจุดเสื่อมโทรมเป็นแห่ง ๆ เพื่อมิให้อาณาเขตขยายกว้างขวางออกไป การบูรณะที่พักอาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมให้ดีขึ้นเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยการให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือหรือเงินกู้ยืมราคาดอกเบี้ยต่ำแก่เจ้าของทรัพย์สิน ทั้งนี้ อาจจะทำเนิการประกอบกันกับการโฆษณาส่งเสริมชักจูงให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมมือกันบูรณะรักษาที่อยู่อาศัยโดยพร้อมเพียง ตลอดจนทั้งการบังคับควบคุมให้เดินไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานที่พักอาศัยยิ่งขึ้น วิธีใดจะให้ผลประโยชน์มากที่สุด เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกันอย่างละเอียดถี่ถ้วน

(2) จุดมุ่งหมายในการจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย นอกจากการแก้ปัญหาเรื่องการไร้ทรัพยากรโดยไม่มีประสิทธิภาพ เพราะความบกพร่องของตลาดเอกชนแล้ว การแทรกแซงของรัฐบาลในเรื่องที่พักอาศัยของประชาชนยังอาจมีจุดมุ่งหมายอย่างอื่นอีก ที่เห็นได้ชัดก็คือ การขจัดแหล่งเสื่อมโทรม การขจัดความยากจน การจัดให้ประชาชนมีที่พักอาศัยที่ “น่าอยู่ ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ” โดยทั่วถึง การเพิ่มความสามารถในการหารายได้ให้แก่รัฐบาลกลางหรือเทศบาล จุดมุ่งหมายเหล่านี้ไม่สอดคล้องต้องกันเสมอไป หากมีการเน้นหนักจุดมุ่งหมายใดจุดมุ่งหมายหนึ่งมากเป็นพิเศษ นโยบายและมาตรการที่ใช้ก็อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วย

หากจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การเพิ่มความสามารถในการหารายได้ให้แก่รัฐบาล วิธีการที่เหมาะสมก็คือ การใช้ก่านาจเวนคืนที่ดินในแหล่งเสื่อมโทรม แล้วอนุญาตให้ออกชนที่ให้บริการประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐบาลมากที่สุดใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างทำเลธุรกิจ การค้าอุตสาหกรรมหรือที่อยู่อาศัยตามแต่จะเหมาะสม เช่นนี้ ผลอาจจะปรากฏว่า ที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยส่วนหนึ่งถูกทำลายไป ทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมใหม่ ๆ หรือสร้างความ

แออัดและทรุดโทรมให้แก่แหล่งเสื่อมโทรมอื่นที่มีอยู่เดิมมากขึ้น ค่าเช่าก็คงจะพลอยสูงขึ้นตามไปด้วย<sup>9</sup>

ในกรณีจุดมุ่งหมายประการสำคัญ คือ การจัดให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่ “น่าอยู่ ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ” แหล่งเสื่อมโทรมที่ถูกรื้อถอนไปก็คงจะถูกใช้เป็นที่ก่อสร้างที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้มีรายได้น้อย แม้ที่พักอาศัยใหม่จะมีจำนวนน้อยกว่าที่พักอาศัยเดิมที่ถูกทำลายไป ผลต่อการขยายตัวของแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมก็คงไม่รุนแรงเท่ากับกรณีแรกทีกล่าวถึง ที่เห็นได้ชัดก็คือปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นเพราะความยากจนเป็นส่วนใหญ่จะไม่ผ่อนคลายนลง

เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการขจัดแหล่งเสื่อมโทรมอย่างแท้จริง การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนจะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้อาจจะกระทำโดยใช้เงินงบประมาณอุดหนุนการเช่าหรือซื้อที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เมื่อสามารถระบายประชาชนออกจากแหล่งเสื่อมโทรมได้เป็นจำนวนมากเพียงพอ ความแออัดและทรุดโทรมก็จะลดลง เปิดโอกาสให้สามารถบูรณะปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเดิมได้โดยสะดวกและให้ผลอย่างถาวร

(3) ประชาชนผู้พึงได้รับประโยชน์ การขจัดความขาดแคลนที่พักอาศัยในเขตนครหลวงก็ควรจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครหลวงเป็นส่วนใหญ่ ภาระการลงทุนและใช้จ่ายก็ควรแบ่งปันกันไปในบรรดาประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงหรือโดยทางอ้อม ทั้งนี้ยกเว้นแต่จะมีเหตุผลพิเศษที่ชี้ให้เห็นว่าการที่ประชาชนในนครหลวงต่างก็มีที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานนั้นยังผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนไม่เฉพาะในเขตนครหลวง แต่ประชาชนตลอดทั่วทั้งประเทศด้วย เหตุผลพิเศษนั้นจะมีหรือไม่ และจะมีรูปลักษณะเป็นประการใด เป็นเรื่องที่จะต้องคิด และนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม-

<sup>9</sup> การรื้อถอนแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมบริเวณท่าเรือคลองเตย เพื่อเอาที่ดินมาใช้ประโยชน์สำหรับกิจการท่าเรือ อาจจะทำให้ได้รับผลตอบแทนสูงจากการใช้ที่ดินโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่เป็นที่แน่นอนว่าจะทำให้ปัญหาแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมของนครหลวงเลวลง

สม<sup>10</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้เพื่อการใช้จ่ายและการลงทุนตามที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา

(4) มาตรฐานที่พิกัดขั้นต่ำสุด ที่พิกัดขั้นต่ำสุดที่พึงประสงค์นั้นย่อมผิดแผกแตกต่างกันไปตามฐานะเศรษฐกิจ ภาวะสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี นิสัยและความเคยชิน ตลอดจนเชื้อชาติและวัฒนธรรมที่ยึดถือ ควบคู่ไปกับไม่สร้างปัญหาและภาระให้แก่คนอื่น ทุกคนก็ควรจะมีสิทธิเลือกที่พิกัดขั้นต่ำสุดตามรสนิยมและฐานะความเป็นอยู่ของตนโดยปราศจากการขังเกี่ยวของผู้อื่น การพิจารณากำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุด เกิดเป็นเรื่องจำเป็นขึ้นมาก็เพราะครอบครัวที่มีที่พิกัดขั้นต่ำสุด “ไม่ได้อยู่ ไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขลักษณะ” ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างภาระให้คนอื่น อย่างไรก็ตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่กำหนดขึ้น ไม่ควรจะสูงจนเกินกว่าที่ผู้มีรายได้น้อยจะพึงจัดหามาได้ แม้ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลหรือสังคมโดยส่วนรวม แต่ก็ไม่ควรจะต่ำจนไม่ช่วยบรรเทาภาระความเดือดร้อนต่อสังคมที่เรามุ่งจะขจัด การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดสำหรับที่พิกัดขั้นต่ำสุดของผู้มีรายได้น้อยไว้โดยเหมาะสม<sup>11</sup> ย่อมจะช่วยให้บรรลุลุคมุ่งหมายที่ประสงค์ได้โดยการให้ทรัพยากรโดยประหยัด การให้ความสำคัญแก่ปัญหาเรื่องนี้อย่างเพียงพอ จะช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการได้โดยถูกต้องและชัดเจนยิ่งขึ้น

(5) ที่มาของทรัพยากรเพื่อการผลิตบริการที่พิกัดขั้นต่ำสุดในเขตนครหลวง ตามเหตุผลทางเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไป ผู้ใดได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการชนิดใดที่เอกชนหรือรัฐจัดให้มีขึ้น ผู้นั้นก็ควรจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนสำหรับการผลิตสินค้าและบริการที่ตนได้รับประโยชน์ ยกเว้นในกรณีที่ไม่อาจจะบอกได้ว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้น เป็นที่แน่นอนว่าเอกชนจะไม่ยอมผลิตสินค้าหรือบริการที่ไม่อาจจะบอกได้ว่าผู้รับประโยชน์และเรียกเก็บเงินตอบแทนได้ แต่รัฐอาจจะผลิตได้เมื่อเห็นว่าผลประโยชน์ต่อสังคมคุ้มกับภาระต้นทุนต่อสังคม ทั้งนี้ก็โดยอาศัยรายได้จากภาษีอากรเป็นเครื่องมือ

ตามนัยที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้มีรายได้สูงสามารถจัดหาที่พิกัดขั้นต่ำสุดโดยอาศัยทรัพยากรของตนเอง เอกชนผู้ให้บริการยินดีที่จะจัดสนองความต้องการเพราะได้กำไรตอบแทน

<sup>10</sup> อาจจะเป็นความจริงตามที่ผู้กล่าวไว้ว่า “เมื่อนครหลวงเป็นห้วดี ส่วนอื่นของประเทศก็พลอยเป็นห้วดีไปด้วย” ในฐานะที่เป็นเมืองเอกซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าเมืองที่สองของประเทศกว่า 40 เท่าตัว ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของนครหลวง อาจมีผลกระทบกระเทือนได้ตลอดทั้งประเทศ

<sup>11</sup> เรื่องนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายด้าน เป็นต้นว่า สถาปนิก วิศวกร เศรษฐกร ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข ตำรวจและนักสังคมสงเคราะห์

แทนค้ำกับการลงทุน ปัญหาที่ต้องพิจารณาในแง่ของ สังคมเป็นเรื่องการชักจูงและป้องกัน มิให้ผู้มีรายได้สูงใช้จ่ายเพื่อการนี้ฟุ่มเฟือยจนเกินไป เช่นนี้อาจทำได้โดยมาตรการทางภาษีสู่ อากาศ สำหรับที่พักอาศัยของครอบครัวฐานะปานกลางก็เช่นเดียวกัน อุตสาหกรรมที่พักอาศัย เอกชนอยู่ในฐานะที่จะจัดบริการสนองความต้องการให้ตามภาวะตลาดบริการที่พักอาศัยและตลาด สิ้นเชื่อของประเทศ รัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย เพื่อเร่งรัดการขยาย บริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง เป็นต้นว่า ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับผู้มีรายได้ที่จ่าย เป็นคอกเบี้ยเงินกู้จำนองเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัย เก็บภาษีที่ดินและอาคารที่ที่พักอาศัยในอัตราต่ำ หรืออำนวยความสะดวกในด้านสินเชื่อเพื่อจัดหาที่พักอาศัย

ปัญหาที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษก็คือ การจัดหาทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดหาที่พัก อาศัยให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือยากจน โดยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น การ ลงทุนเพื่อขจัดแหล่งแออัดและเสื่อมโทรม และการจัดหาที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานให้แก่ผู้มี รายได้น้อยให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อสังคมสูงกว่าผลประโยชน์ตอบแทนสำหรับผู้ลงทุน รัฐบาลในฐานะตัวแทนของสังคมจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ทรัพยากรที่ใช้ก็คงเป็นรายได้จากภาษี อาคารหรือเงินกู้เนื่องจากผลประโยชน์จำนวนหนึ่งตกอยู่กับสังคมส่วนรวม รัฐบาลจะเรียกเก็บ เงินคืนจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงทั้งหมดไม่ได้ เงินลงทุนส่วนหนึ่งจะต้องสูญไปในรูปเงิน อุดหนุน ซึ่งอาจจะเป็นเงินอุดหนุนค่าเช่าหรือราคาซื้อ ผู้รับภาระเงินอุดหนุนก็คือผู้เสียภาษี อาคารโดยทั่ว ๆ ไปซึ่งสละรายได้ให้แก่รัฐบาล เพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณ ตลอดจนการชำระเงิน ต้นและคอกเบี้ยเงินกู้ ภาระเงินอุดหนุนจะสูงต่ำและตกอยู่กับใครเป็นจำนวนเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับ ระบบภาษีอาคารที่ใช้ ที่ต้องระลึกไว้อยู่เสมอก็คือ ภาษีอาคารคือรายได้ที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจาก ประชาชน โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้สละรายได้ให้แก่รัฐจะได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐหรือไม่ เป็นไปได้ที่รัฐบาลจะบังคับเรียกเก็บภาษีจากคนรวยมาใช้ เพื่อขจัดแหล่งแออัดและทรุดโทรม ในเขตนครหลวงให้หมดสิ้นไปโดยไม่คำนึงถึงว่าประโยชน์ตอบแทนจะคุ้มกับภาระต้นทุนหรือไม่ ข้อคิดขั้วมืออยู่อย่างเดียว คือ รัฐบาลที่กระทำดังกล่าวจะคงอยู่เป็นรัฐบาลต่อไปอีกได้หรือไม่ เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลอาจจะต้องเก็บภาษีอาคารจากผู้มีรายได้ปานกลาง และต่ำ เพื่อมาช่วย ประชาชนที่อยู่ในฐานะเดียวกันหรือต่ำกว่า

## VI. นโยบายและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าที่พักอาศัยในเขตนครหลวง

เมื่อได้พิจารณาปัญหาจนถึงขั้นนี้แล้ว ก็น่าจะลองพิจารณาว่านโยบายและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาค่าที่พักอาศัยในเขตนครหลวงควรมีเค้าโครงในสาระสำคัญเป็นประการใดบ้าง เนื่องจากข้อเท็จจริงและข้อมูลมีอยู่จำกัด จำเป็นต้องตั้งข้อสมมติที่คิดว่าใกล้เคียงความจริงขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณา ข้อสมมติเหล่านี้เพียงพอสำหรับการชี้แจงนโยบายและมาตรการในลักษณะกว้าง ๆ ในการกำหนดแผนงานและโครงการขึ้นปฏิบัติการนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ละเอียดพอที่จะชี้ให้เห็นปริมาณและสัดส่วนของปัญหาทรัพยากรที่ต้องใช้ และขอบเขตของการดำเนินการด้านต่าง ๆ ตามนโยบายและมาตรการที่ระบุไว้ ณ ที่นี้

### ข้อสมมติ

1. การเพิ่มของประชากรและความยากจน เป็นสาเหตุอันสำคัญของการขาดแคลนที่พักอาศัยของประชาชนในเขตนครหลวง
2. นอกจากความยากจนแล้ว ยังมีเหตุผลที่ทำให้เชื่อว่า การใช้ทรัพยากรของเอกชนเพื่อให้บริการในค่านี้น่าจะมีรายได้น้อย เป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ความบกพร่องของตลาดเอกชนด้วยสาเหตุหลายประการ ทำให้การใช้สินเชื่อและทรัพยากรเพื่อจัดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตนครหลวงอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาจากทัศนะของสังคมส่วนรวม การแทรกแซงช่วยเหลือของรัฐบาลเท่านั้นที่จะช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้
3. การบูรณะปรับปรุงแหล่งแออัดเสื่อมโทรมและการจัดให้ผู้มีรายได้ต่ำและยากจนมีที่พักอาศัยตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสม จะให้ประโยชน์ต่อสังคมคุ้มกับมูลค่าทรัพยากรที่สังคมต้องใช้ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะตกแก่ประชาชนในเขตนครหลวง แม้ประชาชนนอกเขตนครหลวงจะได้รับประโยชน์บ้าง ก็คงไม่มากนัก
4. ระบบภาษีการของประเทศไทย เป็นภาระแก่ผู้มีรายได้ต่ำและปานกลาง ยิ่งกว่าผู้มีรายได้สูง การใช้รายได้จากภาษีอากรหรือเงินกู้ที่ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืน ด้วยรายได้จากภาษีอากรเป็นเงินอุดหนุนค่าเช่าหรือราคาซื้อที่พักราคาของผู้อยู่มีรายได้ต่ำ จะเป็นการแก้ไขปัญหาค่าที่พักอาศัยของผู้มีรายได้ต่ำและปานกลางยิ่งกว่าผู้มีรายได้สูง

5. ภาษีที่ดินและอาคารที่พักอาศัยในอัตราต่ำ ประกอบกับการยกเว้นภาษีเงินได้จากกำไร เพราะทรัพย์สินเพิ่มค่าเป็นเครื่องจูงใจเพียงพอที่จะส่งเสริมให้ผู้มีรายได้สูงและปานกลางพยายามหาที่พักอาศัยซึ่งได้มาตรฐาน

6. ความวิธีการผลิตและกำลังผลิตที่มีอยู่ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมที่พักอาศัยจะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนมากที่สุด หากมุ่งให้บริการสนองความต้องการของผู้มีรายได้สูงและปานกลาง

7. บริการสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของสถาบันการเงินเอกชนยังอยู่ในวงจำกัด ทั้งนี้ก็เพราะการเสี่ยงขาดทุนเพราะหนี้สูญและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง

### **จุดมุ่งหมายการแก้ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง**

นครหลวงประสบปัญหาในเรื่องที่พักอาศัย ก็เพราะประชากรจำนวนหนึ่งต้องอยู่กันอย่างแออัดในแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งก่อให้เกิด“ภาวะตึงเครียด”นา ๆ ประการ ความยากจน ประกอบกับความบกพร่องของตลาดเอกชน ก่อให้เกิดที่พักอาศัยในสภาพตึกแถว การรื้อถอนแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมเพื่อใช้ที่ดินทำประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งให้ประโยชน์ตอบแทนสูงกว่า นอกจากจะไม่ช่วยให้ปัญหาหมดสิ้นไปแล้ว ยังอาจทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การขจัดแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมโดยปราศจากการช่วยเหลือในด้านรายได้และที่พักอาศัยสำหรับครอบครัวที่ยากจน จะไม่ช่วยให้ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงผ่อนคลายลง อย่างน้อยที่สุดการแก้ไขปัญหาคควรจะมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อขจัดที่พักอาศัยในแหล่งแออัดและเสื่อมโทรม
2. เพื่อขจัดหรือบรรเทาความยากจนของผู้มีรายได้น้อย
3. เพื่อจัดให้ประชาชนในเขตนครหลวงมีที่พักอาศัยอันได้มาตรฐานโดยทั่วถึงกัน

### **นโยบาย**

1. กระจายรายได้ไปสู่ประชาชนที่ยากจน เพื่อให้สามารถใช้จ่ายจัดหาที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ
2. ขจัดอุปสรรคและเพิ่มสิ่งจูงใจ เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางสามารถจัดหาที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานโดยสะดวกยิ่งขึ้น

3. เพิ่มประสิทธิภาพและขยายกำลังผลิตของอุตสาหกรรมที่พักอาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง

4. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง ทั้งในส่วนเอกชนและส่วนรัฐบาล จะต้องไม่กระทบกระเทือนการขยายกำลังผลิตรายได้ของประเทศโดยส่วนรวมเกินความจำเป็น ทั้งนี้จะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงจะไม่หมดสิ้นไปได้จนกว่าประชาชนโดยทั่วไปจะพ้นจากความยากจน และมีมาตรฐานความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้มาก

### มาตรการ

1. เก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูงในเขตนครหลวง เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนการเช่าหรือซื้อที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ที่น่าจะกระทำได้โดยทันทีก็คือ ภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่ดินในเขตนครหลวง ซึ่งในปัจจุบันเรียกเก็บในอัตราต่ำมาก

2. กำประกันเงินกู้เพื่อการบูรณะและก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และจัดให้ผู้มีรายได้น้อยกู้ยืมเพื่อเหตุผลเดียวกันได้ โดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

3. จัดสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ค่อนข้างสูง และใช้กำไรที่ได้เป็นเงินอุดหนุนการเช่าหรือซื้อที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย

4. จัดสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยคิดค่าเช่าหรือราคาซื้อต่ำกว่าราคาค่าเช่า

5. ลงทุนปรับปรุงบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินและบรรเทาภาระต่อสังคมเท่าที่กำลังทรัพยากรของประเทศจะอำนวย

6. ลงทุนในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

7. กำหนดบริเวณที่พักอาศัยตลอดจนควบคุมมาตรฐานการก่อสร้าง และบำรุงรักษาอาคารที่พักอาศัยในบริเวณที่กำหนด

8. ป้องกันการว่างงานของประชาชนในเขตนครหลวง

9. รักษาอัตราการขยายตัวของประชากรในเขตนครหลวง ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเท่าที่สามารถทำได้

## VII. สรุป

ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวง เมื่อพิจารณาจากเหตุผลเชิงเศรษฐกิจแล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นผลของการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรในเขตนครหลวง และความยากจนของประชาชนจำนวนมาก เมื่อคนยากจน สภาพความเป็นอยู่รวมทั้งที่พักอาศัยก็ย่อมต่ำมาตรฐาน แม้การแทรกแซงแก้ไขปัญหาของรัฐบาลจะช่วยผ่อนคลายนโยบายได้บ้าง และจะส่งเสริมให้การใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ปัญหาที่ยังจะไม่หมดสิ้นไป ควบคู่ที่ฐานะเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมยังอยู่ในระดับต่ำ แม้รัฐบาลจะพยายามให้ความช่วยเหลือโดยเต็มที่ มาตรฐานเรื่องที่พักอาศัยของประชาชนที่ล้าหลังก็จะดีขึ้นได้ไม่มากนัก หากรัฐบาลพยายามทุ่มเททรัพยากรมาในขณะนี้โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ตอบแทนที่พึงได้จากการลงทุนและใช้จ่ายในกรณีอื่น ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากกว่าผลดี แม้จะมีผู้กล่าวอ้างอยู่เสมอว่า ที่พักอาศัยที่ดีขึ้นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและรายได้ของประชาชน นับเป็นการลงทุนที่ให้ผลคุ้มค่า แต่ถ้าจะพิจารณาด้วยความเป็นกลางจริง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายในเรื่องที่พักอาศัยมีลักษณะเป็นการบริโภคยิ่งกว่าการลงทุน ดังนั้นนโยบายที่เหมาะสมของรัฐบาลควรจะเป็นเรื่องพยายามขจัดความบกพร่องของตลาดเอกชนและสกัดกั้นภาระต่อสังคมที่เห็นได้ชัดแจ้ง เมื่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในสถานที่พักอาศัยและอื่น ๆ ดีขึ้น เศรษฐกิจของประเทศก็จะขยายตัวและประชาชนมีรายได้สูงขึ้นเป็นลำดับ หากจะมีการกระจายรายได้ไปสู่ผู้มีรายได้น้อยตามโครงการจัดที่พักอาศัยของรัฐบาลบ้าง ก็น่าจะเป็นเพราะความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของประชาชนที่ทวีมากขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การขจัดปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงให้หมดสิ้นไปจำเป็นต้องรอให้ฐานะเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนส่วนใหญ่เข้มแข็งและมีมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาก เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้สูงและฐานะความเป็นอยู่ดีถึงขนาดการให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยที่ยากจน ในเรื่องที่พักอาศัยก็ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เช่นนี้เป็นประสบการณ์ของทุกประเทศที่ได้ผ่านพ้นจากสภาพที่ย่ำพัฒนาไปสู่ภาวะแห่งความเจริญทางเศรษฐกิจ