มาตรฐานที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สำหรับผู้มีรายได้น้อย

จรัญพัฒน์ ภูวนันท์

บทนำ

ในระหว่างการฝึกอบรมเรื่อง Housing Planning and Building ที่สถาบัน Institute for Housing Studies (BIE) ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ (the 47th ICHPB) ผู้เขียนได้อ่านบทความในวารสารที่อยู่อาศัยหลายฉบับ พบว่ามีผู้เชี่ยวชาญด้านเคหะสงเคราะห์หลายท่านได้มองมาตรฐานอาคารและที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามว่ามาตรฐานส่วนใหญ่มีระดับที่สูงเกินไปและไม่เหมาะสมกับสภาพทางสังคมเศรษฐกิจของประเทศที่ยากจน เพราะชอบลอกเลียนแบบมาตรฐานหรือกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศตะวันตก อีกทั้งได้เสนอแนะให้ลดมาตรฐานอาคารลงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้บรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น ในระหว่างการอบรมก็มีการโต้เถียงกันในเรื่องนี้เช่นกัน และดูเหมือนว่าการลดมาตรฐานจะเป็นสิ่งที่ยอมรับกันแพร่หลายขึ้นเพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สาม คำถามหลายข้อจึงเกิดขึ้นในใจของผู้เขียน เช่น มาตรฐานอาคารและกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมีระดับที่สูงเกินไป หรือไม่เหมาะสมจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจริงหรือ? ถ้าเราลดมาตรฐานจะไม่ก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมและการพัฒนาไปในทางลบหรือ? แนวความคิดนี้เป็นสิ่งที่นำไปใช้ปฏิบัติได้จริง ๆ หรือว่าเป็นเพียงแฟชั่นกันแน่ และอาจเป็นเพียงข้อแก้ตัวหรือการยอมจำนนต่อความล้มเหลวในการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามขององค์การและผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศทั้งหลายซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือให้การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศโลกที่สามก็เป็นได้

บทความนี้จึงให้โอกาสผู้เขียนได้คิดใคร่ครวญทบทวนหาคำตอบให้ตนเอง โดยการเริ่มต้นด้วยการคิด และถามตัวเองว่า มาตรฐานคืออะไร... มาตรฐานที่เหมาะสมเป็นอย่างไร แล้วจึงนำเอาสถานการณ์การใช้มาตรฐานอาคารและการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่ผ่านมามา

เชื่อมโยงและเปรียบเทียบมองกลับไปกลับมาทั้งในแง่ดีและแง่เสีย หาข้อสนับสนุนและคัดค้านในประเด็นต่าง ๆ ขึ้น ก็พอจะตอบคำถามของตนเองได้กระจ่างขึ้น บทความนี้เป็นเพียงบางส่วนของขบวนความคิดนั้น คงจะให้คำตอบแก่ผู้อ่านได้ไม่ชัดเจนนัก เพราะยังขาดตัวเลขข้อมูลและหลักฐานอ้างอิงที่สมบูรณ์ แต่ผู้เขียนเพียงหวังจะกระตุ้นให้มีการพัฒนาความคิดของแต่ละท่านขึ้นมาหักล้างและสนับสนุนในประเด็นและแง่มุมต่าง ๆ กัน อันอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องหรือสามัญสำนึกที่เป็นประโยชน์ขึ้นได้ในท้ายที่สุด

การมาตรฐานและการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สาม

1. ความหมาย วัตถุประสงค์ และความเป็นมาของการมาตรฐาน

เมื่อเราพูดถึงสิ่งที่มีมาตรฐานหรือได้มาตรฐาน ทุกคนจะมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ดีใช้เป็นแบบอย่างหรือแบบฉบับที่ยอมรับของคนทั่ว ๆ ไป มาตรฐานจึงอาจหมายถึง "สิ่งที่ถือเอาเป็นหลักใช้กำหนด *ใช้วัด ใช้เปรียบเทียบ*คุณค่าของสิ่งของหรือกิจกรรมใด ๆ ในเชิงปริมาณหรือในเชิงคุณภาพ หรือในทั้ง 2 กรณี" และอาจหมายถึง "กฎเกณฑ์ระเบียบ หรือรายละเอียดต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นและตกลงร่วมกันเพื่อใช้บังคับ หรือแนะนำให้ได้มาซึ่งสิ่งของ ผลิตภัณฑ์ และกิจกรรมที่มีคุณค่า หรือมีคุณสมบัติตามที่ต้องการ"

มาตรฐานจึงอาจเป็นเพียงความรู้สึกร่วมกันหรือเป็นข้อกำหนด*ที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่*ในสังคม เราอาจถือว่าเป็นแบบฉบับของสังคมอย่างหนึ่ง (Social norm) ก็ได้ *ถ้ามาตรฐานใดถูกกำหนดขึ้นใช้ แต่ไม่เป็นที่ยอมรับ และไม่สามารถบังคับใช้ให้ได้ผลในทางปฏิบัติได้แล้ว เราก็ไม่อาจถือได้ว่าสิ่งนั้นเป็นมาตรฐานที่แท้จริงของสังคม*

เราสามารถแบ่งมาตรฐานได้เป็น 2 ประเภท คือ *มาตรฐานที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ* (Natural Standard) ซึ่งเกิดขึ้นจากวิถีการดำรงชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณีและสภาพแวดล้อมของสังคมนั้น ๆ เช่น มาตรฐานการแต่งกาย การปลูกบ้านเรือนที่เหมือน ๆ กันเป็นเอกลักษณ์ของยุคสมัยหรือของเผ่าพันธุ์และเชื้อชาติต่าง ๆ ส่วนมาตรฐานอีกประการหนึ่งซึ่งนิยมส่งเสริมหรือใช้ (บังคับ) กันอยู่ในปัจจุบันเราเรียกว่า *มาตรฐานองค์การ* (Organized Standard) เป็นมาตรฐานที่ถูกร่างหรือกำหนดขึ้นโดยสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ตัวอย่างเช่น มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมภายใน

ประเทศและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการบริโภคของประชาชนโดยส่วนรวม

ความหมายและวัตถุประสงค์ของมาตรฐานในปัจจุบันจึงมีรายละเอียดที่แตกต่างผิดเพี้ยนกันไปตามจุดมุ่งหมายของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การที่ร่างมาตรฐานนั้น ๆ ขึ้นมาใช้ เช่น องค์การมาตรฐานโลก (ISO) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

"Standard" is a technical specification or other rule based on consensus, approved by a recognized standardizing body for repeated or continuous application.[1] และ "Standardization" is the process of formulating applying rules of an orderly approach to a specific activity for the benefit and with the co-operation of all concerned, and in particular for the promotion of optimum over all economy taking due account to functional conditions and safety requirements...[2]

วัตถุประสงค์ของการมาตรฐานในระดับชาติก็เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายสินค้าและบริการในระหว่างชาติและพัฒนาความร่วมมือซึ่งกันและกันในโลกทางปัญญาความรู้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้มีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และการเกิดขึ้นของมาตรฐานองค์การ จึงขอพูดถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของการมาตรฐานโดยย่อดังนี้

1) มาตรฐานเดิมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและพัฒนาควบคู่กับการเกิดสังคมของมนุษยชาติในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ในสมัยอียิปต์โบราณก็มีอิฐมาตรฐานใช้กันแพร่หลาย การผลิตอิฐหรือวัสดุก่อสร้างอื่น ๆ ขึ้นใช้ในภูมิภาคต่าง ๆ ในสมัยก่อนจะมีขนาด รูปร่าง หรือมาตรฐานเฉพาะท้องถิ่นของตน และในบางประเทศก็ยังคงนิยมใช้สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน มาตรฐานพื้นฐาน เช่น มาตราชั่ง ตวง วัด ที่กำหนดขึ้นมาใช้กันในสังคมต่าง ๆ กัน แม้แต่กฎหมายหรือเทศบัญญัติควบคุมอาคารก็เป็นมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน จึงสรุปได้ว่าการมาตรฐานในแต่ละประเทศหรือภูมิภาคได้พัฒนาตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมเรื่อยมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน

2) ยุคที่เริ่มต้นเกี่ยวกับมาตรฐานในอุตสาหกรรมสมัยใหม่เกิดขึ้น หลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสตศตวรรษที่ 18 ซึ่งเกิดระบบการผลิตแบบมวลภัณฑ์ (Mass Production) โดยเริ่มจาก Eli Whitney นักประดิษฐ์ชาวและ

เครื่องทอผ้า ชาวอเมริกัน ได้เสนอแผนการผลิตบืนเล็กยาวต่อรัฐบาลซึ่งตอนนั้นต้องการใช้เร่งด่วนเป็นจำนวนมาก ๆ เขาเสนอให้แยกทำชิ้นส่วนต่าง ๆ ของบืนในที่ต่าง ๆ กัน แล้วสามารถเอามาประกอบและใช้ทดแทนกันได้ แบ่งช่างฝีมือให้รับผิดชอบในการผลิตเป็นส่วนๆ ตามแบบที่กำหนด จึงเกิดการพัฒนาทางด้านเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ผลิตชิ้นส่วนแต่ละชิ้น และฝึกคนงานให้ชำนาญงานเฉพาะอย่างขึ้น ผลปรากฏว่า เป็นระบบการทำงานที่ดีผลิตได้รวดเร็วและลดต้นทุนในการผลิตและสามารถซ่อมแซมหาชิ้นส่วนทดแทนได้สะดวกกว่าเก่า

พ.ศ. 2384 Joseph Whitworth ชาวอังกฤษ เสนอให้ผลิตเกลียวในระบบเดียวกัน เพื่อใช้แทนกันได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานเกลียวระบบแรกที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ต่อมาใน พ.ศ. 2407 William Sellers ชาวอเมริกันได้เสนอเกลียวแบบใหม่ โดยมีขนาดและความกว้างถือตามอัตราเฉลี่ยของเกลียวที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาขณะนั้น ภายใน 10 ปีต่อมาเกลียวระบบนี้เป็นที่ยอมรับและแพร่หลายกว้างขวางในกลุ่มวิศวกรต่าง ๆ

จากแนวความคิดนี้เอง ในปี พ.ศ. 2491 สหรัฐอเมริกา อังกฤษ คานาดาได้ตกลงใช้มาตรฐานเกลียวในระบบรวม (Unification of Screwthreads) ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ใช้ผู้ผลิตและช่วยประหยัดในด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

3) ยุคการจัดตั้งสถาบันมาตรฐาน เริ่มจากมาตรฐานของกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ที่เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำมาตรฐานขึ้นอย่างจริงจัง และกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้รวมตัวกันจัดตั้งสถาบันมาตรฐานแห่งชาติขึ้น โดยเริ่มมาจากประเทศที่เจริญในทางอุตสาหกรรมก่อน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งสถาบันมาตรฐานขึ้นในปี พ.ศ. 2444 (British Standard Institute) และใน พ.ศ. 2451 ก็เกิด American Standards Association ขึ้น ประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และอื่น ๆ ก็ได้จัดตั้งสถาบันมาตรฐานตามขึ้นมา ใน พ.ศ. 2485 International Federation of National Standardization ได้ตั้งขึ้น โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations Standards Co-ordinating Committee หรือ UNSCC) และเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2489 องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization หรือ ISO) ก็ได้กำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ สถาบันนี้ทำหน้าที่ส่งเสริมการมาตรฐานในประเทศต่าง ๆ และร่างหรือกำหนดมาตรฐานในสาขาต่าง ๆ ขึ้น ปัจจุบันมีสมาชิก 89 ประเทศด้วยกัน

ต่อมาใน พ.ศ. 2496 International Council of Building Research Studies and Documen-

tation (CIB) ก็ได้ก่อกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อมีสถาบันวิจัยทางด้านอาคารเกิดขึ้นในหลายประเทศ สถาบันระหว่างชาตินี้ได้กำหนดเผยแพร่มาตรฐานอาคารต่าง ๆ โดยยึดถือผลการทดลองและวิจัยทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ การจัดตั้ง ISO และ CIB จึงมีผลต่อการพัฒนาเรื่องการมาตรฐานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย การมาตรฐานจึงเป็นสิ่งที่กำเนิดมาจากประเทศอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาการผลิตและการตลาดเป็นสำคัญแล้วจึงขยายขอบเขตไปสู่เรื่องอื่น ๆ และแพร่หลายเข้ามาสู่ประเทศโลกที่สามควบคู่กับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย

เมื่อเราพูดถึงมาตรฐานที่อยู่อาศัย (Housing standard) เราก็จะมองให้ขอบเขตแคบลงเฉพาะมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย และ*ขบวนการ*ซึ่งทำให้ได้มาซึ่งอาคารหรือที่อยู่อาศัยซึ่งมีคุณค่าและคุณภาพดี เหมาะแก่การอยู่อาศัย เช่น มีความแข็งแรง สวยงาม ปลอดภัย มีสุขอนามัยและสภาพแวดล้อมที่ดี พร้อมทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตและประหยัดต่อการก่อสร้าง เป็นต้น เทศบัญญัติและกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร (Building Codes and Regulations) เป็นตัวอย่างของมาตรฐานอาคารอย่างหนึ่งที่ทุกคนคุ้นเคยและต้องปฏิบัติตาม มาตรฐานอาคารและที่อยู่อาศัยบางชนิดใช้เพื่อแนะนำและช่วยให้สถาปนิก วิศวกร หรือนักวางผังปฏิบัติงานออกแบบและวางผังที่อยู่อาศัยได้ถูกต้อง เราจึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรฐานอาคารและมาตรฐานที่อยู่อาศัยในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยต่างๆ เพื่อให้ผลิตผลขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและคุณค่าตามที่ต้องการ คือ มีความประหยัด (Economic แรงงาน เวลา และทรัพยากร) มีความปลอดภัย (safety–ทั้งทางด้านกายภาพและสุขภาพอนามัย) มีความเป็นระเบียบระบบอย่างเดียวกัน (Uniformity) และให้ความเสมอภาคหรือยุติธรรม (Equity) แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

ในการพัฒนาความเป็นอยู่ในประเทศโลกที่สามให้ดีขึ้นขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ เช่น สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ศูนย์สหประชาชาติดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งถิ่นฐานมนุษย์ สำนักงานเอเซียและแปซิฟิค คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเซียและแปซิฟิค ธนาคารโลก ฯลฯ ได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและช่วยเหลือให้มีการกำหนดมาตรฐานและคู่มือการออกแบบด้านต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้แนะนำผู้ออกแบบ วางผัง และผู้ปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ เพื่อใช้พิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ขอรับความช่วยเหลือ และเพื่อกระตุ้นการพัฒนาโดย

ใช้มาตรฐานเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการชี้วัดระดับของการพัฒนาหรือระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นผลให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศต่าง ๆ พยายามกำหนด *มาตรฐานการครองชีพ* หรือมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำ (Minimum Standard for Living) ของประชาชนขึ้นเพื่อเป็นเป้าหมายในการวางแผนและพัฒนาประเทศของตน ปัจจุบันเราจึงมักได้ยินเรื่องของมาตรฐานเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศแทบทุกด้าน

2. เทคโนโลยี มาตรฐาน วัสดุ และที่อยู่อาศัย

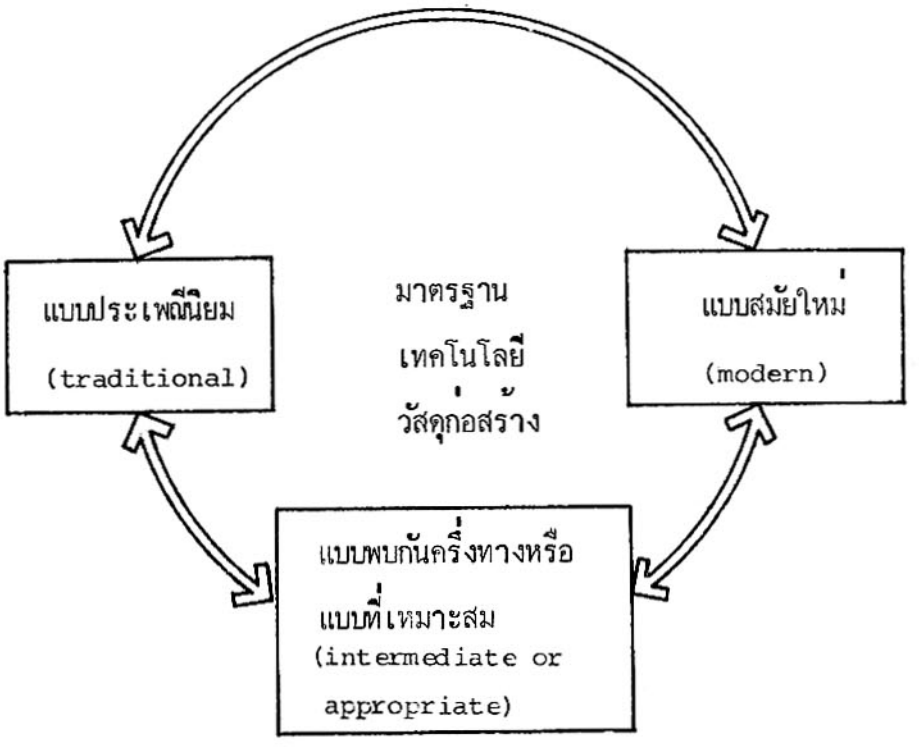
ปัจจุบันถึงแม้แนวความคิดที่ว่า ที่อยู่อาศัยเป็นผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรมคือสามารถแก้ปัญหาได้โดยการผลิตแบบมวลภัณฑ์เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์นั้นได้รับการคัดค้าน และพิสูจน์ว่าไม่สามารถใช้แก้ปัญหาในประเทศโลกที่สามได้ ปัญหาที่อยู่อาศัยในปัจจุบันจึงไม่ได้เน้นเฉพาะการก่อสร้างตัวอาคารเป็นหลัง ๆ ให้พอกับความต้องการของประชากรเท่านั้น แต่จะครอบคลุมไปถึงการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญด้วย เช่น ปัญหาความยากจน การว่างงาน การขาดการศึกษา การขาดการบริการด้านสาธารณสุขมูลฐาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว เป็นต้น ถึงอย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นกายภาพ เช่น ตัวอาคาร ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ก็ยังคงเป็นผลผลิตหรือเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอยู่นั่นเอง เราจะสร้างสิ่งที่เป็นกายภาพเหล่านี้ขึ้นมาได้ก็ต้องอาศัยวัตถุดิบหรือวัสดุก่อสร้าง และเทคโนโลยี ในสมัยก่อนมนุษย์สามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้เองตามชอบใจเมื่อทำซ้ำ ๆ และเป็นที่ยอมรับกันก็เกิดเป็นมาตรฐานขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่สมัยปัจจุบันการก่อสร้างและการผลิตวัสดุก่อสร้างก็ต้องอาศัยมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วเพื่อให้หน่วยงานอื่นหรือผู้ใช้ยอมรับ และการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปตามเทศบัญญัติ หรือกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้กันอยู่ในสังคม สถาปนิก วิศวกร หรือนักผังเมืองก็ต้องอ้างอิงมาตรฐานต่าง ๆ ในการออกแบบและวางผังเมือง จึงเห็นได้ว่าในอุตสาหกรรมการก่อสร้างองค์ประกอบทั้ง 3 อย่าง คือ วัสดุก่อสร้าง เทคโนโลยี และมาตรฐานจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด เราจะผลิตวัสดุก่อสร้างขึ้นมาใช้ได้ก็ต้องอาศัยเทคโนโลยีและมาตรฐานการผลิต และเราจะเอาวัสดุเหล่านั้นมาสร้างหรือประกอบกันเป็นที่อยู่อาศัยก็ต้องอาศัยเทคโนโลยีและมาตรฐานการก่อสร้างอีกเช่นกัน ในประเทศโลกที่สามเมื่อมีการพัฒนาขึ้น องค์ประกอบทั้งสามนี้ล้วนแต่ได้รับการถ่ายทอดหรือพัฒนาขึ้นมาตามแบบอย่างหรือแนวความคิดของประเทศที่เจริญในทางอุตสาห-

กรรมแล้วแทบทั้งสิ้น การพัฒนาประเทศและการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเทคโนโลยี วิทยาการ และระบบเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

หลังจากที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในยุโรปได้สำเร็จ วัสดุก่อสร้างและเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็ได้ถูกเผยแพร่กระจายไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ปรัชญาของระบบอุตสาหกรรมและการมาตรฐานสมัยใหม่ก็ได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประชากร หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 วัสดุก่อสร้างและเทคโนโลยีที่เกิดจากระบบอุตสาหกรรมและการผลิตที่อยู่อาศัยแบบมวลภัณฑ์ (Mass Production) ได้มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในยุโรปและประเทศที่เจริญทางด้านอุตสาหกรรมอย่างได้ผล อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวทางแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยระบบการก่อสร้างทางอุตสาหกรรม และแนวความคิดในการพัฒนาประเทศโดยมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นได้ถูกนำไปใช้ในประเทศโลกที่สาม แต่เวลาที่ล่วงเลยมาไม่น้อยกว่า 30 ปี ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ความยากจน และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ก็กลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นแนวความคิด นโยบาย และกลยุทธ์ในการวางแผนและพัฒนาในประเทศที่ยากจนจึงเริ่มได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในกลุ่มของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญขององค์การที่ให้ความช่วยเหลือประเทศโลกที่สามโดยได้ศึกษา คิดค้น และทดลอง เพื่อให้ได้แนวทางใหม่ที่ถูกต้องสำหรับใช้พัฒนาหรือแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามให้บรรลุผลตามที่ต้องการ แนวความคิด "พึ่งตัวเอง" (Self Help) และให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการวางแผนและพัฒนาที่อยู่อาศัย (Community participation) จึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมอยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ และการลอกเลียนแบบประเทศที่เจริญทางอุตสาหกรรม ซึ่งชอบแก้ปัญหาโดย อาศัยเงินทุน (Capital Intensive) เทคโนโลยีและเครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยเป็นสำคัญ แต่ประเทศโลกที่สามจะมุ่งการพัฒนาที่ใช้แรงงานคนให้มากขึ้น (Labour Intensive) และใช้วัสดุก่อสร้างและเทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate technology) สำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ปัจจุบันโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ทดลองกันอยู่ เช่น *โครงการให้ชาวบ้านช่วยตนเอง Selfhelp housing โครงการร่วมกันสร้าง Building Together โครงการที่ดินและบริการ Site and Service และโครงการพัฒนาชุมชนแออัด Slum Upgrading* เหล่านี้ล้วนแต่เป็นแนวโน้มใหม่ที่เข้ามาแทนที่ การล้างไล่

สลัม การสร้างแฟลตสูงๆ (High–rise Housing) การสร้างบ้านโหลหรือกล่องสำเร็จรูป (Prefabricated Housing) ก็ยังไม่แน่ใจว่าแนวทางการแก้ปัญหาแบบใหม่นั้นจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด แต่ถ้าเรารับเอามาใช้แล้ว เทคโนโลยี มาตรฐาน และวัสดุก่อสร้างก็จะต้องปรับหรือเปลี่ยนระดับและรูปแบบให้สอดคล้องกับวิธีการหรือแนวความคิดในการพัฒนาแบบใหม่นั้นด้วย

เดิมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ชาวบ้านหรือช่างท้องถิ่นจะอาศัยเทคโนโลยีหรือวิธีการก่อสร้างแบบประเพณีดั้งเดิม (Traditional) ซึ่งพัฒนาสืบทอดกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน วัสดุก่อสร้างก็ได้มาจากกรรมวิธีผลิตหรือขบวนการที่ไม่สลับซับซ้อน ใช้ทรัพยากร แรงงานในท้องถิ่นและใช้เครื่องมือ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์แบบง่าย ๆ เป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการไหลบ่าของวิทยาการเทคโนโลยีสมัยใหม่และการพัฒนาทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้น เพื่อความรวดเร็ว ความประหยัด และประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิตเพื่อส่งออกหรือใช้บริโภคในปริมาณมาก ๆ แต่ในประเทศโลกที่สามเราไม่สามารถพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้สมบูรณ์แบบหรือครบวงจรอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้วได้ เนื่องจากสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน และนำมาซึ่งผลกระทบหรือปัญหาอื่น ๆ ตามมาด้วย เช่น การขาดดุลทางการค้าเนื่องจากการนำเข้าเครื่องจักร วัสดุ และเทคโนโลยีอย่างไม่สิ้นสุด อุตสาหกรรมขนาดย่อมภายในประเทศและวัสดุก่อสร้างแบบดั้งเดิมก็ถูกทำลายล้าสมัยหรือหมดไปจากท้องตลาดอย่างรวดเร็ว เอกลักษณ์ทางศิลปะและสถาปัตยกรรมท้องถิ่นหรือแบบประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย เกิดระบบผูกขาดทางเศรษฐกิจการก่อสร้าง บทบาทของกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญคือประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งยากจนไม่มีกำลังซื้อ ไม่มีโอกาส หรือความสามารถพอที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้จากระบบหรือขบวนการแบบใหม่ *ปัจจุบันแนวความคิดที่จะพบกันครึ่งทาง (Intermediate) หรือการผสมผสานระหว่างแบบประเพณีดั้งเดิม (Traditional) กับแบบสมัยใหม่ (Modern) เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดและพัฒนาสู่รูปแบบหรือระบบใหม่ที่เหมาะสมกว่า* (ภาพที่ 1) ในปัจจุบันเราจึงมักได้ยินคำว่า เทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate technology หรือ Intermediate technology) และการใช้วัสดุก่อสร้างที่เหมาะสมในการพัฒนาชนบทหรือโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยกันมากขึ้น ในเมื่อเทคโนโลยีการก่อสร้างเทคโนโลยีการผลิตวัสดุก่อสร้างพัฒนาจากแบบสมัยใหม่และจากแบบประเพณีดั้งเดิมไปสู่แบบที่เหมาะสมหรือชนิดที่พบกันครึ่งทางแล้ว การมาตรฐาน



ภาพที่ ๑ *การเปลี่ยนแปลง* จากรูปแบบหรือระบบที่เป็นอยู่ไปสู่อีกรูปแบบหรือระบบใด ๆ เราเรียกว่า "*การพัฒนา*" ซึ่งจะมีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบเสมอ ปัจจุบันจึงมีแนวความคิดที่จะนำเอาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้โดยการปรับเทคโนโลยีแบบสมัยใหม่และแบบประเพณีนิยมให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศ

ซึ่งผูกพันแนบแน่นอยู่กับเทคโนโลยีและการผลิตวัสดุและการก่อสร้าง ก็จำเป็นที่จะต้องพัฒนาให้เป็นมาตรฐานที่เหมาะสม (Appropriate standard) เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านอื่นด้วย เนื่องจากการมาตรฐานปัจจุบันเกิดขึ้นเพื่อสนองระบบอุตสาหกรรมดังคำกล่าวที่ว่า "*ระบบอุตสาหกรรมที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าปราศจากการมาตรฐาน และการมาตรฐานในอุตสาหกรรมการก่อสร้างก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกัน ถ้าไม่มีการพัฒนาระบบการประสานทางมิติ*[3]" ประเทศโลกที่สามเดิมเป็นประเทศกสิกรรม ได้พยายามพัฒนาการก่อสร้างในระบบอุตสาหกรรมและระบบการประสานทางพิกัดขึ้นมาไม่น้อยกว่า 20–30 ปีแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เราจึงควรได้ทบทวนในเรื่องของการมาตรฐานด้วย

3. ปัญหาของการใช้มาตรฐานสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สาม

ในเมื่อหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยได้พยายามเรียกร้อง หรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือลดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในประเทศโลกที่สามให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จนถึงกับศูนย์สหประชาชาติดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (UNCHS) ได้จัดให้มีการประชุมในเรื่องนี้ที่เมืองมอนทรีล ประเทศแคนาดา เมื่อพ.ศ. 2524 สาเหตุและเหตุผลสำคัญที่ทำให้หลายฝ่ายยอมรับว่า กฎหมายและมาตรฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมและสมควรได้รับการแก้ไขคือ

1) มาตรฐานอาคารในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่กำหนดหรือร่างขึ้นโดยอาศัยมาตรฐานของต่างประเทศเป็นเกณฑ์ มีการลอกเลียนแบบหรือในบางประเทศมีการกำหนดให้ใช้มาตรฐานของประเทศที่เจริญแล้วโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปและอเมริกา ทำให้ขัดแย้งกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมซึ่งไม่เหมือนกัน

2) กฎหมายหรือมาตรฐานหลายอย่างถูกกำหนดขึ้นโดยตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนาไว้สูงเลิศลอยเกินไป โดยไม่คำนึงถึงสภาพที่แท้จริง จึงมักจะจบลงด้วยความล้มเหลว (Dead objectives) ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ถูกเพิกเฉยหรือละเมิดจนต้องยกเลิกไปในที่สุด

3) กฎหมายและมาตรฐานบางอย่างล้าสมัย เพราะไม่มีการแก้ไขให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ การปรับปรุงแก้ไขก็เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะถ้าทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากสภาพทางการเมือง การปกครองและความเหลื่อมล้ำทางสังคม

สาเหตุทั้งสามประการนั้นคงมีส่วนเป็นจริงไม่มากก็น้อย ความไม่เหมาะสมของกฎหมายและมาตรฐานที่อยู่อาศัยย่อมแตกต่างกันไปตามแต่กรณี และในแต่ละประเทศ การยกระดับมาตรฐานในด้านต่างๆ มักจะเกิดขึ้นหรือให้ผลประโยชน์ต่อคนเพียงบางกลุ่ม หรือบางท้องถิ่น เช่นเฉพาะผู้มีรายได้สูงหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆ มาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวเมืองกับชาวชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมีความแตกต่างกันมาก และแม้แต่ในเมืองเองก็มีแหล่งเสื่อมโทรม หรือชุมชนแออัดสอดแทรกอยู่ทั่วไป จึงทำให้การออกกฎหมายหรือกำหนดมาตรฐานใดๆ ขึ้นมาใช้ก็มักจะทำให้เกิดช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น คือคนยากจนไม่มีโอกาสที่จะได้ใช้มาตรฐานหรือกฎหมายนั้นๆ ให้เป็นประโยชน์ และไม่สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของตัวเองขึ้นมาถึงระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้เลย อนึ่ง มาตรฐานมีผลให้ราคาในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสูงขึ้นเกินความสามารถของรัฐบาลที่จะแบกภาระช่วยเหลือได้อีกต่อไป ส่วนปัญหาอีกอย่างหนึ่งคือมาตรฐานปัจจุบันมีส่วนทำให้เกิดที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายมากขึ้น ซึ่งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือพัฒนาได้อย่างเต็มที่

4. มาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย

เป็นการยากที่จะแยกแยะให้ชัดเจนว่ามาตรฐานใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมสำหรับใช้ในสังคมใดสังคมหนึ่ง เราต้องศึกษาทั้งในหลักการและในรายละเอียดโดยรอบคอบ มีการวิเคราะห์และประเมินถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ด้วยใจที่เป็นธรรม และเปิดกว้างรับฟังเหตุผลของทุกๆ ฝ่าย หน่วยงานหรือบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด และการใช้มาตรฐานจะมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันความขัดแย้งต่างๆ จึงเกิดขึ้นได้เสมอในการวินิจฉัยถึงปัญหาและความเหมาะสมของมาตรฐาน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย มาตรฐานบางอย่างที่เหมาะสมหรือมุ่งแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย อาจไม่เหมาะสมกับการพัฒนาเมืองโดยส่วนรวมหรืออาจขัดต่อความต้องการและผลประโยชน์ของคนกลุ่มอื่นก็ได้ การพัฒนาจึงควรสร้างกรอบ (Framework) หรือหลักการที่ถูกต้องซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปก่อน แล้วจึงพิจารณาในเรื่องมาตรฐานและรายละเอียดต่างๆ โดยยึดหลักการหรือกรอบที่ตกลงกันไว้เป็นลำดับขั้นตอน ความขัดแย้งต่างๆ ก็จะลดลงเหลือเฉพาะเรื่องของรายละเอียดซึ่งมีผลกระทบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ชัดเจน และไวต่อความรู้สึกของคนทั่วไป แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดสามารถทำได้ง่ายกว่า และถึง

แม้ว่าจะไม่เหมาะสมบ้างก็จะมีผลกระทบต่อสังคมในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น

ในการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมนอกจากจะต้องพิจารณาในหลักเกณฑ์ทั่วๆ ไปแล้ว มีบางหัวข้อที่น่าจะนำมาพิจารณาเพิ่มเติมหรือใช้อภิปรายกัน เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาหรือตัดสินว่ามาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดขึ้น หรือที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เพียงใด ได้แก่

1) มาตรฐานควรเน้นในเรื่องความจำเป็นพื้นฐานของผู้มีรายได้น้อยเป็นอันดับแรก

แนวความคิดที่จะพัฒนาให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยอย่างน้อยที่สุดทุกคนจะได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขตามฐานะของประเทศโดยส่วนรวม (Basic needs approach) เป็นสิ่งจำเป็นเบื้องแรกที่รัฐบาลในประเทศนั้นๆ ต้องยึดปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคในสังคม เพิ่มโอกาสให้คนยากจนมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรของชาติ ได้บริโภคสินค้าที่จำเป็นและได้รับบริการของรัฐทัดเทียมกับคนกลุ่มอื่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณของชาติมีจำกัด การจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาควรกระจายไปสู่ประชาชนในทุกกลุ่มและทุกภูมิภาคโดยทัดเทียมกัน แต่ที่ผ่านมาแทบทุกประเทศเน้นการพัฒนาและแก้ปัญหาในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งรวมความสำคัญของประเทศไว้ทั้งหมด (Centralization) ทำให้ไม่มีทรัพยากรและเงินเหลือมากพอที่จะพัฒนาชนบทหรือชุมชนแออัดในเมืองอย่างต่อเนื่องและได้ผล ทำให้มาตรฐานที่อยู่อาศัยมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นมาตรฐานที่ร่างขึ้นจึงควรมุ่งยกระดับของผู้มีสภาพความเป็นอยู่ต่ำสุดก่อน เพื่อลดช่องว่างและป้องกันไม่ให้ผู้มีรายได้สูงนำทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปใช้ในสิ่งที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการด้านสาธารณูปโภคของรัฐซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น น้ำดื่ม ไฟฟ้า ถนน ในชนบทกับในเมืองใหญ่ๆ จะมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่บางคนไม่มีน้ำดื่มพอที่จะยังชีพ แต่ในเมืองมีใช้อย่างฟุ่มเฟือย มาตรฐานควรส่งเสริมให้ลดความฟุ่มเฟือยเพื่อนำไปชดเชยช่วยเหลือให้แก่คนที่จำเป็นจริงๆ ก่อน มาตรฐานที่เหมาะสมอาจช่วยได้ เช่น ในการออกแบบระบบน้ำประปาในเมืองถ้าเราออกแบบตามความต้องการของผู้มีอันจะกินก็อาจต้องใช้มาตรฐาน 300 – 400 ลิตร/วัน ต่อคน ในขณะที่คนยากจนดำรงชีพอยู่ได้ด้วยน้ำจำนวนเพียง 20–50 ลิตร/วัน ต่อคน ระบบประปาของเมืองก็จะใหญ่โตและสิ้นเปลืองมาก เป็นไปได้หรือไม่ถ้าเราลดมาตรฐานลงให้เหลือเพียง 100–200 ลิตร/วัน

ต่อคน อาจจะทำให้ระบบประปามีขนาดเล็กลงและประหยัดได้ หรืออาจทำให้เพิ่มจำนวนของผู้ที่ได้รับบริการมากขึ้น โดยใช้มาตรการอื่นมาบังคับ เช่น คิดอัตราค่าน้ำที่ใช้เกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ (100–200 ลิตร) สูงมากขึ้นเรื่อย ๆ (Progressive rate) เพื่อดึงเงินของผู้ที่มีเพื่อยมาชดเชยคนยากคนจนในสังคมโดยทางอ้อม (Cross subsidize)หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นสูง (Maximum standard) ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนจนหรือคนทั่วๆไป

สิ่งจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในสังคมหรือในประเทศที่ต่างกันย่อมมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานได้ครบอย่างทั่วถึง และมีความเป็นอยู่ดีขึ้นเรื่อยๆ ก็นับว่าเป็นผลสำเร็จของการพัฒนา

2) การกำหนดมาตรฐานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในทุก ๆ ด้านร่วมกัน (Integration approach) จะมองเพียงด้านใดด้านหนึ่งมิได้

ที่ผ่านมามาตรฐานการออกแบบและวางผังมักเกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านเทคนิค เช่น ความถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาผังเมือง วิศวกรรม หรือสถาปัตยกรรม ฯลฯ โดยไม่ค่อยคำนึงถึงเหตุผลและความเหมาะสมในแง่ของเศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศาสนา การเมืองและการปกครอง มาตรฐานที่ดีบางอย่างจึงไม่ได้รับความร่วมมือหรือยอมรับจากคนในสังคมตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ห้องนอนมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 9 ตารางเมตร แต่ที่ปฏิบัติกันทั่ว ๆ ไป ห้องนอนคนใช้ในบ้านแบบประหยัดอาจมีขนาดเล็กได้ถึง 6 ตารางเมตร หรือการออกแบบทางเท้าไว้กว้าง ๆ เพื่อความสวยงามของเมือง ก็ถูกบุกรุกกลายเป็นที่วางขายหาบเร่แผงลอยสกปรกรกรุงรังและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังทุกยุคทุกสมัยหรือแม้แต่การออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ในบางบริเวณ ถ้าไม่เหมาะสมก็อาจทำให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน

3) การพัฒนาแบบเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ (Incremental development) หรือแบ่งเป็นขั้นตอน (phase–by–phase) อาจใช้เป็นวิธีหลีกเลี่ยงการใช้มาตรฐานที่ต่ำเกินไปได้ในบางกรณี

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วถ้าเราตั้งมาตรฐานไว้สูง ต้นทุนการผลิตหรือราคาค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยก็มักจะสูงตามไปด้วย เรามีงบประมาณหรือเงินทุนที่ใช้ในการพัฒนาจำกัด จำนวนประชาชนหรือพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาก็จะมีน้อย *แต่ถ้าเราลดระดับมาตรฐานลงบ้างก็อาจช่วยให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพและกระจายสู่คนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น* แน่นอนมาตรฐานบางอย่างอาจเหมาะสม หรือมีระดับต่ำที่สุดอยู่แล้ว ถ้าลดลงมากๆ ถึงแม้จะลดราคาหรือต้นทุนเบื้อง-

ต้นลงได้ แต่จะมีผลเสียตามมาภายหลังซึ่งไม่คุ้มค่า เช่น อาจต้องเสียค่าซ่อมแซมมากขึ้น อายุการใช้งานสั้น หรือไม่ปลอดภัยต่อการอยู่อาศัย แทนที่จะลดมาตรฐานเราอาจแก้ปัญหาโดยการแบ่งโครงการพัฒนาออกเป็นขั้นตอน แล้วจัดทำในสิ่งจำเป็นพื้นฐานหรือตามความต้องการเร่งแรกเสียก่อน แล้วค่อยต่อเติม หรือเพิ่มการพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีงบประมาณในปีต่อไป หรือเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้นก็อาจช่วยตนเองต่อไปได้ เช่น การออกแบบบ้านให้ต่อเติมได้(Core housing) โดยเริ่มต้นจาก ห้องน้ำ ห้องนอน และโครงสร้างที่แข็งแรงทนทานก่อนหรือการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคชุมชน โดยเริ่มต้นจาก ถนนหรือทางเดินเท้าที่ถาวรก่อน ปีต่อไปก็อาจเดินท่อประปา ไฟฟ้าหรือท่อระบายน้ำ แทนที่จะปรับปรุงพร้อมกันทีเดียวทั้งหมดแต่ใช้ได้ชั่วคราวไม่ทนทาน การพัฒนาแบบต่อเติมภายหลังนี้จะต้องออกแบบและวางแผนเตรียมไว้ล่วงหน้าเพื่อมิให้เกิดปัญหาการสร้างแล้วทุบทิ้งดังเช่นการสร้างถนนในกรุงเทพ ฯ เราก็จะได้ที่อยู่อาศัยซึ่งมีมาตรฐานถึงแม้จะเสียเวลาในช่วงแรกบ้างก็ตาม ในการก่อสร้างถนนในชนบทก็เช่นเดียวกันถ้าหวังรองบประมาณเพื่อสร้างถนนที่มีมาตรฐานสูง เช่น ถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตให้เสร็จทั้งสายทีเดียวเลย คงเป็นไปได้ยาก จึงต้องแบ่งทำเป็นช่วงสั้น ๆ หรือไม่ก็ต้องลดมาตรฐานลง โดยอาจทำเป็นถนนดินลูกรังทั้งสายก่อนเพื่อให้ชาวบ้านใช้สัญจร และขนส่งผลผลิตการเกษตรออกมาขายได้ก่อน แล้วจึงค่อยยกมาตรฐานให้เป็นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตในภายหลัง เมื่อมีงบประมาณหรือมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

4) ระดับของมาตรฐานบางอย่างควรเป็นไปตามลำดับชั้นความสำคัญ (Hierarchy Systems)

ระบบสาธารณูปโภคของชุมชน เมือง และประเทศ จะมีระดับความสำคัญที่แตกต่างกันตามลำดับ เช่น ระบบการป้องกันน้ำท่วม ระบบถนน การคมนาคม ขนส่ง ระบบไฟฟ้า และระบบการกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น ในระบบป้องกันน้ำท่วมระดับชาติ เช่น เขื่อนต้นน้ำจะมีความสำคัญต่อชีวิตทรัพย์สินและเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศมากกว่าเขื่อนหรือประตูน้ำในแม่น้ำสายย่อย ๆ และคูคลองต่าง ๆ เป็นลำดับกันไป จนกระทั่งถึงระดับต่ำสุดคือการป้องกันน้ำท่วมของบ้านแต่ละหลัง ในการออกแบบหรือก่อสร้างเราควรใช้มาตรฐานในการออกแบบที่มีระดับแตกต่างสัมพันธ์กันตามลำดับด้วย เช่น เขื่อนต้นน้ำอาจออกแบบให้ป้องกันน้ำท่วมสูงสุดได้ในรอบ 200 ปี ส่วนเขื่อนย่อยหรือระบบป้องกันน้ำท่วมระดับเมืองอาจใช้สถิติเพียง 50 ปี และที่ย่อยลงไปอีกในระดับหมู่บ้านคงเหลือเพียง 10 ปี ระดับบ้านแต่

ละหลังสามารถลดลงได้ถึง 5 ปี ตามฐานะของแต่ละบุคคลเป็นต้น เนื่องจากถ้าเราใช้สถิติ 200 ปีหรือ 50 ปีเท่ากันหมดทั้งระบบในการออกแบบ มาตรฐานอาจสูงมากเกินความจำเป็นและไม่เป็นการประหยัด แต่การลดมาตรฐานลงอย่างเหมาะสมตามลำดับความสำคัญจะช่วยให้เพิ่มเนื้อที่ในเขตป้องกันน้ำท่วมได้มากขึ้น ถึงแม้จะมีน้ำท่วมเกิดขึ้นบ้างก็อยู่ในระดับความเสียหายที่ยอมรับได้และเฉพาะท้องที่ ไม่เสียหายต่อคนส่วนใหญ่หรือเศรษฐกิจของชาติมากนัก เช่นเดียวกับ ถนน เอก โท ตรี หรือทางหลวงระดับชาติ ระดับภาค เมือง ท้องถิ่นและหมู่บ้าน ก็จะมีความสำคัญแตกต่างกัน การใช้มาตรฐานในการออกแบบและก่อสร้างต้องมีระดับความแข็งแรง ความปลอดภัยที่แตกต่างกันตามลำดับด้วย

5) การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่รู้อนาคตที่แน่นอนเป็นอุปสรรคในการกำหนดและใช้มาตรฐานที่อยู่อาศัยเพื่อการพัฒนา

เป็นการไม่ประหยัดและสมเหตุผลเลยในการนำเอามาตรฐานอาคารหรือมาตรฐานการสาธารณูปโภคที่มีระดับสูงมาใช้ในชุมชนชั่วคราวที่ต้องรื้อถอนหรือถูกไล่ที่ในอนาคต ความไม่แน่นอนในการตั้งถิ่นฐานและการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองจะทำให้ผู้อยู่อาศัยไม่กระตือรือร้นหรือปฏิเสธที่จะปรับปรุงแก้ไขที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนให้มีมาตรฐานดีขึ้น การกำหนดมาตรฐานเพื่อใช้พัฒนาจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชน เช่นการพัฒนาชุมชนแออัดในเมืองอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ ปรับปรุงให้เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยถาวร หรือปรับปรุงยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นแต่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยชั่วคราวซึ่งอาจต้องรื้อถอนในอนาคตเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และประเภทสุดท้ายคือ เป็นชุมชนที่ถูกกำหนดให้ย้ายออกตามระยะเวลาหรือตามแผนซึ่งกำหนดไว้แล้ว

ระดับของการพัฒนาและมาตรฐานที่ใช้ในการออกแบบ หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนเหล่านั้นจึงต้องเหมาะสมตามลักษณะและอนาคตของชุมชน เช่น ควรอนุญาตให้มีการปลูกสร้างโดยใช้วัสดุชั่วคราว หรือวัสดุที่ใช้แล้วได้ในชุมชนที่ต้องรื้อถอน แต่ถ้าจำเป็นต้องใช้วัสดุถาวร เราควรนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับชิ้นส่วนที่สามารถเคลื่อนย้ายไปประกอบในสถานที่ใหม่ได้มาใช้ในการพัฒนา หรือการออกแบบอาคารและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ เช่น ท่อระบายน้ำ หรือทางเท้าคอนกรีตที่สามารถถอดเอาไปใช้ได้อีก หรือการใช้ท่อพลาสติกอ่อนกับระบบประปาในบ้านชั่วคราวแทนที่จะใช้ท่อเหล็ก หรือท่อแอสลอนถาวร เป็นต้น *เทศบัญญัติฯ หรือกฎหมายในบางประเทศไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารที่ใช้วัสดุชั่วคราว*

หรือวัสดุที่ใช้แล้วได้ จึงทำให้เกิดอาคารที่ผิดกฎหมายหรือเกิดความสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุขึ้น

6) มาตรฐานมีผลต่อความสามารถของผู้มีรายได้น้อยในการซื้อ (Affordability) ที่อยู่อาศัยหรือบริการทางด้านสาธารณูปโภค

ในบางประเทศรัฐมีนโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยหรือจัดบริการด้านสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน โดยเฉพาะสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น น้ำดื่ม ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ แต่หลายประเทศมีนโยบายเพียงช่วยเหลือสนับสนุนให้ต้นทุนในการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ราคาขายอยู่ในอัตราที่ประชาชนสามารถซื้อหาได้ตามอัตภาพของตน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและคอยดูแลรักษาไม่ให้เสียหาย ถ้าเป็นของสาธารณะหรือของฟรีอาจเกิดการใช้ที่ฟุ่มเฟือยและไม่มีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาเลย การพัฒนาที่อยู่อาศัยในโลกเสรีปัจจุบันจึงพยายามที่จะดึงเงินลงทุนในโครงการต่าง ๆ กลับคืนมาเพื่อขยายการพัฒนาหรือใช้ในโครงการอื่น ๆ ต่อ ๆ ไป ระดับของมาตรฐานจึงมีความสำคัญต่อระดับราคาและคุณภาพของที่อยู่อาศัยและบริการที่ประชาชนได้รับ ตัวอย่างเช่น ในชุมชนผู้มีรายได้น้อย เดิมเขาใช้น้ำบ่อร่วมกันหลาย ๆ ครัวเรือน ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาก็มีการต่อประปาและไฟฟ้าเข้าไปในชุมชนและส่งเสริมให้ประชาชนทุกครัวเรือนมีส้วมที่ถูกสุขลักษณะ แต่ไม่ได้รับความร่วมมือหรือความสนใจจากชาวบ้านเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่อยู่ในวิสัยที่จะเสียค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าติดตั้ง หรือค่าก่อสร้างส้วมแบบใหม่ได้ ผลประโยชน์ที่แท้จริงจึงไปตกอยู่ที่ชนกลุ่มอื่น เป็นต้น ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานไม่เหมาะสมกับระดับรายได้ของประชาชน เราจึงอาจแก้ปัญหาโดยลดมาตรฐานการพัฒนาลงเสียบ้าง ควบคู่กับการพัฒนารายได้หรือด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น อาจมีจุดจ่ายน้ำประปารวมให้น้อยจุดเพื่อประหยัดการเดินท่อและประหยัดการบริโภคของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ทำให้ต้นทุนการพัฒนาและการบำรุงรักษาต่ำอยู่ในวิสัยที่รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือหรือสามารถเก็บเงินคืนได้ เพราะโดยเฉลี่ยประชาชนจะจ่ายในราคาที่ถูกกว่าระบบที่ต่อถึงบ้าน แน่นอนว่าความสะดวกสบายที่ได้รับไม่ดีนัก แต่เป็นสิ่งที่เขาเคยชินมาก่อน อนึ่ง เราอาจสร้างส้วมรวมของชุมชนขึ้น (Communal toilet) ซึ่งต่างกับส้วมสาธารณะ (Public toilet) เพราะเป็นของชุมชนมีผู้ดูแลรับผิดชอบ มาตรฐานการสาธารณูปโภคชุมชนก็จะดีขึ้น แล้วเราจะค่อย ๆ พัฒนาไปเป็นระบบส่วนตัว (Private) หรือเฉพาะครัวเรือนในภายหลังเมื่อเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้นแล้ว เป็นต้น แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้สาธารณูปโภคชุมชนร่วมกัน

(Communal facilities) อาจช่วยให้ประชาชนสามารถซื้อบริการสาธารณูปโภคต่างๆได้ แต่อาจใช้ไม่ได้ผลในบางชุมชนซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่ไม่เอื้ออำนวยและขัดกับเทศบัญญัติ เช่น ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารกำหนดให้ทุกบ้านต้องมีห้องส้วมและระบบประปาเป็นของตนเองเป็นต้น

7) ความสอดคล้องสัมพันธ์ของมาตรฐานต่างๆ

ในประเทศโลกที่สามมักมีปัญหาในเรื่องการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งมีอยู่ซ้ำซ้อนมากมาย ในเรื่องมาตรฐานที่อยู่อาศัยก็เช่นเดียวกันอาจอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง กรมทางหลวง ฯลฯ การร่างมาตรฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกันจึงต้องมีการตกลงไม่ให้ขัดแย้งกัน โดยต้องสนองนโยบายหรือหลักการอันเดียวกัน การปรับปรุงแก้ไขก็ต้องทำไปด้วยกัน ความร่วมมือซึ่งกันและกันจึงมีความจำเป็นทั้งในการกำหนดและการใช้มาตรฐานในการพัฒนา

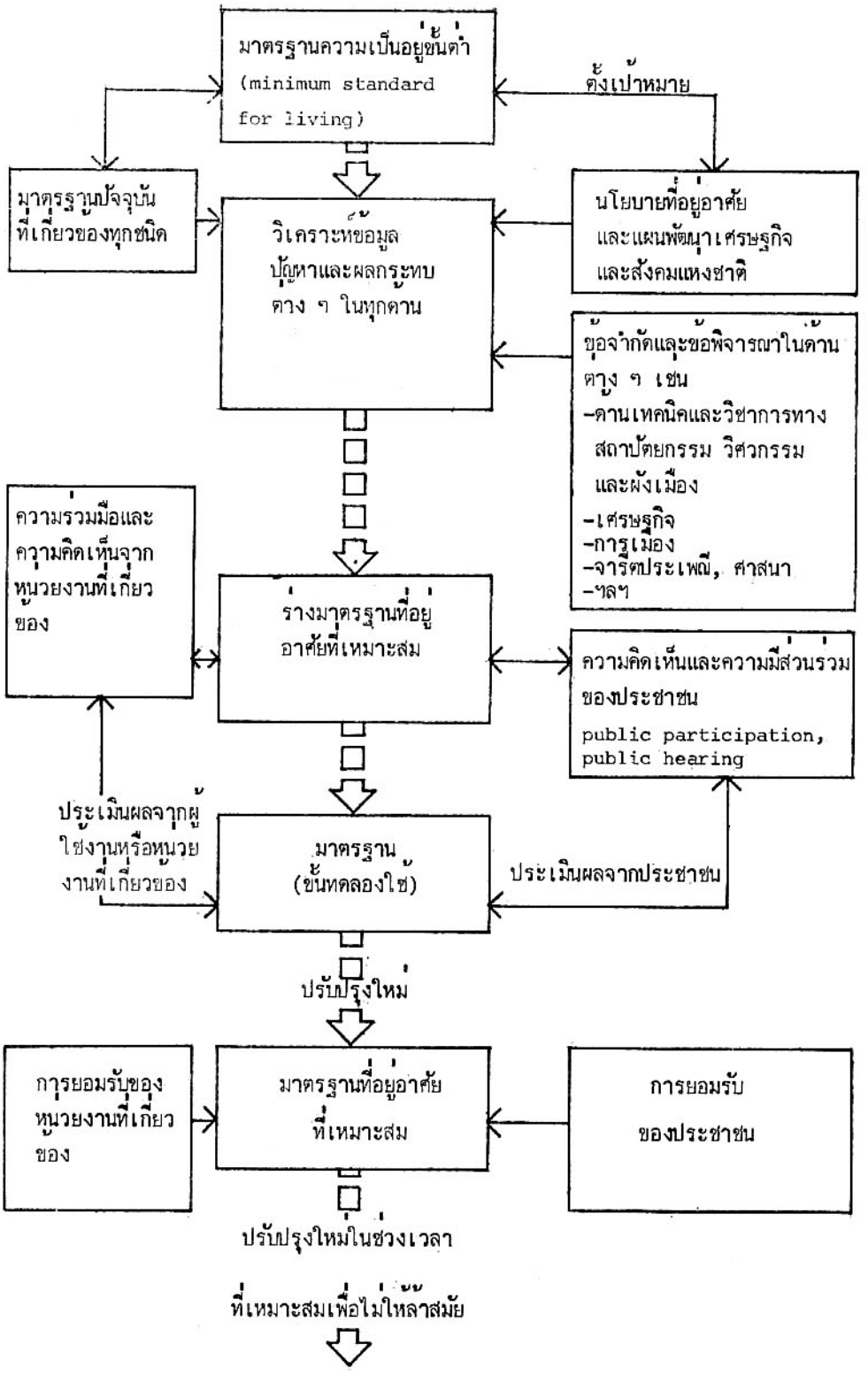
8) มาตรฐานต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

มาตรฐานและกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการปรับปรุงเมื่อใช้ไปถึงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความเป็นอยู่และเทคโนโลยี ฯลฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะล้าสมัย ในการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งก็ควรยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ขึ้น และลดช่องว่างของสังคมให้น้อยลงเรื่อยๆ จึงจะถือได้ว่าเป็นการพัฒนาไปสู่ความเจริญของสังคมหรือของประเทศนั้นๆโดยแท้จริง

มาตรฐานหรือกฎหมายที่เขียนเป็นหลักเกณฑ์กว้างๆ เช่น ระบุว่า "ทุกครัวเรือนต้องมีระบบการระบายน้ำฝนและน้ำเสียที่เหมาะสม" จะเป็นมาตรฐานที่ไม่ต้องแก้ไขบ่อยๆให้อิสระในการออกแบบและแก้ปัญหาได้มาก เนื่องจาก "ความเหมาะสม" เราสามารถปรับหรือเปลี่ยนให้เข้ากับแต่ละกรณีและเปลี่ยนไปตามสภาวะของสังคมได้ แต่ถ้าเป็นมาตรฐานที่ระบุวิธีการแก้ปัญหาอย่างชัดเจน เช่น ระบุว่า "ทุกครัวเรือนต้องมีท่อระบายน้ำฝนขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร" หรือ "ทุกครัวเรือนจะต้องมีส้วมชนิดที่เป็นบ่อเกรอะ บ่อซึม..." จะเป็นมาตรฐานหรือกฎหมายที่จำกัดความอิสระในการปรับหรือการแก้ปัญหาให้เหมาะกับกรณีต่างๆกัน แต่จะให้ความสะดวกในการใช้บังคับหรือตัดสินใจในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมักจะมีประสิทธิภาพและความรู้และความรับผิดชอบที่จำกัด ถ้าใช้มาตรฐานหรือกฎหมายแบบแรกอาจ

มีการถกเถียงหรือกลั่นแกล้งกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานที่ระบุรายละเอียดหรือเป็นตัวเลขที่แน่นอนต่างๆ ควรผ่านการวิเคราะห์และทดลองใช้จนเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาหรือมาตรฐานที่เหมาะสมที่สุดแล้วจึงใช้บังคับ แต่ถ้ายังไม่มีประสบการณ์หรือยังไม่มีวิธีการแก้ปัญหาที่ดีแล้วควรจะระบุเป็นหลักเกณฑ์กว้างๆ อย่างกรณีแรก หรือใช้เป็นมาตรฐานแนะนำก่อน ตัวอย่างเช่น กรณีที่บังคับให้ใช้ระบบบ่อเกรอะ บ่อซึมในกรุงเทพมหานคร เป็นการสนับสนุนให้เกิดน้ำใต้ดินเน่าเสียมากยิ่งขึ้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ครั้นจะสร้างให้ถูกต้องสมบูรณ์แบบก็เปลืองค่าก่อสร้างมาก ถ้ามีการทดลองค้นคว้าได้ระบบการกำจัดของเสียจากส้วมใช้ในที่ลุ่มหรือในบริเวณน้ำท่วมได้ผลดีกว่าระบบเดิม และสร้างได้ในราคาที่ถูกกว่าแล้ว มาตรฐานข้อนั้นก็ควรปรับปรุงแก้ไขใหม่เพราะล้าสมัย เป็นต้น

ขั้นตอนของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรฐานที่อยู่อาศัยซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น เริ่มแรกรัฐบาลต้องประกาศนโยบายที่ชัดเจนและมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการอย่างจริงจังโดยประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่นอย่างใกล้ชิดและต้องกระทำต่อเนื่องไปโดยตลอด การดึงเอาผู้แทนประชาชน กลุ่มวิชาชีพ หรือสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการปรับปรุงแก้ไข และกำหนดมาตรฐานขึ้นมาใหม่มีความจำเป็นมาก การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะช่วยให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสมถูกต้องมากยิ่งขึ้น (ภาพที่ 2) ปัจจุบันการร่างมาตรฐานต่างๆ มักจะมีคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ ผู้แทนจากกลุ่มวิชาชีพหรือประชาชนก็มีจำนวนน้อยและไม่ค่อยมีสิทธิ์มีเสียงในการคัดค้านหรือให้ความเห็นที่เป็นผลมากนัก อำนาจจริงๆ ในการตัดสินใจจะตกอยู่ที่หน่วยงานราชการต้นสังกัดมาตรฐานหรือกฎหมายที่ออกมาใช้ในปัจจุบันจึงมักสนองวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้นมากกว่าผลประโยชน์ของคนส่วนรวม หรือผู้มีรายได้น้อย ประกอบกับนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติในประเทศโลกที่สามบางประเทศก็ยังไม่แน่นอนชัดเจน หรืออาจยังไม่มีแผนระยะยาวและเป้าหมายที่แน่นอนในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชาติ จึงทำให้การปรับปรุงหรือร่างมาตรฐานเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถทำได้หรือได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่เพราะยังขาดนโยบาย เป้าหมายหรือกรอบ(Frame work)ซึ่งหน่วยงานอื่นยอมรับและใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน



ภาพที่ 2 แผนภาพแสดงขบวนการและขั้นตอนการได้มาซึ่งมาตรฐานอาคารที่เหมาะสม

มาตรฐานที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์ หรือสภาพของการใช้มาตรฐานในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย จะขอพูดถึงความเป็นมาของมาตรฐานอาคารและที่อยู่อาศัยที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคารและผังเมือง เป็นมาตรฐานที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย มีผลกระทบต่อการปลูกสร้างอาคารและที่อยู่อาศัยโดยตรง ปัจจุบันมีใช้อยู่มากมายหลายฉบับ

เราอาจถือได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายแม่บทฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เพื่อจะได้ป้องกันและระวังอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรงและเพื่อประโยชน์ในการตัดถนน จัดการสาธารณูปโภคให้ถูกต้องมีอนามัยที่ดี (กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 เพื่อควบคุมอาคารโดยตรง ให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีการอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัยและการผังเมืองที่ดี กฎหมายฉบับนี้เป็นแม่บทใหญ่ในการออกเทศบัญญัติฯ กฎกระทรวงฯ และข้อบัญญัติฯ ต่าง ๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดขึ้นใช้ควบคุมการก่อสร้างในเขตชุมชน หรือบริเวณที่เห็นสมควร ซึ่งจะต้องออกพระราชกฤษฎีกาใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ และสุขาภิบาล เป็นต้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขรวม 2 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 (พ.ศ. 2522) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครปัจจุบันนี้ก็ออกโดยอาศัยแม่บทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

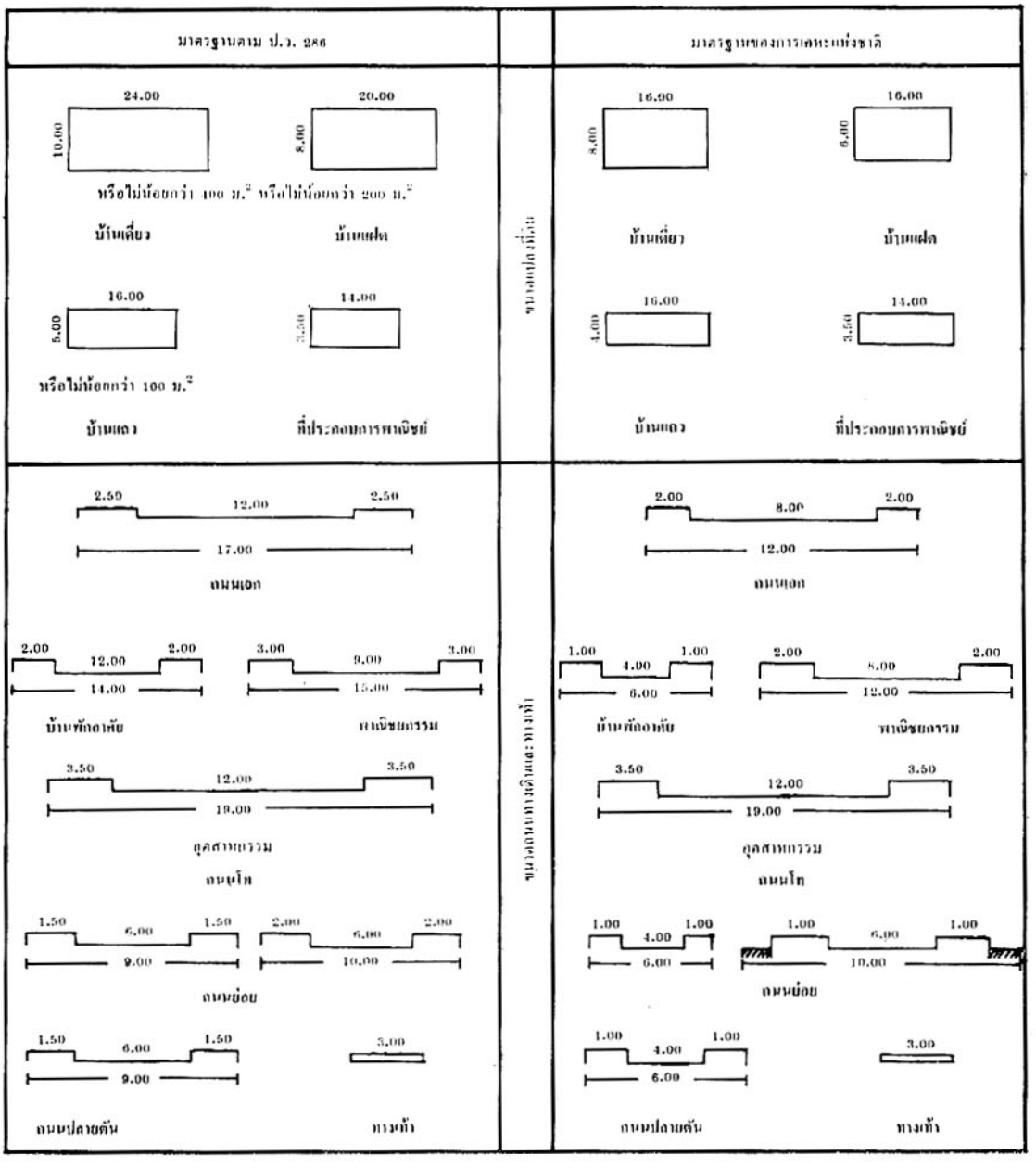
ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2522 ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของเมือง โดยการปรับปรุงและรวมกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารเข้าด้วยกัน กฎหมายควบคุมอาคารที่มีมาก่อนจึงถูกยกเลิก แต่ได้ระบุให้บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยกฎหมายฉบับเดิมให้คงใช้บังคับต่อไป

เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้เป็นแม่บทกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารในเรื่องต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมการปลูกสร้าง รื้อถอนต่อเติม หรือดัดแปลงอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาใช้กฎหมายควบคุมอาคารประชาชนในบริเวณนั้น ๆ จึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายในการปลูกสร้าง รื้อถอน ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคารใด ๆ ในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง หลังจากนั้นจึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีทั้งหมด 8 หมวด โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน และวางมาตรฐาน ความกว้างยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่ทำการจัดสรร ระบบและมาตรฐานของถนนทางเดิน และทางเท้า ระบบการระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ และบริการสาธารณะตามที่จำเป็น กฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้บังคับในปัจจุบัน แต่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้ยกเว้นให้โครงการต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว (ภาพที่ 3)

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และมีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้รวมหลายฉบับ ท้องที่ใดที่ได้มีการใช้บังคับผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะแล้ว การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และรายละเอียดที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ 2521 เป็นต้นมา กฎระเบียบที่ใช้ควบคุมการใช้ที่ดินประเภทอาคารที่ปลูกสร้าง และความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อที่อาคารกับขนาดที่ดิน (F.A.R., Building Coverage) และการร่นถอยอาคารหรือกำหนดความสูงในบริเวณต่าง ๆ ในเขต กทม. เริ่มมีผลบังคับมากยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะมีข้อกำหนดต่าง ๆ ทางผังเมืองออกมาใช้บังคับเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ระเบียบการดำเนินการ และการขออนุญาตจัดตั้ง หรือก่อสร้างอาคารชุด (Condominium) แต่ไม่มีรายละเอียดในเรื่องมาตรฐานการออก-



ภาพที่ 3 ตัวอย่างเปรียบเทียบมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติกับของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตาม ป.ว. 286

แบบ หรือเกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยมากนัก

ในบรรดา พ.ร.บ. หรือกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันที่กล่าวมาแล้ว นับได้ว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 มีรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานการออกแบบ การวางผัง ที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมากที่สุดในปัจจุบัน

2. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) เป็นมาตรฐานที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการผลิต การจำหน่ายการเลือกใช้และคุณภาพของวัสดุก่อสร้างอุปกรณ์ก่อสร้างและอุปกรณ์อาคารต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่ในท้องตลาด

มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเดิมเกิดขึ้นจากกรมวิทยาศาสตร์และบริการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ออกใบรับรองคุณภาพของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางประเภทโดยใช้มาตรฐานของต่างประเทศหรือข้อแนะนำขององค์การระหว่างชาติ ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2506 กรมวิทยาศาสตร์จึงได้กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขึ้นมาใช้เองเป็นครั้งแรก และเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2511 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยมีสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านมาตรฐานของประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 หน่วยงานนี้ก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเทียบเท่ากรม ในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน มีหน้าที่ร่างมาตรฐาน ประกาศใช้ควบคุมและส่งเสริมให้เป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ขององค์การมาตรฐานโลก (ISO) ปัจจุบันผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศไทยหลายชนิดจึงถูกบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของ สมอ. ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาออกรองรับเฉพาะเรื่อง แต่วัสดุก่อสร้างบางชนิดหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรืออันตรายร้ายแรงของประชาชนโดยตรง ก็มักจะมีมาตรฐานกำหนดเพียงเพื่อแนะนำให้ใช้เท่านั้น ไม่ถูกบังคับตามกฎหมาย ปัจจุบันสำนักงานมาตรฐานพยายามร่างมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ครบทุกชนิด และพยายามมีบทบาทครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องต่าง ๆ ด้วย เช่น มาตรฐานช่างฝีมือ มาตรฐานการเขียนแบบก่อสร้าง ฯลฯ เชื่อว่าในอนาคต

คงจะมีมาตรฐานที่บังคับใช้ในประเภทนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

มาตรฐานประเภทนี้มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยของประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับได้บังคับให้การก่อสร้างอาคารราชการต้องเลือกใช้วัสดุและอุปกรณ์อาคารที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของ สมอ. เป็นอันดับแรก และให้การส่งเสริมการผลิตสินค้าที่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด จึงอาจทำให้วัสดุก่อสร้างพื้นถิ่นหรือวัสดุที่ใช้อยู่ดั้งเดิมล้าสมัยและสูญหายไปจากตลาดอย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่มีเวลาและโอกาสที่จะปรับตัวเพื่อแข่งขันกับวัสดุก่อสร้างที่ผลิตโดยระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ได้

3. มาตรฐานการออกแบบและวางผังของกลุ่มวิชาชีพ สถาปนิก วิศวกร และนักผังเมือง นอกจากจะต้องออกแบบและวางผังอาคารและที่อยู่อาศัยให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในเทศบัญญัติ หรือกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ในเรื่องรายละเอียดการปฏิบัติงาน ออกแบบวางผัง และก่อสร้างอาคารต่าง ๆ นั้น ยังต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และการตัดสินใจของตนเองในการกำหนดมาตรฐานในรายละเอียดหรือในบางหัวข้อที่ไม่ได้ระบุหรือบังคับไว้ในกฎหมายเพื่อใช้สำหรับงานแต่ละโครงการหรือในแต่ละกรณี มาตรฐานที่เกิดจากการตัดสินใจนี้จะได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากมาตรฐานการออกแบบและวางผังที่ได้จากตำราที่ใช้ในการศึกษาของสถาบันการศึกษาวิชาชีพ และมาตรฐานที่ถูกกำหนดหรือแนะนำให้ใช้โดยสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ เช่น มาตรฐานที่ออกโดยสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยฯ (ได้แก่ มาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย มาตรฐานสำหรับอาคารเหล็กรูปพรรณ มาตรฐานการเดินท่อภายในอาคาร บทกำหนดทั่วไปสำหรับการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก มาตรฐานความปลอดภัยสำหรับงานก่อสร้าง ฯลฯ) สามัญสำนึกของผู้ออกแบบและมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสถาบันและสมาคมวิชาชีพเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและมาตรฐานที่อยู่อาศัยไม่ยิ่งหย่อนกว่าประเภทอื่น ๆ มาตรฐานบางอย่างอาจถูกอ้างอิงหรือนำไปใช้บังคับในเทศบัญญัติหรือมาตรฐานประเภทอื่น สถาปนิก วิศวกร หรือกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง จึงมีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญในการร่างเทศบัญญัติฯ หรือกำหนดมาตรฐานอาคารต่างๆ ขึ้นมาใช้ในสังคมปัจจุบันด้วย

4. มาตรฐานการสาธารณูปโภคและบริการชุมชนของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่อยู่อาศัยนอกจากจะต้องมีโครงสร้าง หรือหลังคาคลุมแล้วยังต้องรวมไป

ถึงสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในการอยู่อาศัย ได้แก่ สาธารณูปโภคและการบริการต่าง ๆ เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า สุขาภิบาล และการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการเป็นส่วนใหญ่ การขอรับบริการและการก่อสร้างสิ่งรองรับระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานของรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ เช่น มาตรฐานของการไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง กรมทางหลวงแผ่นดิน ฯลฯ ในส่วนซึ่งเป็นสาธารณะโดยปกติหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นจะเป็นผู้จัดสร้าง หรือดำเนินการเอง โดยอาศัยมาตรฐานอื่น ๆ หรือกำหนดขึ้นมาใช้เองตามที่เห็นเหมาะสม มาตรฐานเหล่านี้มักจะถูกกำหนดขึ้นมาจากวัตถุประสงค์ขององค์การ นโยบายการให้บริการ และการคิดค่าบริการ นอกเหนือไปจากเหตุผลด้านเทคนิค การผลิตและการติดตั้งสาธารณูปโภคเหล่านั้น

ในปี พ.ศ. 2519 การเคหะแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยได้ร่างมาตรฐาน ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมของการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อใช้แนะนำในการออกแบบและวางผังโครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ *จุดประสงค์สำคัญก็เพื่อต้องการลดราคาค่าก่อสร้าง* โดยพยายามลดระดับของมาตรฐานในรายละเอียดต่าง ๆ ลง แต่ยังคงให้อยู่ในกรอบหรือไม่ให้ขัดแย้งกับเทศบัญญัติควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ร่างมาตรฐานนี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจนำไปใช้ในการออกแบบและวางผังที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ หรือของหน่วยงานอื่น ๆ มากนัก

ประมาณปี พ.ศ. 2515 สถาบันวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทยได้ร่างมาตรฐานขั้นต่ำขึ้น เรียกว่า "ร่างไทย เรื่องมาตรฐานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมขั้นต่ำ" ถือว่าเป็นความพยายามครั้งแรกในประเทศไทยที่ได้กำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยในเรื่องทั่ว ๆ ไปสำหรับผู้มีรายได้น้อยขึ้นโดยเฉพาะ มาตรฐานฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 หมวด ซึ่งกล่าวถึงหลักเกณฑ์และข้อกำหนดทั่ว ๆ ไปของโครงการที่พักอาศัย

มาตรฐาน กลุ่ม ก. ใช้สำหรับชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุก โครงการที่ดินและบริการ

มาตรฐาน กลุ่ม ข. ใช้กับบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว

มาตรฐาน กลุ่ม ค. ใช้กับ แฟลต อพาร์ตเมนต์ หรือที่อยู่อาศัยซึ่งมีหลายครอบครัวอาศัยอยู่รวมกัน

อย่างไรก็ตาม มาตรฐาน "ร่างไทย เรื่องมาตรฐานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมขั้นต่ำ" นี้

มิได้รับความสนใจหรือนำไปใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด

มาตรฐานจากทั้ง 4 ประเภท ที่กล่าวมาแล้วจะมีความสำคัญ และผลกระทบต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งทางตรงและทางอ้อม มากบ้าง น้อยบ้าง ทั้งในแง่ดีและแง่เสีย มาตรฐานบางข้อก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่เหมาะสมของมาตรฐานหรือกฎหมายนั้น ๆ แต่บัญหาบางอย่างเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และระบบการทำงานแบบราชการ อย่างที่เราต่างก็ทราบกันดีอยู่แล้ว

ผลกระทบและอุปสรรคในการใช้มาตรฐานอาคารเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

มาตรฐานและกฎหมายต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อให้เห็นภาพพจน์ชัดเจนจึงของพูดเฉพาะผลกระทบจากการประกาศใช้มาตรฐานอาคารฉบับที่สำคัญ กับบัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

เดิมเทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2483 และเทศบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม รวม 11 ฉบับ (ยกเลิกไปแล้ว) จะ*เน้นในเรื่องการควบคุมมาตรฐานของตัวอาคารและการก่อสร้างเป็นสำคัญ ไม่ได้กำหนดในเรื่องมาตรฐานของการสาธารณูปโภคต่างๆ ไว้เลย* แม้แต่ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีทั้งหมด 10 หมวด ก็มีเพียง หมวดที่ 8 เท่านั้นที่กำหนดมาตรฐานของการสุขาภิบาลไว้โดยตรง ส่วนเรื่องอื่น ๆ เช่น ถนน ทางเท้า น้ำประปา ไฟฟ้า ไม่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ทั้งในแปลงที่ดินและในระดับชุมชน อาจเป็นเพราะถือว่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบและควบคุมของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วและในปัจจุบันมาตรฐานการสาธารณูปโภคชุมชนก็มีกำหนดอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องการจัดสรรที่ดิน แล้วก็อาจเป็นได้

ถึงแม้ว่าจะมีเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2483 แต่ในความเป็นจริงแล้ว การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนส่วนใหญ่ในอดีตที่ผ่านมา ก็ไม่ได้เป็นไปตามขบวนการที่ระบุไว้ในกฎหมาย และมีการกระทำที่ผิดเทศบัญญัติอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย และผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อยจะสร้างที่อยู่อาศัยกันเองโดยอาจจ้างช่าง หรือ ผู้รับเหมาย่อยดำเนินการให้เบ็ดเสร็จ โดยไม่ได้ขออนุญาตหรือใช้

บริการของสถาปนิกและวิศวกรเลย เนื่องจากมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากและต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ควบคุมรับผิดชอบในเรื่องนี้ มีประสิทธิภาพและปริมาณจำกัด และมุ่งควบคุมอาคารพาณิชย์หรืออาคารขนาดใหญ่ก่อน จึงมักปล่อยปละละเลย การก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ละเมิดกฎหมายและการเติบโตของชุมชนตามยถากรรมซึ่งไม่มีระบบสาธารณูปโภคที่ถูกต้องจึงเกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพฯ การที่เทศบัญญัติไม่ได้กำหนดมาตรฐานของระบบสาธารณูปโภคชุมชนไว้ เจ้าของที่ดินก็สามารถแบ่งที่ดินของตนออกเป็นแปลงย่อย ๆ ขายหรือให้เช่าในราคาที่ถูก โดยไม่ได้จัดเตรียมระบบถนน ทางเท้า หรือสาธารณูปโภคอื่น ๆ ไว้เลย เป็นการลงทุนแบบง่ายๆ ที่หวังผลกำไรมากที่สุด ซึ่งทางรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างไรได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีเจ้าหน้าที่คอยสอดส่องดูแลได้ทั่วถึง อนึ่ง รัฐก็ไม่มีกำลังหรืองบประมาณมากพอที่จะตัดถนนและให้บริการด้านสาธารณูปโภคแก่ชุมชนที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง ชุมชนแออัด ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ด้อยมาตรฐาน และผิดกฎหมาย จึงเกิดมีอยู่ทั่วไปในที่ดินที่อยู่ลึกเข้าไปจากถนนใหญ่หลังตึกแถว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาอย่างที่เห็นกันอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่จากต่างจังหวัดก็จะอาศัยอยู่ในที่พักอาศัยแบบนี้เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากราคาค่าเช่าหรือการซื้อขายอยู่ในวิสัยที่สามารถจับจ่ายได้ และไม่มีทางอื่นให้เลือกมากนักในเมื่อหน่วยงานของรัฐจัดสร้างที่อยู่อาศัยบริการประชาชนได้คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ที่น้อยมากในแต่ละปี

ต่อมาที่ดินว่างเปล่าภายในเมืองหายากขึ้น ราคาสูงมากขึ้น และการควบคุมของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติและกฎระเบียบต่าง ๆ ก็เข้มข้นขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของเขตเมือง และการตัดถนนสายสำคัญรอบนอก จึงเกิดธุรกิจบ้านและที่ดินของเอกชนในแถบชานเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงปี พ.ศ. 2512 –2518 อาจถือได้ว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของที่ดินจัดสรร เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและการสาธารณูปโภคชุมชนโดยเฉพาะ นักธุรกิจเอกชนจึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายเอารัดเอาเปรียบผู้ซื้อเพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด ทำให้เกิดสภาพชุมชนที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาผังเมือง มีแนวโน้มก่อให้เกิดชุมชนแออัดในย่านชานเมืองขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง และทางรัฐบาลได้รับการร้องเรียนจากเหตุพิพาทและการถูกหลอกลวงหรือถูกเอารัดเอาเปรียบจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 จึงถูกประกาศออกมาใช้อย่างฉุกเฉิน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การจัดสรรที่ดินของเอกชนจึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ที่ดินท้องถิ่น และเป็นไปตามมาตรฐาน คือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับขนาดที่ดิน ถนน และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ และบริการสาธารณะชุมชนไว้มากอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเลย น่าเสียดายที่มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน และถูกประเมินว่าสูงเกินกว่าที่ผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามได้ เพราะจะทำให้ที่ดินและบ้านจัดสรรมีราคาสูงขึ้นอย่างมาก จึงมีการพยายามหลีกเลี่ยง หรือละเมิด และขอผ่อนผันกันตลอดมา ปัจจุบันมีการเรียกร้องและความพยายามจากหลายฝ่ายให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่ ถึงแม้จะไม่มีตัวเลขอ้างอิงได้แน่ชัดแต่เชื่อว่า กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบให้ราคาที่ดิน และบ้านจัดสรรในท้องตลาดถีบตัวสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากผู้จัดสรรต้องเสียค่าใช้จ่ายและมีความยุ่งยากในการขออนุญาตมากขึ้น จะต้องเสียเนื้อที่ดินสำหรับสร้างถนน ระบบกำจัดน้ำเสีย ระบบการระบายน้ำทิ้ง ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนบริการสาธารณะ เช่น โรงเรียนอนุบาล สนามเด็กเล่นสวนสาธารณะ หรือที่เปิดโล่งอื่น ๆ เป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก โดยเฉพาะโครงการจัดสรรแปลงใหญ่ ๆ ภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็ถูกผลักมาสู่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างหนีไม่พ้น ประกอบกับขนาดที่ดินที่กำหนดไว้อย่างน้อย 400 ตารางเมตรสำหรับบ้านเดี่ยว 200 ตารางเมตรสำหรับบ้านแฝด และ 100 ตารางเมตรสำหรับบ้านแถวนั้น ทำให้ผู้มีรายได้น้อย หรือรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อยหมดโอกาสที่จะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ผู้จัดสรรบ้านและที่ดินซึ่งเคยจัดสร้างที่อยู่ให้ผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อย หรือบางส่วนของผู้มีรายได้น้อยก็พยายามเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายไปสู่ลูกค้าที่มีรายได้สูง และปานกลาง ซึ่งทำกำไรและให้ผลประโยชน์ได้มากกว่า บ้านจัดสรรเอกชนในช่วงหลังจึงมีรูปแบบที่หรูหราฟุ่มเฟือย ราคาแพงเพิ่มมากขึ้น จึงมีผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยในท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อยลดลงเมื่อเทียบกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น แม้แต่โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติที่จัดสร้างขึ้นเพื่อผู้มีรายได้ต่ำสุด ก็ถูกเบียดบังและเปลี่ยนกรรมสิทธิ์เป็นของผู้มีรายได้ที่สูงขึ้นอีกระดับหนึ่ง เนื่องจากเกิดระบบนายหน้า การเก็งกำไร โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติบางโครงการต้องเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายหนีห่างผู้มีรายได้น้อยออกไปเนื่องจากประชาชนยากจนไม่สามารถผ่อนบ้านของการเคหะฯได้ ผู้มีรายได้ปานกลางหรือปานกลางค่อนข้างน้อยที่เคยใช้บริการของเอกชนก็พยายามเข้าแทรกใช้บริการของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากราคาถูกกว่าของเอกชน เพราะได้รับความช่วยเหลือสนับ

สนุนจากรัฐในด้านการเงิน การลงทุน และยังได้สิทธิพิเศษที่ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินอีกด้วย ซึ่งกลุ่มธุรกิจเอกชนพยายามคัดค้านมากในข้อนี้ เนื่องจากเกิดความเสียเปรียบ ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตการเคหะแห่งชาติมีนโยบายต้องพึ่งตัวเองมากขึ้น อาจมีโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงแข่งขันกับของเอกชนเพิ่มมากขึ้นก็ได้

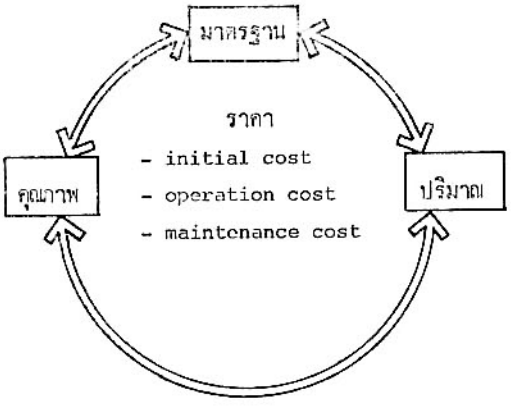
การสร้างที่พักอาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ ประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณและราคาขายที่ตั้งไว้เช่นกัน เนื่องจากราคาค่าก่อสร้างพุ่งสูงมากในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันของโลก รายได้ของประชาชนตกต่ำ เศรษฐกิจผิดเคือง และประกอบกับราคาที่ดินแพงและหายากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องสร้างให้ถูกต้องตามกฎหมาย และได้มาตรฐานตามเทศบัญญัติ ก็ยังคงมีระดับราคาที่แพงถ้าเทียบกับระดับรายได้ของประชาชนผู้มีฐานะยากจน ถึงแม้ว่าการเคหะแห่งชาติจะพยายามลดมาตรฐานต่าง ๆ ลงมาให้ต่ำแล้วก็ตาม มีผู้เช่าซื้อจำนวนไม่น้อยที่ต้องขายกรรมสิทธิ์หรือย้ายออก เนื่องจากไม่มีความสามารถที่จะผ่อนซื้อได้ ทางรัฐบาลก็ไม่สามารถให้งบประมาณหรือหาเงินช่วยเหลือที่เพียงพอได้ วิธีการแก้ปัญหาโดยส่งเสริมโครงการที่อยู่อาศัยประเภทที่ดินและบริการ (Site and Service) โครงการแบบให้ช่วยตัวเอง (Self Help) โครงการร่วมกันสร้าง (Building Together) โครงการปรับปรุงและพัฒนาชุมชนแออัด (Slum Upgrading) จึงเกิดขึ้นแทนที่จะรื้อแหล่งชุมชนแออัดแล้วสร้างที่พักอาศัยแบบเสร็จสมบูรณ์ขึ้นแทนอย่างในยุคอดีต และเมื่อมองกลับไปเห็นการเติบโตของชุมชนแออัด การก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐานและการละเมิดกฎหมายที่เห็นกันอยู่ทั่วไป ก็พอจะสรุปได้ว่า *เทศบัญญัติและมาตรฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในอดีตและปัจจุบันไม่ได้ก่อประโยชน์ หรือมีส่วนช่วยเหลือ และสนับสนุนให้มีการพัฒนาหรือแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองนี้เลย* สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะว่าเทศบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยทุกฉบับตั้งวัตถุประสงค์ไว้เพื่อความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง หรือเพื่อมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และผลประโยชน์ของคนทั่วไปมิได้เจาะจงเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น *ชนชั้นใดเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือมาตรฐานขึ้น ก็มักจะมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนั้นหรือกลุ่มของตนก่อนอื่น* ผลประโยชน์และปัญหาของผู้มีรายได้น้อยจึงมักจะถูกละเลยหรือหลงลืมไปเป็นธรรมดา ปัจจุบันจึงมีชุมชนแออัดเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครไม่ต่ำกว่า 450 แห่ง และมี

ประชากรซึ่งยากไร้อาศัยอยู่ประมาณ 30% ของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครทั้งหมด

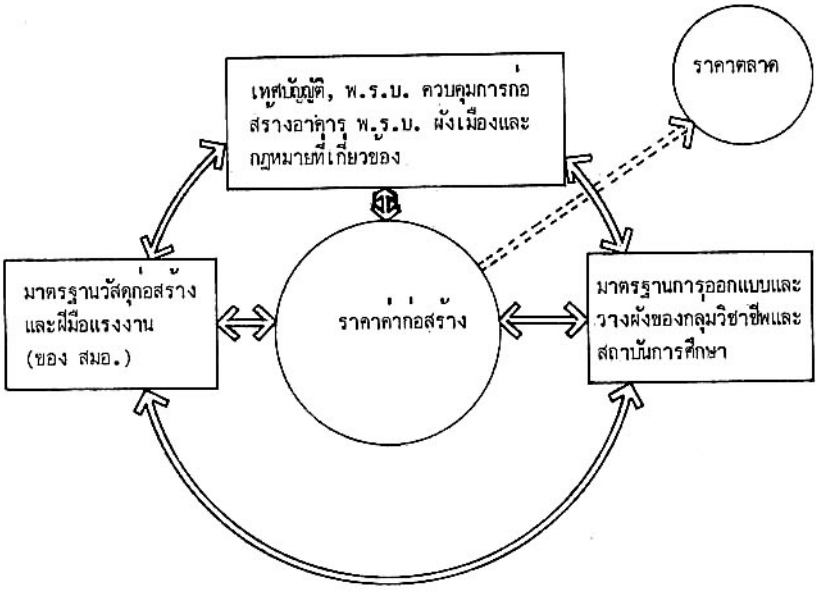
การลดมาตรฐานและการใช้มาตรฐานขั้นต่ำ

เนื่องจากเหตุผลหลาย ๆ ด้าน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีมาตรฐานต่ำ และไม่สามารถควบคุมได้ ราคาที่อยู่อาศัยสูงเกินกว่าที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อหาได้ เทศบัญญัติและกฎหมายหรือมาตรฐานอาคารที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในแนวความคิดใหม่ เช่น การสร้างบ้านด้วยวัสดุใช้แล้ว การใช้สาธารณูปโภคชุมชนร่วมกัน (Communal facilities) เช่น มีห้องน้ำห้องส้วมร่วมกัน) การก่อสร้างด้วยตนเอง (Self–Help) การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการวางแผนและพัฒนาชุมชน ประกอบกับรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะสร้างที่อยู่อาศัยแบบสำเร็จให้ทันกับความต้องการของประชาชน จึงมีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่ายทั้งในระดับองค์การระหว่างประเทศและจากการเคหะแห่งชาติเองให้ลดมาตรฐานอาคารลง เพื่อลดค่าก่อสร้างและเพิ่มปริมาณหรือจำนวนของผู้ที่จะได้รับบริการได้มากขึ้น เป็นการกระจายทรัพยากรหรือความช่วยเหลือของรัฐไปสู่ประชาชนผู้ยากจนได้มากขึ้นกว่าเดิม (ภาพที่ 4, 5)

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในกรณีของประเทศไทย มาตรฐานในเทศบัญญัติ ฯ และกฎหมายควบคุมอาคารต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันโดยทั่วไปได้ใช้สืบเนื่องติดต่อกันมานาน ได้รับการปรับปรุงจนเป็นที่ยอมรับพอสมควรและมีระดับที่ค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว ก็อาจมีบางหัวข้อที่ไม่เหมาะสมซึ่งต้องแก้ไขในรายละเอียด การลดมาตรฐานอาจสามารถทำได้ในบางเรื่อง ส่วนมาตรฐานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพราะในหลายหัวข้อมีมาตรฐานค่อนข้างสูงสำหรับสังคมไทยปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้วมาตรฐานที่ใช้กันอยู่จะลดระดับลงได้ในขีดจำกัดมาก เนื่องจากเหตุผลทางด้านเทคนิค เช่น เราไม่สามารถลดความสูงหรือขนาดของประตู หรือความสูงของฝ้าเพดานจากที่ใช้กันอยู่ลงได้มากนัก เหตุผลในเรื่องการใช้งาน ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองโดยส่วนรวมก็มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้เราไม่สามารถลดมาตรฐานลงได้อย่างรุนแรง ราคาค่าก่อสร้างที่ลดลงจากการลดมาตรฐานก็คงลดลงได้ไม่มากนัก และโอกาสที่ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์เต็มที่คงเป็นไปได้น้อย ถ้ายังมีระบบนายหน้าและการเก็งกำไร ที่เกิดจากระดับของอุปสงค์มีมาก แต่ปริมาณของเคหะสงเคราะห์ที่ผลิตได้ในแต่ละปีมีน้อย ประกอบกับช่องว่าง



ภาพที่ 4 มาตรฐาน คุณภาพ และ ปริมาณ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และมีผลกระทบต่อราคาของสินค้าหรือที่อยู่อาศัยซึ่งผลิตออกมาจากทรัพยากรและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด



ภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในมาตรฐานใด ๆ ขึ้น ก็อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในมาตรฐานกลุ่มอื่น ๆ เป็นลูกโซ่ตามไปด้วยซึ่งจะมีผลกระทบต่อราคาค่าก่อสร้าง ระดับของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ซึ่งเกิดจากการลดมาตรฐานในหัวข้อต่างๆ เราสามารถวัดหรือประเมินได้ในรายละเอียด จึงสามารถทราบระดับราคาที่ลดลงจากการลดมาตรฐานต่าง ๆ ได้ แต่ราคาในท้องตลาดอาจไม่ลดลงตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากระบบการตลาด เช่น การเก็งกำไร นโยบายการขาย และระดับอุปสงค์ อุปทาน เป็นต้น

ของมาตรฐานความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต่ำสุดกับกลุ่มอื่นมีมากเกินไป ในประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการลดมาตรฐานอาคารลงต่ำถึงที่สุดแล้ว (ต่ำกว่าของประเทศไทย) เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและ/หรือลดราคาค่าก่อสร้าง แต่ไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจนัก ภาคเอกชนก็ยังไม่สนใจ และผู้มีรายได้น้อยก็ยังไม่สามารถซื้อบ้านในโครงการเหล่านั้นได้ รัฐยังต้องให้เงินอุดหนุนเช่นเดิม

ทางออกที่อาจเป็นไปได้ซึ่งใช้ได้ผลในบางประเทศ คือ *การกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยขั้นต่ำขึ้นมาบังคับใช้เป็นกรณีพิเศษ* ในบริเวณที่มีมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่ที่ต่ำมาก ๆ เพื่อควบคุมไม่ให้ความเสื่อมโทรม หรือการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายขยายตัวเพิ่มขึ้น มาตรฐานขั้นต่ำนี้อยู่ในวิสัยที่คนในชุมชนสามารถปฏิบัติได้ และเมื่อสภาพสังคมเศรษฐกิจได้พัฒนาดีขึ้น ก็จะค่อย ๆ ยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนใกล้เคียงกับมาตรฐานที่ใช้บังคับทั่ว ๆ ไป มาตรฐานขั้นต่ำอาจทำให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกชนชั้นอย่างชัดเจนในระยะแรก แต่เป็นการค้ำประกันให้ประชาชนทุกคนมีความเป็นอยู่ที่ได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับชีวิต (Minimum standard for living) เป็นเบื้องต้นเสียก่อน แล้วจึงจะพัฒนาให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคต มิใช่ถูกปล่อยปละละเลยตามยถากรรม หรือถูกทอดทิ้งเนื่องจากการละเมิด และเป็นชุมชนหรือที่อยู่อาศัยที่ผิดกฎหมายอย่างที่ผ่านมาในอดีต เหตุผลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งที่ใช้มาตรฐานขั้นต่ำเฉพาะในบางบริเวณ หรือเฉพาะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย แทนที่จะลดมาตรฐานลงให้ต่ำแล้วใช้กันทั่ว ๆ ไป ก็เพราะว่าการลดมาตรฐานลงมาก ๆ จะเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้สูง ซึ่งมีกำลังการบริโภค และอำนาจทางเศรษฐกิจสูง สามารถปลูกสร้างอาคาร หรือดำเนินกิจการอื่นที่มีมาตรฐานต่ำ เพื่อผลกำไรสูงสุด แต่ผลักภาระหรือเพิ่มอัตราการเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยของสังคม หรือความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม โดยมิได้ช่วยพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามวัตถุประสงค์เดิมของการลดมาตรฐานเป็นการชดเชย

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรฐานขั้นต่ำก็อาจไม่ได้ผลถ้าการควบคุมและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่บรรลุผล และอาจเป็นการช่วยกระตุ้นหรือจูงใจให้เกิดชุมชนและบริเวณที่ต้องใช้มาตรฐานขั้นต่ำเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด มาตรฐานขั้นต่ำช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองมากขึ้นก็จริง แต่อาจก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อความต้องการหรือประโยชน์ของผู้มีรายได้กลุ่มอื่น ๆ ซึ่งมักจะมี

อำนาจการต่อรองทางสังคมสูงกว่า สำหรับในประเทศโลกที่สามเรารู้อยู่แล้วว่าผู้มีฐานะยากจนมักจะเป็นผู้เสียเปรียบหรือเสียผลประโยชน์จากการใช้กฎหมายหรือมาตรฐานเสมอ การกระจายทรัพยากรของรัฐสู่ประชาชนไม่ทัดเทียมกันและมีช่องว่างทางสังคมสูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว การแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จึงต้องอาศัยความจริงใจและความเห็นใจจากทุก ๆ ฝ่าย ที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหา ตั้งแต่ระดับสูงคือรัฐบาลผู้กำหนดนโยบายจนถึงระดับล่างคือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและประชาชนผู้อยู่อาศัย การเกิดขึ้นของชุมชนแออัด การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและปัญหาในการพัฒนา มิได้มีสาเหตุเกิดขึ้นจากมาตรฐานหรือกฎหมายที่ไม่เหมาะสมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นปัญหาทางสังคมที่สลับซับซ้อน ยากแก่การแก้ไข การที่พยายามแก้ไขปรับปรุงให้ได้มาซึ่งการมาตรฐานและกฎหมายที่เหมาะสม คงไม่สามารถทำให้ปัญหาสังคมเหล่านั้นหมดสิ้นไป แต่คิดว่าคงเป็นการแก้ปัญหาในส่วนหนึ่งที่ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นในบางส่วนและไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาและแก้ปัญหาในด้านอื่น ๆ ต่อไปด้วย

บทสรุป

เราได้รับบทเรียนจากในอดีตแล้วว่า การที่ไม่มีมาตรฐานด้านสาธารณูปโภค หรือมีเทศบัญญัติและกฎหมายการผังเมืองที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถควบคุมได้นั้นจะส่งเสริมให้เกิดชุมชนแออัด และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมของเมืองอย่างรวดเร็ว แต่การใช้มาตรฐานที่มีระดับสูงเกินไปหรือขัดกับสภาพความเป็นจริง จะก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลกระทบต่อราคาและจำนวนของที่อยู่อาศัยในท้องตลาดด้วย มาตรฐานที่เหมาะสมจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนในทุกระดับรายได้ ประเทศไทยยังไม่มีการใช้มาตรฐานเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะ มีเพียงกฎหมายและมาตรฐานทั่ว ๆ ไปที่ใช้ควบคุมการก่อสร้างในเขตชุมชนเมืองหรือมาตรฐานที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านอื่น เช่น เพื่อส่งเสริมและควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจึงได้รับประโยชน์จากการใช้มาตรฐานเหล่านั้นน้อยมาก และมาตรฐานบางอย่างเป็นอุปสรรคในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เนื่องจากจะต้องจัดสร้างที่อยู่อาศัยและการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ ฯ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้นั้นเช่นเดียวกับผู้มีรายได้

กลุ่มอื่น ๆ แต่รัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือหรือมีงบประมาณมากพอที่จะสร้างที่อยู่อาศัยให้ทันกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปีได้

การปรับปรุงมาตรฐานและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับการยังชีพ (Basic need) และเพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐ ควรกระทำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง แต่ไม่จำเป็นต้องลดมาตรฐานเสมอไป เพราะมีแนวทางในการออกแบบและวางผังหลายอย่างที่อาจทำให้ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากๆได้ โดยใช้งบประมาณและทรัพยากรของชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การใช้วัสดุและเทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate technology) การใช้สาธารณูปโภคชุมชนร่วมกัน(Communal facilities) การลดมาตรฐานลงตามลำดับความสำคัญ (Hierarchy) การพัฒนาแบบเพิ่มพูนเป็นขั้นตอน (Incremental development) หรือการออกแบบบ้านที่ต่อเติม หรือเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง (Core housing, Evolutionary housing) เป็นต้น

การลดมาตรฐานต่าง ๆ ลงควรกระทำด้วยความรอบคอบ และมีขอบเขตที่จำกัด จากขบวนการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐที่ผ่านมาในอดีตมีแนวโน้มว่าถึงแม้จะลดมาตรฐานลงถึงขั้นต่ำสุดแล้วผู้มีรายได้น้อยกลุ่มล่างสุดก็ยังไม่มีความสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ โดยเฉพาะในอนาคตความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศจะลดน้อยลง และนโยบายการพึ่งตนเองของรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบจะทำให้การจัดสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐเป็นไปด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้น ถ้าจำเป็นต้องลดมาตรฐานลง*อย่างรุนแรง*เพื่อสนองความต้องการและความเหมาะสมของผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลควรพิจารณานำเอามาตรฐานที่อยู่อาศัยขั้นต่ำ (Minimum housing standard) มาบังคับใช้เพื่อการพัฒนาขึ้นโดยเฉพาะในบางท้องที่ซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมมาก ๆ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้มีรายได้กลุ่มอื่นหรือต่อความเจริญของเมืองมากจนเกินไป อนึ่ง รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติที่แน่นอนและชัดเจน ต้องมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานหรือกฎหมายต่างๆให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง และการออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ หรือเพื่อการผังเมืองต่างๆ ซึ่งจะมีเพิ่มมากขึ้นในอนาคตจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยให้รอบคอบด้วย

กลุ่มวิชาชีพ ได้แก่ สถาปนิก วิศวกร นักผังเมือง และสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ควรตระหนักถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมในการ

ช่วยยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งยากจนให้ดีขึ้นโดยการเรียกร้องและร่วมมือกันแก้ไขมาตรฐานการออกแบบ และวางผังหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย และช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น กลุ่มวิชาชีพและสถาบันการศึกษาควรทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยงสำคัญอันหนึ่งที่จะจุดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานในทุกประเภทให้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมืองมีสาเหตุสำคัญเกิดมาจากหลาย ๆ อย่างประกอบกันเป็นปัญหาสังคมที่สลับซับซ้อน ยากแก่การแก้ไข เช่น การอพยพการเพิ่มจำนวนประชากร และการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วจนควบคุมไม่ได้ การว่างงานและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การกระจายรายได้ของประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมและระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น การแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมเป็นเพียงการช่วยแก้ปัญหาหรือกำจัดอุปสรรคในการพัฒนาเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น การแก้ปัญหาในสาเหตุที่สำคัญหรือการพัฒนาในด้านอื่น ๆ จะต้องดำเนินการควบคู่ต่อเนื่องกันไปด้วยกันอย่างจริงจัง จึงจะบรรลุผล คือ ผู้มีรายได้น้อยและคนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถมีที่อยู่อาศัยและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เชิงอรรถ

[1] United Nations Center for Human Settlements, **How Building Codes and Regulation can be Adapted to Meet the Basic Neeeds of the Poor** (Nirobi : 1981) 69 pp.

[2] R, Nagarajan, **Standards in Building** (Nirobi : Pitman, 1976), 18 pp.

[3] United Nations, **Modular Co-ordination in Building, Asia Europe and The Americas,** (New York : 1966), 4 pp.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

นิคม ปราชญ์นคร. **กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคารพร้อมด้วยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง** กรุงเทพฯ : หจก. โรงพิมพ์อักษรไทย, 2524.

ภาษาอังกฤษ

Atmar, Rudolf E. **Reviewing the Role of Local Building Materials on the Suitability for the Production of Low-Income Housing.** IHS-BIE Rotterdam, 47th ICHPB, Jan 1986.

Bunnag, Chadsri. **Housing in Urban Development Thailand Country Monograph.** Research Report no. 7, NHA., IHS.

Churchil, Anthony A. **Basic Need in Shelter,** (Washington, D.C.: World Bank), 1979.

Jansen, Marc C. **Policy Paper (Provisional) for Urban Drainage in Indonesia,** IHS-BIE Rotterdam, 47th ICHPB, Jan 1986.

Madhora Rao, A.G. **Modern Trends in Housing in Developing Countries.** London, 1984.

Strassmann, Paul W. **Industrialized Systems Building for Developing Countries.** A Discouraging Prognosis-I.L.O. Geneva, 1974.